



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

**JEFFERSON ALVES TEIXEIRA**

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO PLANO  
NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): AS DISPUTAS NO CONGRESSO  
NACIONAL**

**BELÉM- PARÁ**

**2019**

**JEFFERSON ALVES TEIXEIRA**

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO PLANO  
NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): AS DISPUTAS NO CONGRESSO  
NACIONAL**

**Texto para defesa de Tese de Doutorado, apresentado junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGED, do Instituto de Ciência da Educação - ICED, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Educação.**

**Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque Rolim**

**BELÉM- PARÁ**

**2019**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará Gerada automaticamente  
pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

T266f

TEIXEIRA, Jeferson Alves. O financiamento da educação brasileira no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): as disputas no Congresso Nacional / JEFFERSON ALVES TEIXEIRA. — 2019. 201 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Rosana Maria Gemaque Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

1. Plano Nacional de Educação, Financiamento, Disputas, Congresso Nacional. I. Título.

CDD 370

---

**JEFFERSON ALVES TEIXEIRA**

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO PLANO  
NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): AS DISPUTAS NO CONGRESSO  
NACIONAL**

Belém, 27 de fevereiro de 2019.

Conceito: Aprovado

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque – Orientadora

Universidade Federal do Pará – UFPA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lucia Isabel da Conceição Silva – Examinadora Interna

Universidade Federal do Pará – UFPA

---

Prof.<sup>a</sup> Dalva Gutierrez - Examinadora Interna

Universidade Federal do Pará - UFPA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lisete Regina Gomes Arelaro - Examinadora Externa

Universidade de São Paulo – USP

---

Prof. Dr. José Marcelino Pinto - Examinador Externo

Universidade de São Paulo – USP/Ribeirão Preto

## DEDICATÓRIA

*À Safira, minha pequena filha,  
porém, minha imensurável  
preciosidade.*

*Em memória de Minha Mãe, Rita,  
Ritinha, mãe, avó negra, nordestina,  
aquela que mesmo não vendo em vida  
esse momento, não mediu esforços para  
que eu chegasse onde estou.*

## AGRADECIMENTOS

Indubitavelmente, esse é o momento mais prazeroso e igualmente dificultoso de uma tese de doutorado, pois fazemos de tudo para não sermos injustos com quem direta ou indiretamente esteve conosco nessa empreitada.

São muitas as pessoas que contribuíram para o desenvolvimento dessa tese e, mesmo escrevendo essa parte do trabalho em plena madrugada, espero sinceramente que o cansaço físico e mental não me faça esquecer de ninguém.

Em primeiro lugar, quero agradecer à minha família, pois ela foi a minha força sobrenatural para fazer com que eu continuasse com o meu objetivo quando Dona Rita, minha mãe, faleceu. Esses agradecimentos encontram o conforto de meu pai Luiz, de meus irmãos Sérgio, Samira e Sandra, de minha cunhada Luciana, de meus sobrinhos Gabriel, Sávio, Sofia e Ana Clara e, principalmente, de minha filhota Safira, minha princesa. À vocês, o meu muito obrigado por tudo. Não seria fácil chegar até aqui sem o amor de todos.

Agradeço, de forma imensurável, minha orientadora Rosana Maria Gemaque Rolim por fazer um apaixonado pelas políticas educacionais, em especial, as políticas de financiamento da educação. Imensa honra ter sido seu orientando durante esses quatro anos de curso.

Agradeço aos professores do PPGED da UFPA, independentemente se fui ou não alunos dos mesmos, pois se não foram meus professores em sala de aula, foram meus mestres quando participei dos eventos em que os mesmos estiveram socializando seus respectivos conhecimentos em educação.

Agradeço desmedidamente os companheiros discentes do GEFIN, que, de uma forma ou outra puderam contribuir com esse trabalho. Felipe, Walber, Nilene, Marilene, Charles, Marielson, Elcineide, Ana Cláudia, Denis, Soraya, Matheus... podem ter certeza que nesse trabalho tem um pouquinho, ou melhor, um muito de vocês.

Agradeço à professora Vera Jacob, uma incansável lutadora em defesa da universidade pública. Os textos e os debates nas aulas de Políticas Educacionais, somados às observações na qualificação foram importantíssimos para essa tese.

Agradeço à Professora Lúcia Isabel pela enorme contribuição no momento da qualificação. Apesar de não ter desfrutado do privilégio de ser seu aluno, foi uma honra para mim ter sua presença enquanto avaliadora desse trabalho.

Agradeço ao professor José Marcelinho, um exímio pesquisador na linha de financiamento e que contribuiu imensamente com suas observações no momento da qualificação.

Agradeço à professora Lisete Arelaro, exemplo de que a luta pela educação pública não tem tempo delimitado. O seu conhecimento sobre a história da educação brasileira foram fundamentais para o desenvolvimento dessa tese.

Agradeço à Professora Dalva Valente por ter aceitado o convite de analisar essa tese em sua versão final.

Agradeço à Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação do IFPA, em especial, à professora Ana Paula Palheta, por conceder a liberação de minhas atividades docentes para o curso de doutorado e poder estudar com a bolsa do Plano Institucional de Qualificação.

Agradeço à Coordenação de Pesquisa do IFPA do Campus Itaituba, em especial à Coordenação de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação, pelos esforços realizados para que eu obtivesse tal liberação.

Agradeço à todos os professores que tive na vida, pois esses foram fundamentais para que eu trilhasse o rumo da educação enquanto discente, enquanto docente, enquanto pesquisador.

Agradeço aos meus amigos da vida e das quadras Neto, André, Rafael Leão, Bruno Lima, Ronaldo e Fabiano que são capazes de transformar momentos estafantes em um grandioso jogo de handebol.

Por fim, agradeço à Universidade Federal do Pará, afinal, foi uma vida estudando Graduação em Ciências Sociais, Especialização em Partidos e Democracia, Mestrado em Ciência Política e, agora, concluindo o Doutorado em Educação. Meu mais sincero agradecimento em reconhecimento pelo tempo que me acolheu.

*PS: Parte desta pesquisa foi realizada num cenário de Golpe Político, de aparente vitória do discurso de ódio, de menosprezo às políticas educacionais. Então, ela é a soma de angústia e temor, de luta e resiliência.*

*Enquanto escrevo estas últimas linhas, os trabalhadores em educação da rede municipal de Castanhal (PA) estão em estado de greve contra o corte em parte suas gratificações, o que compromete substancialmente seus salários. À eles, minha solidariedade.*



## **EPIGRAFE**

*Encarem as crianças com mais seriedade  
Pois na escola é onde formamos nossa personalidade  
Vocês tratam a educação como um negócio onde a ganância, a exploração, e a  
indiferença são sócios  
Quem devia lucrar só é prejudicado  
Assim vocês vão criar uma geração de revoltados  
Tá tudo errado e eu já estou de saco cheio  
Agora me dá minha bola e deixa eu ir embora pro recreio  
Juquinha você tá falando demais assim eu vou ter que lhe deixar sem recreio!  
Mas é só a verdade professora!  
Eu sei, mas colabora se não eu perco o meu emprego*

*(Trecho da Música Estudo Errado – Gabriel O Pensador)*

## RESUMO

Essa Tese de Doutorado tem como tema “o financiamento da educação brasileira no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024)” e objetivou, centralmente, analisar as disputas em torno das propostas relacionadas ao financiamento e destinação de recursos para a área educacional quando tal Plano tramitou nas duas Casas que compõem o Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Igualmente, se propôs a identificar concepções e projetos de educação que eram disputadas através dos mais diversos movimentos sociais ligados à educação quando o PNE esteve sob apreciação dos Deputados Federais e Senadores. Através de análise documental, em especial das notas taquigráficas das Audiências Públicas e das Sessões das Comissões Especiais dessas duas instituições políticas, extraímos e analisamos trechos das falas dos sujeitos que representavam diversos movimentos sociais e órgãos de governo que trataram sobre as questões do financiamento e as disputas que se deram em torno das mesmas. Como forma de não resumir tal análise aos documentos oficiais disponibilizados, realizamos entrevistas com 4 sujeitos que estiveram diretamente envolvidos nas etapas percorridas pelo PNE (2014-2024), no Congresso Nacional, sendo: um ativista social organizado em movimento de defesa da educação pública e pesquisador sobre financiamento da educação; um parlamentar federal, membro da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; 1 pesquisador em Plano Nacional de Educação; 1 técnico legislativo do Congresso Nacional e pesquisador sobre financiamento da educação e suas falas relatando tais disputas igualmente foram analisadas. Para tais análises, além da das produções literárias, principalmente sobre PNE e Financiamento da Educação, recorreremos ao materialismo-histórico, em especial a construção teórica de Antonio Gramsci, em que categorias como Hegemonia, Estado e Sociedade civil tornaram-se imprescindíveis e aparecem explícita ou implicitamente ao longo do trabalho. Constatou-se, enquanto resultado dessa pesquisa, os constantes conflitos envolvendo representantes do Executivo Federal, parlamentares e representantes dos movimentos organizados em torno da educação - seja ela pública ou privada - em pelo menos três proposições polêmicas: a que trata da obrigação de um percentual mínimo do Produto Interno Bruto para ser investido em educação; a destinação de recursos provenientes dos *royalties* do petróleo para serem investidos na educação do país; e, por fim, o que tratou sobre o Custo-Aluno Qualidade (Inicial) – CAQ (i). Controversamente, se por um lado foram asseguradas ao texto do PNE importantes propostas historicamente defendidas pelos movimentos de defesa da educação pública, como a destinação de 10% do PIB para a educação e o CAQ (i), como parâmetro mínimo para investimento na área; por outro fica explícita a manutenção do acesso das instituições de caráter privado de ensino aos recursos financeiros públicos destinados para a educação brasileira.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação, Financiamento da Educação, Disputas, Congresso Nacional

## ABSTRACT

This doctoral Thesis has as theme “the Brazilian education financing in the context of the National Education Plan – PNE (2014-2024)”, and aimed, centrally, analyze the disputes surrounding the proposals related to the financing and destination of the resources to the educational area when such plan processed in both houses that compose the national congress: Chamber of Deputies and Federal Senate. Equally, it was proposed to identify conceptions and education projects disputed through different social movements linked to education when PNE was under appreciation by the federal deputies and senators. Through documental analysis, in particular, the tachygraphy notes of the public hearings and the sessions of the special commissions of those two politics institutions, it was extracted and analyzed excerpts of the speech from individuals that represented various social movements and governments entities that have handled the financing issues and disputes that have happened between them. As a form to not summarized such analysis to the official documents available, it was conducted interviews with 4 individuals directly involved in the PNE stages (2014-2024), in the National Congress, being: 1 social activist organized in public education defense movement and researcher on education financing; 1 federal parliamentary, member of the education commission of the chamber of deputies; 1 researcher on National Plan of Education; 1 legislative technical of the National Congress and researcher on education financing and his speeches reporting such disputes were equally analyzed. For such analysis, in addition to literary productions, mainly about PNE and Education Financing, it was used the historical materialism, in particular, the theoretical construction of Antonio Gramsci, in which categories such as hegemony, State and Civil Society became essential and appears explicitly or implicitly along the work. It was found, while the result of this research, the continuing conflicts involving Federal Executive representants, parliamentarians and representants of Education organized movements, be it public or private – in at least three controversial propositions: One which addresses the obligation of a minimum percentage of the Gross Domestic Product to be invested in education; The destination of the funds coming from the oil royalties for investments in the country education; and, finally, one which refers to Student-Quality Cost (initial) – CAQ (i). Controversially, while it was secured to the PNE text important proposals historically advocated by the movements in defense of the public Education, such as the destination of 10% of the GDP to the education and the CAQ (i), as a minimum parameter to investment in the area; by contrast, it is explicit the access maintenance of the private education institutions to the public financial funds earmarked for Brazilian education.

**Keywords: National Education Plan, Education Financing, Disputes, National Congress**

## RESUMEN

La tesis doctoral posee el tema “el financiamiento de la educación brasileña en el contexto del Plan Nacional de Educación – PNE (2014 – 2024) y su objetivo central fue analizar las disputas bajo las propuestas relacionadas al financiamiento y destinación de recursos para la educación. El plan ha tramitado en las dos casas que componen el Congreso Nacional: La Cámara de los Diputados y el Senado Federal. De igual, se propuso a identificar concepciones y proyectos de educación que eran disputados a través de los más diversos movimientos sociales asociados a la educación cuando el PNE estuvo bajo la apreciación de los Diputados y Senadores a través de análisis documental, sobretodo notas taquigráficas de las audiencias públicas y Sesiones de las Comisiones Especiales. De estas dos instituciones políticas podemos sacar y analizar rasgos del habla de los sujetos que representaban diversos movimientos sociales y órganos del gobierno que trataran de las cuestiones del financiamiento y las disputas que ocurrieran por las mismas. Para que el trabajo no se redujera a simple análisis de documentos oficiales dispuestos, fueron realizadas entrevistas con cuatro sujetos que estuvieron directamente envueltos en las etapas per corridas por el plan en el Congreso Nacional. Siendo: 1 activista social organizado en el movimiento de defensa de la educación pública e investigador del financiamiento de la educación; 1 parlamentar federal, miembro de la Comisión de Educación de la Cámara de los diputados; 1 investigador del Plan Nacional de Educación; 1 técnico legislativo del congreso e investigador del financiamiento de la educación y sus hablas relatando tales disputas fueron igualmente analizadas.

Para tales análisis, además de producciones literarias, recurrimos al materialismo histórico, especialmente a la construcción teórica de Antonio Gramsci, donde categorías como Hegemonía, Estado y Sociedad Civil fueran imprescindibles y se muestran implícita o explícitamente en el recurrir del texto. Como resultado de esta investigación tenemos los constantes conflictos envolviendo representantes del Ejecutivo Federal, parlamentares y representantes de los movimientos organizados en torno de la educación – sea pública o privada – en por lo menos tres proporciones polémicas: la que obliga un porcentual mínimo de producto interno bruto que será investido en educación; a la destinación de los *royalties* del petróleo para ser investidos en la educación del país; y, al fin y al cabo, lo que trato de un Cuesto Alumno Calidad Inicial CAQ (i). Sin embargo, si por un lado fueran aseguradas al texto del plan importantes propuestas defendidas históricamente por los movimientos de defensa de la educación pública, como la destinación de 10% del PIB a la educación y el CAQ (i) como parámetro mínimo para investimento en el área, por otro queda explicita la manutención de acceso de las instituciones privadas de enseñanza a los recursos financieros públicos destinados a la educación brasileña.

**Palabras-clave: Plano Nacional de Educación, Financiamiento de Educación, Disputas, Congreso Nacional**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Identificação dos Sujeitos Entrevistados .....	32
Quadro 2 – Concepção de ampliação do Estado em Gramsci.....	44
Quadro 3 – Origem dos recursos financeiros do Fundef .....	84
Quadro 4 – Origem dos recursos financeiros do Fundeb .....	85
Quadro 5 – Resumo da tramitação do PNE 2014-2024 no Congresso Nacional .....	96
Quadro 6 – Organizações da Sociedade Política e Sociedade Civil representadas nas etapas durante a tramitação do PNE (2014-2024) no Congresso Nacional.....	97
Quadro 7 – As Audiências Públicas realizadas na Câmara dos Deputados, referentes ao PNE (2014-2024).....	100
Quadro 8 – Propostas de referências de investimento com Educação em relação ao PIB nos Programas de Governos de Lula e Dilma .....	105
Quadro 9 – Audiências Públicas realizadas no Senado Federal referentes à discussão do PNE 2014-2024 .....	116
Quadro 10 – Diferenças entre os valores de Referência do CAQi e o valor-aluno/ano Fundeb (2012) .....	125
Quadro 11 – Transferência de recursos federais para entidade sem fins lucrativos.....	152

## LISTA DE SIGLAS

<b>ABES</b>	Associação Brasileira de Escolas Comunitárias
<b>ABMES</b>	Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
<b>ABRASF</b>	Associação Brasileira das Secretarias de Fazendas das Capitais
<b>ANEC</b>	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
<b>ANACEU</b>	Associação Nacional dos Centros Universitários
<b>ANDE</b>	Associação Nacional de Educação
<b>ANDES</b>	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
<b>ANDIFES</b>	Associação Nacional dos Docentes das Instituições Federais de Ensino Superior
<b>ANFOP</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia
<b>ANPED</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação
<b>ANUP</b>	Associação Nacional das Universidades Particulares
<b>APAE</b>	Associação de Pais e Amigos de Alunos Excepcionais
<b>CAE</b>	Comissão de Assuntos Econômicos
<b>CAMPANHA</b>	Campanha Nacional pelo Direito a Educação
<b>CAQ</b>	Custo-Aluno Qualidade
<b>CAQi</b>	Custo-Aluno Qualidade Inicial
<b>CEDES</b>	Centro de Estudo em Educação e Sociedade
<b>CF/1988</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CGT</b>	Central Geral dos Trabalhadores
<b>CNM</b>	Confederação Nacional de Municípios
<b>CNTE</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
<b>CSP/CONLUTAS</b>	Central Sindical e Popular
<b>CONTEE</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino
<b>CONAE</b>	Conferência Nacional de Educação
<b>CONED</b>	Congresso Nacional de Educação
<b>CONFAZ</b>	Conselho Nacional de Política Fazendária
<b>CONFENEN</b>	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
<b>CONSED</b>	Conselho Nacional dos Secretários de Educação Estaduais
<b>CPB</b>	Confederação Nacional dos Professores do Brasil

<b>CPI</b>	Comissão Parlamentar de Inquérito
<b>CRUB</b>	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>DRU</b>	Desvinculação de Receitas da União
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>FASUBRA</b>	Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras
<b>FCC</b>	Fundação Carlos Chagas
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FENAPAES</b>	Federação Nacional de Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais
<b>FENEN</b>	Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
<b>FENEP</b>	Federação Nacional das Escolas Particulares
<b>FENEIS</b>	Fórum Nacional de Educação e Integração de Surdos
<b>FIES</b>	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
<b>FINEDUCA</b>	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
<b>FNDEP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
<b>FNE</b>	Fórum Nacional de Educação
<b>FPE</b>	Fundo de Participação dos Estados
<b>FPM</b>	Fundo de Participação dos Municípios
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério
<b>GEFIN</b>	Grupo de Estudos em Financiamento e Gestão da Educação
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
<b>IES</b>	Instituição de Ensino Superior
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada
<b>IRPJ</b>	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>ISS</b>	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza

<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MIEIB</b>	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>PC do B</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PPP</b>	Parceria Público-Privada
<b>PRONATEC</b>	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
<b>PROIFES</b>	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
<b>PROUNI</b>	Programa Universidade Para Todos
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RBPAE</b>	Revista Brasileira de Política e Administração Escolar
<b>REUNI</b>	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
<b>SBPC</b>	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
<b>SECADI</b>	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
<b>SENAI</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria
<b>SESU</b>	Secretaria de Educação Superior
<b>SETEC</b>	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
<b>SINTEPP</b>	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará
<b>UBES</b>	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
<b>UFMG</b>	Universidade Federal de Minas Gerais
<b>UFPA</b>	Universidade Federal do Pará
<b>UFPR</b>	Universidade Federal do Paraná



**UNDIME**

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

**UNE**

União Nacional dos Estudantes

**UNICAMP**

Universidade Estadual de Campinas

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	29
Questões norteadoras .....	25
Objetivo Geral.....	26
Objetivos Específicos .....	26
Metodologia .....	27
Procedimentos Metodológicos.....	30
1 O ESTADO, A SOCIEDADE CIVIL E A HEGEMONIA EM ANTONIO GRAMSCI.....	34
1.1 O Estado no marxismo clássico .....	36
1.2 – O Estado na concepção gramsciana.....	40
1.3 - Hegemonia.....	45
2 A DISPUTA EM TORNO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: DO MANIFESTO DOS PIONEIROS AO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024).....	55
2.1 – O Manifesto dos Pioneiros na Era Vargas e o Financiamento da Educação Brasileira em disputa .....	56
2.2 A Redemocratização (1945-1964) e o financiamento da Educação .....	60
2.3 - O financiamento da educação brasileira no Regime Militar (1964-1988) .....	64
2.4 - A Constituição de 1988 e a disputa em torno do financiamento da educação brasileira.....	69
3 AS DISPUTAS EM TORNO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024).....	81
3.1 – O padrão de Financiamento da Educação (CF 1988) .....	83
3.1.1 - O Fundeb.....	84
3.1.2 - O Salário-Educação .....	86
3.1.3 - Referência ao Produto Interno Bruto .....	87
3.2 - Antecedentes Históricos do PNE: Os PNE's antes da Constituição Federal de 1988 .....	88
3.4 - As Audiências Públicas como <i>locus</i> de disputas acerca do financiamento da educação brasileira no PNE (2014-2024) .....	98
3.5 - Os 10% do PIB como referência para os gastos com educação como objeto de disputa.....	102
3.6 - Os 10% do PIB como referência para os gastos com educação em disputa no Senado Federal.....	115

3.7 - O CAQ(i) em disputa no PNE (2014-2024) .....	120
3.8 - A Iniciativa Privada e a disputa pelos recursos financeiros no PNE.....	129
4 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL: DISPUTAS E PERSPECTIVAS EM TORNO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PNE.....	138
4.1 – Porque setores da sociedade civil disputam os recursos financeiros da educação ?.....	138
4.2 Governo, oposição e Sociedade Civil e o tratamento do Financiamento da Educação Brasileira no PNE nas Audiências Públicas.....	143
4.3 – O PT e o Governo Petista <i>versus</i> os movimentos de defesa da educação pública e seus parlamentares .....	154
4.4 – Perspectivas sobre o financiamento da educação brasileira em tempos de Ajuste Fiscal e Golpe .....	166
5 CONCLUSÃO .....	173
6 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....	178
ANEXOS .....	195

## INTRODUÇÃO

O ingresso no Curso de Ciências Sociais, da Universidade Federal do Pará, mostrou-me os aspectos fundamentais de como as políticas públicas, num País como o Brasil, são formuladas e disputadas por diversos grupos de interesses que divergem entre si. O contato com a literatura sobre políticas públicas, funcionamento do Poder Legislativo e sobre os movimentos sociais despertaram meu interesse em pesquisar a produção legislativa e o processo decisório da Câmara de Vereadores de Castanhal, algo facilitado por estar na assessoria de um vereador que, à época, era dirigente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará – Sintep.

O desenvolvimento dessa pesquisa foi mostrando que, num período de 8 anos (1997-2004), diversos grupos se organizaram com o propósito de que matérias de seu interesse que tramitavam no Poder Legislativo Municipal fossem aprovadas ou rejeitadas - essas últimas quando visassem retiradas de direitos. Logo, constatou-se que um dos grupos que mobilizava sua categoria, no sentido de fazer algum tipo de movimento de pressão sobre os vereadores, era os trabalhadores da rede municipal, em especial os docentes. Suas reivindicações sempre estavam relacionadas às questões salariais ou sobre a política de carreira.

O ingresso nos Cursos de Especialização em “Partidos, Eleições e Democracia” e no Mestrado em Ciência Política, (na linha de Políticas Públicas e Instituições Sociais) da Universidade Federal do Pará, forneceu-me um novo arcabouço sobre o Legislativo Federal e sobre participação política, movimentos sociais e democracia. O curso me proporcionou e maior contato com as obras do e sobre o italiano Antonio Gramsci. Conceitos como Hegemonia, Sociedade civil x Sociedade política, Bloco Histórico foram gradualmente conquistando o meu interesse e mesmo partindo para outro objeto de pesquisa, que não mais a produção legislativa, as disciplinas ofertadas por esse curso traziam importantes questões acerca do pensamento gramsciano, dos movimentos sociais e do Legislativo Federal

Em relação aos estudos sobre o financiamento da educação brasileira, o mesmo foi despertado quando ingressei como docente no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará, num campus do interior que fazia parte da política de expansão da Rede Federal de Ensino. Contraditoriamente, enquanto o governo federal exaltava as construções e inaugurações de diversos *campi* de Institutos Federais pelo interior do País, os mesmos tinham suas atividades iniciadas sem as instalações necessárias para o pleno

funcionamento de cursos técnicos e tecnológicos e superiores, em especial os cursos de tecnólogos.

A inexistência de laboratórios, imprescindíveis para a realização de muitos cursos; a carência de professores de determinadas disciplinas e de corpo técnico-administrativo; as construções de *campi* em locais distantes das áreas centrais e de difícil acesso, em municípios onde o transporte público não existe ou é deficitário; a precária oferta de materiais de expediente necessários para qualquer instituição educacional de ensino eram alguns dos problemas latentes que tal política de expansão enfrentava e que estavam relacionados à restrições orçamentarias advindas da União.

No ano de 2014, participei, como representante do Ensino Superior Público, das etapas que antecederam a Conferência Nacional de Educação: Conferência Municipal, Conferência Regional e Conferência Estadual, e ficando como delegado para a CONAE, em novembro de 2014, período em que já participava do processo de seleção para o Doutorado em Educação pela UFPA.

Dessa forma, a realidade problemática vivenciada numa Instituição Federal de Ensino (Superior), somada a experiência vivida na CONAE 2014, forneceram-me um importante conhecimento empírico sobre as questões que envolvem o financiamento da educação brasileira e as disputas que emergem em torno dos recursos públicos para a educação no País.

O ingresso no Doutorado em Educação e a participação no Grupo de Estudos sobre o Financiamento da Educação Básica (GEFIN), coordenado pela professora Rosana Maria Gemaque Rolim, foram fundamentais para que eu pudesse ter contatos aprofundados com literaturas sobre políticas educacionais e financiamento da educação.

Ao longo do curso, alguns aspectos foram imprescindíveis para o resultado dessa pesquisa, dentre eles, a participação e a organização de eventos protagonizados pelo GEFIN, a participação em eventos como o da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Associação Nacional de Política e Pós-Graduação em Educação (Anped) e a disciplina Financiamento da Educação, ministrada pela professora supracitada para os discentes de Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA.

Os estudos na área de Ciências Sociais, em especial da Ciência Política, e mais recente, na área de Políticas Educacionais nos dá a compreensão que um dos elementos centrais para a efetiva realização de uma política pública, que trate de garantia e dos direitos de cidadãos, certamente, é a alocação de recursos financeiros destinados à mesma.

A oferta de uma política pública pressupõe que os tributos provenientes da população sejam voltados ao atendimento de demandas que emergem no seio da Sociedade e que o Estado, enquanto aquele que tem sob controle o gerenciamento do fundo público, responda, por meio da ação de seus agentes, às reivindicações aos direitos que são previstos constitucionalmente e que caracterizam os princípios democráticos.

A implementação de políticas públicas, quando asseguradas constitucionalmente e, conseqüentemente, o financiamento dessas políticas, passa a ser um dos norteadores das agendas daqueles que estão atuando nas estruturas governamentais-estatais. Conseqüentemente, as políticas públicas, independentemente a qual área correspondam, passam a ser um compromisso fundamental do Estado e de governos democraticamente eleitos.

Em regimes democráticos, muitas dessas políticas públicas, somadas aos recursos financeiros que são envolvidos para que elas sejam implementadas, não dependem, em determinados casos, da exclusiva vontade dos sujeitos que fazem parte dos poderes públicos constituídos, ou pertencentes à Sociedade Política. Ao contrário, a democracia tende a fomentar a participação de outros sujeitos que estão inseridos na Sociedade Civil, organizados nos mais diversos movimentos em defesa de direitos sociais, favorecendo maior envolvimento dos mesmos na formulação, implementação e avaliação dessas políticas públicas.

O processo de redemocratização no Brasil, instaurado a partir de 1985 e consolidado com a Promulgação da Constituição Federal de 1988, é resultado de uma intensa mobilização da Sociedade Civil que, além de exigir o fim de um regime autoritário, que estava no poder há mais de duas décadas, reivindicava respostas aos contrastantes problemas sociais do País, dentre os quais o fato de ostentar um número expressivo de analfabetos como parte desse cenário de mazelas, consequência da histórica negligência do Estado brasileiro no tocante à oferta de uma educação pública, universalizada e de qualidade.

A Carta de Goiânia de 1986<sup>1</sup> apresentava as problemáticas enfrentadas pela educação no Brasil, consequência de uma injusta estrutura política e econômica e que os diversos presidentes-generais do Regime Militar não foram capazes de solucionar.

---

<sup>1</sup> Documento redigido na IV Conferência Brasileira de Educação, ocorrida nos dias 02 a 05 de setembro de 1986, organizada pela ANDE (Associação Nacional de Educação), ANPED (Associação Nacional de Política e Pós-Graduação em Educação) e CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade) e que contou com a presença de mais de 5 mil participantes.

Injustiças sociais, distribuição desigual de renda, arrocho salarial, endividamento externo, dívida pública eram alguns fatores que demonstravam o quanto as políticas sociais, dentre elas a educação pública, estavam comprometidas na questão de investimentos orçamentários. Assim, o cenário no campo da educação era demarcado por: salários aviltados em todos os níveis de ensino; altos índices de *déficit* de escolarização; analfabetismo elevado da população adulta; precária formação docente, dentre outros.

Os participantes da IV Conferência Brasileira de Educação, num cenário político que se democratizava, não só reivindicavam que fosse assegurada na nova Constituição maior participação social na elaboração de políticas voltadas para área de educação e o seu controle social efetivo, como, igualmente, exigiam políticas de financiamento que garantissem uma educação pública, laica, gratuita e de qualidade, dentre as quais merecem destaques os itens 4, 15 e 18 da Carta de Goiânia:

4 - O Estado deverá prover os recursos necessários para assegurar as condições objetivas ao cumprimento dessa obrigatoriedade, a ser efetivada com um mínimo de 4 horas por dia, em 5 dias da semana.<sup>2</sup>

15 - Os recursos públicos destinados à Educação serão aplicados exclusivamente nos sistemas de ensino criados e mantidos pela União, Estados e Municípios.

18 - É permitida a existência de estabelecimentos de ensino privado, desde que atendam às exigências legais e não necessitem de recursos públicos para sua manutenção (CARTA DE GOIANIA, 1986)

Além desses itens expostos, o item 21 da Carta de Goiânia determinava que até a elaboração e promulgação da nova Carta Constitucional fosse assegurada a manutenção da Emenda Constitucional nº 24 de 1983, mais conhecida como Emenda João Calmon que estabelecia “*a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*”

A Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) exerceu um papel fundamental para que os preceitos democráticos e as políticas públicas pudessem ser assegurados a todos os cidadãos brasileiros, na CF/1988. À época, esse Poder era composto por vários partidos políticos, com suas agendas legislativas, princípios que os caracterizavam e aspectos político- ideológicos que levaram a uma polarização entre: a) os setores que defendiam uma maior abertura da economia brasileira para o mercado externo e que a

---

<sup>2</sup> O item é uma continuidade daquele que o antecede e que traz a seguinte redação: “3 - O ensino fundamental, com 8 anos de duração, é obrigatório para todos os brasileiros, sendo permitida a matrícula a partir dos 6 anos de idade.”

iniciativa privada pudesse ofertar determinados direitos; e b) os setores progressistas, reivindicadores de um Estado presente nas soluções de problemas de cunhos sociais e não meramente econômicos. Destarte, um Congresso permeado por parlamentares de agremiações partidárias das mais diversas matizes ideológicas contribuirá para um maior acirramento sobre o direcionamento financeiro dessas políticas que estarão no bojo da CF/1988 e que daria o norte para os tempos de redemocratização que se formava no País.

Viana (2013), ao analisar a participação das várias entidades representativas da educação pública e do ensino privado nas Audiências Públicas que ocorreram na Subcomissão de Educação e Cultura durante a Assembleia Constituinte (1987-1988), constata que, se houve consenso entre os parlamentares sobre a necessidade do aumento de percentuais no que se refere à vinculação constitucional, o mesmo não se observou quando o tema tratou sobre a destinação dos recursos públicos exclusivamente para a educação pública. Conforme o trabalho da autora, no período em que os parlamentares constituintes debatiam o texto que seria contemplado na “Carta Magna de 1988”, acalorados embates acerca da destinação dos recursos públicos nos Artigos Constitucionais que estariam relacionados à educação brasileira eram protagonizados.

Em entrevista à Revista Brasileira de Política e Administração Escolar<sup>3</sup>, Hermes Zaneti, presidente da Subcomissão de Educação e Cultura durante a Assembleia Constituinte, relembra o processo de mobilização da sociedade em torno da Educação e afirma que, naquele período, eram os educadores os principais interessados nas políticas educacionais que seriam contempladas no texto constitucional (RBP AE, 2008, p. 354). Lembra ainda que os temas mais debatidos na Subcomissão que presidia eram os que colocavam no campo de disputa, os defensores da escola pública e aqueles que faziam a defesa da educação privada, pois essa última, era defendida pelos parlamentares de partidos ideológicos mais à direita, e almejavam ter acesso às fontes dos recursos públicos destinados à área.

Segundo Zaneti (2008), “outra grande disputa foi a fixação de um percentual mínimo da receita de impostos a ser destinado à educação” (p. 353), o que resultou no aumento na vinculação de recursos a serem destinados para a educação, ou seja, a Constituição Federal de 1988 aumentou de 13 para 18%, diferentemente do que o texto da Emenda Constitucional 24, de 1983, estabelecia.

---

<sup>3</sup> Entrevista concedida à pesquisadora Nalu Farenzena e publicada na Revista Brasileira de Política e Administração Educacional – v.24, n.2, p. 351-358, de maio-agosto de 2008



Souza (2001) afirma que a elaboração da CF/1988 estava voltada para a legitimação da democracia e para isso uma das principais estratégias adotadas pelos congressistas, à época, era a abertura para participação popular e societal, resultando numa “engenharia constitucional consorciativa em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias” (SOUZA, 2001, p.513-514).

A outra estratégia dos parlamentares constituintes destacada por esse autor, se refere ao compromisso de uma descentralização tributária para Estados e municípios, o que moldou, segundo a autora, um novo federalismo que se tornou base da democracia reconstruída em 1988.

Podemos afirmar que, após uma interrupção democrática de mais de 20 anos, a Sociedade Civil, organizada nos mais diversos movimentos reivindicatórios, participou da elaboração de uma Constituição por meio das diversas Audiências Públicas que ocorreram durante a Assembleia Nacional Constituinte. Essa participação da Sociedade Civil, juntamente com a atuação institucional dos parlamentares defensores da educação pública foram fundamentais para que fosse assegurado, no texto constitucional, a vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil.

Diante deste cenário de reabertura democrática, os movimentos de educação exerceram um papel fundamental para que as propostas advindas da Sociedade Civil pudessem ser asseguradas no texto final da Constituição de 1988.

Durante o processo Constituinte, não apenas os parlamentares eleitos para essa atribuição mas, igualmente, os representantes dos diversos segmentos sociais da Sociedade Civil defenderam a incorporação da proposta de um Plano Nacional direcionado à Educação, expresso no Artigo 214.

Esse Plano deveria conter caráter plurianual e visaria a articulação e o desenvolvimento de ensino em seus diversos níveis, integraria as ações do poder público, conduzindo à “*erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade de ensino, formação para o trabalho e promoção humanística do País.*”<sup>4</sup>

Oito anos depois, em 1996, a Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional (LDB)<sup>5</sup>, em seu artigo 9º, incumbia à União (em colaboração com os outros os entes federados: Distrito Federal, Estados e Municípios) a elaboração de um Plano Nacional de

---

<sup>4</sup> CF/1988, Art. 241.

<sup>5</sup> Lei Federal 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

Educação (PNE), de caráter decenal e consonante com os preceitos tratados na “Declaração Mundial sobre Educação Para Todos”<sup>6</sup>.

Para Fernandes e Santos (2017, p. 7) outras leis (infraconstitucionais ou não), como a Lei de Diretrizes de Base da Educação, o Fundef<sup>7</sup> e o Fundeb<sup>8</sup> asseguraram a perspectiva da política de financiamento da educação brasileira, assim como os dois Planos Nacionais de Educação que vigoraram posterior à promulgação da CF/1988

Dez anos após a promulgação da atual Constituição, em 1998, duas versões de Plano Nacional de Educação tramitaram no Congresso Nacional, sendo que uma era oriunda do Gabinete da Presidência da República, chefiada à época por Fernando Henrique Cardoso, que teve seus 8 anos de governo marcados por aplicações de medidas de cunho neoliberal no País, ocasionando significativos comprometimentos dos investimentos financeiros em áreas sociais, inclusive na educação; e outra versão que foi elaborada por atores dos movimentos de defesa de educação pública e outros segmentos da Sociedade Civil organizada, que teve seu texto aprovado na II Conferência Nacional de Educação, conforme demonstrado por Romano e Valente (2002).

Uma das entidades da sociedade civil que se organizava em torno da elaboração de um PNE, que pretendia estar consonante aos anseios dos diversos movimentos de defesa da educação pública, foi o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Essa entidade teve um papel significativo na elaboração do primeiro PNE pós-CF/1988, pois recorria a procedimentos metodológicos que analisavam consistentemente a realidade educacional brasileira (no momento inserida numa lógica neoliberal) e “que envolvia amplos setores do campo da educação, num período de menos de dois anos, entre 1996 e 1997, quando foi consolidado o PNE no II CONED”. (BOLMANN, 2011, p. 41)

Essa proposição advinda da Sociedade Civil foi coordenada pelo então Deputado Federal Ivan Valente, vinculado, à época, ao Partido dos Trabalhadores (PT) e que foi subscrito por mais de 70 Deputados Federais de oposição ao governo liderado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo protocolado como Projeto de Lei Nº 4.155/1998. Em síntese, se por um lado havia uma proposta de PNE que mereceu o

---

<sup>6</sup>A Declaração Mundial sobre Educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem foi promulgada pelos participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos que foi realizada entre 5 e 9 de março de 1990, na cidade de Jomtien, na Tailândia.

<sup>7</sup>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, criado a partir da Emenda Constitucional 14, de setembro de 1996 e regulamentado através da Lei Nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 e do Decreto Presidencial 2.264, de junho de 1997.

<sup>8</sup>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado a partir da promulgação da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

tratamento dos mais diversos movimentos sociais de defesa da educação pública; por outro lado, havia uma versão oriunda do Executivo Federal, que era uma proposta de Plano desengavetada pelo então presidente que tramitou “de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, o PL N° 4.173/98” (ROMANO e VALENTE, 2002, p.97-98), que foi aprovada como Lei N° 10.172, de 9 de janeiro de 2001

A segunda proposta de Plano Nacional de Educação, posterior à promulgação da CF/1988, tem suas origens ainda em 2008, quando o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, publicou a Portaria n° 10, que constituía a Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Educação (CONAE), “com o objetivo de promover, coordenar e monitorar a Conferência, que foi precedida de encontros regionais, municipais e intermunicipais, garantindo ampla mobilização e participação democrática dos setores da Sociedade” (SILVA, 2014).

A proposição de PNE para vigorar entre de 2011 e 2020, novamente foi acompanhada de grande mobilização social, entrando mais uma vez em cena os diversos atores que representavam os movimentos de defesa da educação pública, assim como os agentes governamentais e os representantes das organizações de educação privada.

Todavia, o cenário político era bastante diferenciado, pois, pela primeira vez na história, um partido que teve suas origens nos movimentos sociais alinhados politicamente num espectro mais à esquerda, passou a governar o País em 2003, ocasionando enormes expectativas em relação às demandas vetadas por Fernando Henrique Cardoso no PNE 2001-2010, no ensejo de que os vetos fossem revogados e, conseqüentemente, as demandas ampliadas. As expectativas de derrubadas de vetos correspondiam, em especial, àquelas que versavam sobre o financiamento da educação pública, no Brasil, no que concerne a percentuais do PIB como referência aos investimentos com educação.

Em 2009, ainda estando à frente do Executivo Nacional o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi aprovada a Emenda Constitucional n° 59 que, dentre os vários aspectos de mudanças voltados para a educação brasileira – destacavam-se, principalmente: o efetivo exercício de um papel articulador do Sistema Nacional de Ensino, redução do percentual da Desvinculação da Receita da União (DRU) e a educação obrigatória dos 4 a 17 anos. Igualmente, previa a elaboração de um Plano Nacional de Educação de caráter decenal, assim como o seu anterior, conforme demonstrado em seu Artigo 4°, que igualmente era assegurado na CF/1988.

As disputas travadas em torno do financiamento da educação brasileira, partindo de suas etapas preliminares até sua tramitação no Congresso, envolveram inúmeros sujeitos representantes dos poderes constituídos, em especial do Executivo e do Legislativo, assim como inúmeros setores da sociedade civil, que se organizavam em torno da defesa da educação pública ou privada. Tais disputas merecem atenção por revelarem concepções e projetos de educação que eram disputados num país multifacetado, em que aspectos de âmbito político, cultural, econômico evidenciavam tais disputas aumentando seu grau de acirramento, sobretudo, quando se trata do financiamento e uso dos recursos públicos.

“Sendo a Educação uma prática social, portanto, constitutiva e constituinte das relações mais amplas a partir dos embates e processos em disputas que traduzem distintas concepções de homem, mundo e sociedade” (DOURADO, 2007, p. 923), o financiamento da mesma, por meio dos recursos que estão sob o monopólio do Estado, caracteriza-se como um importante objeto de pesquisa a ser desvendado, principalmente quando sujeitos da sociedade civil adentram a estrutura de poder desse Estado.

### **Questões norteadoras**

As etapas de elaboração e aprovação do PNE (2014-2024) registraram a participação de vários sujeitos num processo que inicia com a sua proposição, percorrendo as deliberações ocorridas na I Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, e, finalmente, culminando com a sanção presidencial ocorrida em junho de 2014, no governo de Dilma Rousseff. Porém, é necessário ressaltarmos que o Projeto de Lei enviado à Câmara dos Deputados, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no que se refere, fundamentalmente, às propostas sobre financiamento da educação brasileira, divergia, em muitos aspectos, do que foi deliberado pelos mais de 3 mil delegados e outros tantos milhares de participantes/observadores da CONAE de 2010.

Os pontos propositivos e polêmicos que mobilizaram setores da sociedade civil concentravam-se nas questões que tratavam sobre o financiamento da educação brasileira propostas no texto desse Plano. Tanto os movimentos em defesa da educação pública quanto as organizações ligadas à educação privada participaram dos diversos fóruns deliberativos que antecederam a CONAE e que pautaram a temática do financiamento da educação, estando aí um dos pontos que levaram o acirramento entre essas entidades e o governo federal, chefiado por Dilma Rousseff (PT)

Dentre as principais propostas advindas dos setores de defesa da educação pública, as que destinavam maiores valores de recursos públicos para a área, “a ampliação do investimento em relação ao PIB” (BRITTO, 2015, p. 23) e a implantação de um Custo-Aluno-Qualidade foram as principais motivadoras, pois, representavam a defesa de uma ampliação significativa de investimentos financeiros para a educação pública, na perspectiva de garantir o direito de todos os brasileiros à uma educação com qualidade socialmente referenciada.

Essas razões pelas quais interessou-nos pesquisar:

- 1) Como as disputas pelo financiamento da educação se revelaram no processo de tramitação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no Congresso Nacional? Quais as concepções e projetos de educação revelados nas disputas?
- 2) Quais os principais sujeitos/grupos que protagonizaram as disputas? O que defendiam e quais argumentos e estratégias adotadas na defesa dos interesses em disputa?
- 3) Quais propostas, em torno do financiamento da educação, podem ser consideradas vitoriosas ou derrotadas nesse processo de disputa ocorrido no Congresso Nacional?

Tais questões definiram o objetivo geral e os objetivos dessas pesquisas que ficaram elaborados assim:

### **Objetivo Geral**

Analisar as disputas no processo de discussão e aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), no que concerne ao financiamento e destinação dos recursos, visando identificar concepções e projetos de educação em disputa.

### **Objetivos Específicos**

Mapear os objetos e os Grupos/Interesses em disputa nas discussões sobre o financiamento da educação brasileira, a partir das notas taquigráficas de Audiências Públicas, Comissões Especiais e Temáticas do Congresso de relatos dos sujeitos entrevistados.

Analisar as propostas em disputas pelos grupos organizados, visando identificar os objetos de disputa, os argumentos e estratégias adotadas, a partir das notas taquigráficas e dos relatos dos sujeitos entrevistados.

Discutir o processo de disputa em torno do financiamento e as propostas debatidas à luz das categorias gramsciana de Estado, Sociedade Civil e Hegemonia.

## **Metodologia**

O processo em que a democracia foi se reconstruindo no Brasil, pós-Regime Empresarial-Militar, deixa claro que o Parlamento constitui-se um importante espaço de disputa entre interesses antagônicos das classes sociais, numa sociedade em que a injusta distribuição de renda e a enorme concentração das riquezas tornam-se cada vez mais latente. O processo de superação das mazelas sociais deveria ser um dos pilares da redemocratização, estando aí uma das variáveis para compreender a intensa participação dos movimentos sociais na elaboração do texto da CF/1988 e das garantias e direitos que ali deveriam ser assegurados.

Engels (2010), ao tratar sobre a “Situação da Classe Operária na Inglaterra”, afirmou que os condicionantes das classes trabalhadoras “é a base real e o ponto de partida de todos os movimentos sociais, porque ela é, simultaneamente, a expressão máxima e a mais visível manifestação de nossa miséria social” (p.41). Essa afirmação leva-nos a conjecturar que as condições materiais objetivas das classes desprovidas dos meios de produção resultam numa organização social que reivindica junto ao poder constituído do Estado respostas às suas demandas.

Sobre essa questão, Andrade (2012), ao discorrer sobre as teses centrais de Marx defendidas no “Manifesto do Partido Comunista”, afirma que o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção, em determinado momento do desenvolvimento social fará surgir classes sociais e que essas classes serão caracterizadas por antagonismos inconciliáveis.

A existência de antagonismos gerados em virtude da existência de uma sociedade industrial marcada pelos conflitos entre classes fará surgir um Estado moderno representativo, que, segundo Marx (2007, p. 31), seria “apenas uma comissão que administra os negócios comunitários de toda classe burguesa” e que, conforme Lenin (2007, pag. 25), é a manifestação de que as classes não podem ser objetivamente

conciliáveis, que as contradições de classes são inconciliáveis e que o próprio surgimento do Estado só comprova a existência de classes sociais antagônicas.

Essas manifestações antagônicas entre classes são assim descritas por Engels (2007, p. 11):

Mas, para que essas classes antagônicas, com interesses econômicos contrários, não se entre devorassem e não devorassem a Sociedade numa luta estéril, sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da Sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da "ordem".

Assim, a opção pelo materialismo histórico dialético, enquanto abordagem teórico-metodológica neste processo de investigação social, demanda colocar em evidência a tríade que constitui esse método por coadunarem com as demais categorias que emergem, quais sejam: totalidade, contradição e mediação.

Netto (2011) afirma que a sociedade burguesa apresenta um máximo de complexidade, constituídas por totalidades de menor complexidade, sendo que “umas se apresentam mais determinantes que outras, cabendo à análise dos complexos constitutivos das totalidades esclarecer as tendências que operam especificamente em cada uma delas” (NETTO, 2011, p.57).

Para o autor, o fato de a totalidade se apresentar dinâmica faz com que manifeste um caráter contraditório de todas as totalidades que compõem a totalidade, ou seja, “sem as contradições as totalidades seriam inertes, mortas – e o que a análise registra é precisamente a sua contínua transformação” (NETTO, 2011, p. 57).

Por fim, as relações contraditórias que emergem na sociedade de classes são mediadas por estruturas complexas e peculiares das totalidades, sendo assim “sem os sistemas de mediações (...) que articulam tais totalidades, a totalidade concreta que é a sociedade burguesa seria uma totalidade indiferenciada (NETTO, 2011, p. 57-58).

Ao partirmos da sistematização da tríade conceitual que caracteriza o materialismo-histórico, podemos afirmar que para o pensamento marxista-leninista o Estado surge enquanto mediador dos conflitos que emergirão na Sociedade de classes. Todavia, esse Estado, organizado dentro de uma estrutura econômica capitalista, tenderá a atender aos interesses da classe econômico-político-socialmente dominante, no caso em questão, aquelas detentoras dos meios de produção e do capital financeiro.

Antônio Gramsci concebe o Estado a partir de dois conceitos fundamentais para compreendermos as disputas protagonizadas entre a Sociedade Civil e esse Estado. As

definições de Estado restrito e Estado ampliado são fundamentais no desenvolvimento deste estudo.

Para o pensador italiano, o Estado “restrito” corresponde à Sociedade Política, caracterizada pelo seu aparato formal governamental, em que a administração, a legalidade e o poder coercitivo são características centrais.

No que se refere ao sentido ampliado, a ideia de Estado somando Sociedade Políticas e Sociedade Civil, Gramsci assim a define:

Ficando sempre no terreno da identificação de Estado e Governo, identificação que justamente é uma representação da forma corporativa-econômica, isto é, da confusão entre Sociedade Civil e Sociedade Política, pois que é de notar que na noção geral de Estado entram elementos que são de reportar a noção de Sociedade Civil (no sentido, se pode dizer, que Estado = Sociedade Política + Sociedade Civil, isto é hegemonia encorajada de coerção) (GRAMSCI, 2007, p. 655-657)

A opção pela teoria gramsciana se fez necessária visto que as questões que analisamos podem revelar, a partir das categorias de análise que são intrínsecas à essa teoria, que no interior de um poder constituído do Estado, no caso o Legislativo Nacional, existem disputas entre forças políticas e sociais que são antagônicas, divergentes, dentre as quais uma é revestida de representação parlamentar “democraticamente eleita”, que se auto-legítima para deliberar sobre assuntos que estão diretamente ligados à vida social de um conjunto de pessoas que forma a Sociedade Civil e que, a depender da situação política, variam suas posições em relação à forma como está ocupando as esferas de poder político.

Outro fator que nos leva a optar pelo pensador italiano é analisado por Michels (2005), ao destacar que as formulações gramscianas são flexíveis e abertas e ganham precisão quando “conectadas às situações concretas que buscam explicar”.

Tal opção encontra base em Michels (2005, p. 123), quando esse afirma:

Em verdade, os conceitos gramscianos acolhem uma via de mão dupla: buscam elucidar a realidade, mas são também reformulados por ela; não há assim, conceitos fechados, mas noções que se remoldam continuamente. Esta característica dá força, vitalidade e originalidade ao historicismo de Gramsci e responde, ao final e ao cabo, pelo seu grande poder de explicitação da realidade político-econômica.

Nessa perspectiva, algumas categorias de análise formulada por Gramsci e as interpretações realizadas por seus estudiosos acerca de sua produção política são fundamentais para que concebamos o PNE, especificamente as questões que tratavam



sobre o financiamento da educação, enquanto um fator que fazer emergir disputas envolvendo os sujeitos pertencentes à Sociedade Política (o Estado) e os sujeitos da Sociedade Civil, sejam esse sujeitos movidos por princípios de incessante defesa da educação pública ou por sujeitos que pretendem a expansão do ensino privado e, igualmente, o acesso aos recursos públicos destinados à educação.

### **Procedimentos Metodológicos**

No desenvolvimento deste estudo revisamos a literatura sobre o Plano Nacional de Educação, assim como os trabalhos que versam sobre o financiamento da educação brasileira. Além desses, acessamos os documentos institucionais que demarcaram a tramitação do PNE no Congresso Nacional.

As fontes primárias analisadas são as notas taquigráficas das Audiências Públicas e sessões ordinárias e especiais nas Comissões de Educação ou de outras Comissões que trataram do PNE, em especial, do financiamento da educação brasileira, extraídas da página da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Além desses dados, acessamos diversos outros documentos, principalmente nas páginas das duas Casas do Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados) e de organizações de pesquisas que tratam questões relacionadas ao financiamento da educação no PNE e que consideramos importantes para análise, sendo, dessa forma, incorporados ao estudo.

Ressalta-se que algumas dessas notas não foram encontradas na página da Câmara dos Deputados e do Senado, assim, as que tratamos nesse trabalho foram solicitadas e prontamente disponibilizadas pelos setores de notas taquigráficas das duas Casas, outras, apesar de solicitações formais, não nos foram disponibilizadas. Em suma, a indisponibilidade de algumas notas não comprometeu as análises necessárias ao desvelamento do objeto de estudo.

Ao considerarmos a especificidade da investigação, a entrevista foi utilizada como instrumento complementar, importando destacar que algumas vantagens elencadas por Boni e Quaresma (2005, p. 75) nos fizeram recorrer às entrevistas semiestruturadas, tendo em vista que para essas autoras, esse instrumento de coleta de dados permite combinar perguntas abertas e fechadas, podendo o entrevistado discorrer sobre o tema proposto, elucidando questões que não ficaram claras, sendo possível recompor o contexto,

possibilitando a obtenção de respostas abrangentes, em virtude das pessoas aceitarem falar sobre determinados assuntos.

Por fim, esse tipo de pesquisa possibilita uma abertura e proximidade entre o entrevistador e o entrevistado, permitindo ao entrevistador abordar assuntos mais complexos, possibilitando o surgimento de respostas inesperadas.

No desenvolvimento das entrevistas, consideramos necessário elencarmos os sujeitos a serem ouvidos, tendo em vista os fatores que correspondem ao grau de relevância do movimento/organização que este ator representou ou possui na Sociedade brasileira ou na dimensão educacional do País. Outro critério adotado na escolha do entrevistado deveu-se a sua atuação enquanto pesquisador da área de financiamento da educação brasileira, com atuação nas discussões do PNE.

Os sujeitos entrevistados correspondem: à **representação de marco institucional**, sendo o mesmo parlamentar e membros da Comissão de Educação, à época da tramitação do PNE (1 entrevistado); à **representação de movimentos sociais de defesa da educação pública** (1 entrevistado)<sup>9</sup>; **consultor legislativo do Congresso Nacional, especialista em financiamento em educação** (1 entrevistado); **pesquisador-estudioso e atuante na elaboração do Plano Nacional de Educação** (1 entrevistado).

A participação desses sujeitos entrevistados nos debates (Audiências Públicas, Sessões Especiais ou Reunião de Comissão Temática) realizados no Congresso Nacional é um fator imprescindível, pois podem revelar os principais objetos de disputas acerca do financiamento da educação travados durante a tramitação do PNE, (2014-2024).

Em relação ao entrevistado que está na categoria de representação institucional, é importante reafirmar que o mesmo, à época, era membro da Comissão Especial que analisava o PNE e presidiu a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, no ano em que o PNE finalizava sua tramitação no Congresso.<sup>10</sup>

Diante do exposto, os entrevistados são identificados da seguinte forma

---

<sup>9</sup> Vale ressaltar que procuramos entrar em contato, por telefone, com representantes da Kroton Educacional e do Grupo Positivo, que são ligados ao ensino privado e estiveram presentes nas audiências públicas que ocorreram no Congresso Nacional durante a tramitação do PNE. Infelizmente, a resposta que obtivemos é que os mesmos não concedem entrevistas para trabalhos de cunho acadêmico.

<sup>10</sup> Foram várias as tentativas de entrevistarmos um (a) Parlamentar que, durante a legislatura em que o PNE tramitou, se encontrava enquanto pertencente ao bloco de oposição ao Governo Dilma Rousseff, porém, obstáculos de agendas ou aparente indisposição dos (as) mesmos (as) inviabilizaram tal momento.

**Quadro 1 – Identificação dos Sujeitos Entrevistados**

<b>Identificação Entrevistado</b>	<b>Atribuição Político/Profissional</b>
Glauber Braga Parlamentar	Deputado Federal, membro da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à época da tramitação do PNE no Congresso Nacional, presidindo tal Comissão, em 2014, ano que a proposição estava concluindo sua tramitação no Legislativo Federal.
Daniel Cara Ativista Social	Pertencente a Coordenação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação
Luiz Fernandes Dourado Pesquisador	Pesquisador em Plano Nacional de Educação e Financiamento da Educação Brasileira
Paulo Sena Martins Técnico	Técnico Legislativo da Comissão de Educação, Desporto, Cultura e Lazer da Câmara dos Deputados e Pesquisador na área de financiamento da educação.

**Fonte: Elaborado pelo próprio autor**

Sobre as fontes secundárias, tratamos daquelas que versam sobre as etapas percorridas pelo PNE até sua tramitação no Congresso Nacional, onde nos detivemos, sobretudo, na análise dos aspectos que caracterizaram os embates sobre financiamento da educação no Brasil e o PNE.

Quanto à sistematização e análise dos dados, consideramos fatores que convergiram ou que divergiram dentro do campo de atuação e das matizes político-ideológicas das organizações que os entrevistados representavam, identificados nas notas taquigráficas e nas entrevistas.

Outro aspecto a ser considerado em relação a essa sistematização, foi o de relacionar os discursos desses sujeitos com a literatura especializada sobre a temática financiamento da educação, assim, a análise passa a considerar o conteúdo daquilo que as notas taquigráficas e os trechos das entrevistas revelam sobre o objeto desta pesquisa.

### **Organização da Tese**

Essa tese de Doutorado ficou organizada em 4 capítulos que se apresentam na seguinte ordem:

**O Capítulo 1**, intitulado “**O Estado, a Sociedade Civil e a Hegemonia em Gramsci**”, sistematiza a revisão da literatura sobre o pensamento de Gramsci acerca do “Estado ou Sociedade Política”, “Sociedade Civil” e “hegemonia”, na perspectiva de instrumentalizar teoricamente e subsidiar as análises acerca das disputas ocorridas em torno do financiamento da educação, no decorrer da tramitação do PNE no Congresso Nacional, perpassando pela compreensão de tais categorias e relacionando-as aos processos envolvidos e os sujeitos que protagonizaram as disputas.

**O Capítulo 2**, intitulado “**O financiamento da educação no Brasil como objeto de Disputa**” faz uma análise histórica sobre as disputas que se deram em torno dos recursos voltados para a educação brasileira, tendo por corte temporal o Manifesto dos Pioneiros de 1932, até o Projeto de Lei Nº 8035/2010.

**O Capítulo 3**, intitulado “**As disputas em torno do financiamento da educação brasileira no contexto do PNE (2014-2024)**”, trata do objeto de estudo – as disputas pelo financiamento da educação – evidenciadas nas notas taquigráficas das Audiências Públicas e sessões em Comissões de Educação e outros fóruns que foram realizados nesse percurso e que trataram sobre o financiamento da educação.

**O capítulo 4**, intitulado “**Governo e Sociedade Civil: disputas e perspectivas em torno do financiamento da educação no PNE (2014-2024)**”, abordamos os motivos que levaram às disputas pela questão do financiamento num país como o Brasil, o envolvimento do Governo e do Partido dos Trabalhadores no processo de disputa e analisamos as perspectivas do andamento da Meta 20 a partir das falas dos entrevistados e dos discursos manifestados nas notas taquigráficas das audiências públicas e sessões que trataram sobre o tema.

Na última parte, fazemos as considerações finais, seguidas dos respectivos anexos.

## 1 O ESTADO, A SOCIEDADE CIVIL E A HEGEMONIA EM ANTONIO GRAMSCI

Conforme o pensamento de Antonio Gramsci (2001), a educação, assim como a família, a mídia e muitas outras organizações estão inseridos naquilo que ele define como aparelho privado de hegemonia que tende a fomentar processos contraditórios entre Sociedade Política, materializada no Estado e a Sociedade Civil, grupos organizados nos mais diversos movimentos que procuram respostas a determinadas demandas, sejam elas específicas ou não.

Logicamente que todas as nuances que envolvem a escola e a educação são objetos que protagonizam uma constante luta entre os sujeitos inseridos na Sociedade Civil e organizados nos mais diversos movimentos sociais. Por exemplo, os que reivindicam decisões políticas correspondentes à área educacional. Assim, se a Sociedade Civil é formada por movimentos sociais de defesa da educação pública ou de ensino privado, que procuram ver atendidas suas reivindicações; por outro lado, existe um Estado, que, segundo Gramsci (2001), “é todo um conjunto das atividades práticas e teóricas através das quais a classe dirigente justifica e mantém o seu domínio” (p. 267).

O Estado, enquanto ente político, é justamente o detentor do monopólio das finanças públicas ou do fundo público no capitalismo contemporâneo, sendo que esse fundo público tem o papel relevante para a manutenção desse sistema econômico e na garantia do contrato social, contrato esse estabelecido segundo a clássica teoria liberal lockeana<sup>11</sup>, assim resumida por Souza (2010)

Em conformidade com os demais contratualistas, Locke concebe a superação do Estado de natureza mediante o estabelecimento de um contrato social, que fundaria, então, a Sociedade Civil. Entretanto, ao contrário do constante Estado de guerra hobbesiano, Locke afirma a vigência da liberdade e igualdade entre os indivíduos, o que resultaria numa relativa harmonia das relações sociais. Essa harmonia seria quebrada apenas por eventuais inconvenientes, como a violação da propriedade alheia. Para Locke, essa seria uma etapa concreta da história dos homens, muito embora vivenciada em momentos distintos. (SOUZA, 2010, p. 30)

---

<sup>11</sup> John Locke (1632-1704) é um dos principais expoentes do liberalismo clássico, em que a primazia central de sua teoria político-econômica é que a defesa da vida, da liberdade, da propriedade estariam assegurados a partir de um contrato em que se estabelece uma relação entre os governados e os governantes.

Porém, a existência de um fundo público que deve ser legal e racionalmente alocado para o atendimento das demandas provenientes das classes que o capitalismo fez emergir na sociedade, promove uma disputa entre essas classes, pois no capitalismo, as realidades socioeconômicas de tais classes são bastante distintas, o que pode tornar suas demandas bem específicas. Conseqüentemente, o orçamento estatal ou o fundo público tende a se transformar “num espaço de luta política entre as diferentes forças da sociedade, inserir seus interesses. Os interesses no capitalismo são privados (...) e há um domínio do capital financeiro nos dias atuais” (SALVADOR, 2010, p.5)

Essa lógica de disputa pelo fundo público que ocorre no seio da Sociedade Civil “faz com que o sistema educacional esteja inserido numa dinâmica em que torna-se latente os espaços de tensões” (DANTAS JR. 2005, p. 28). Com isso há uma polarização política entre aqueles que demandam que o orçamento estatal-público seja voltado para atender as demandas públicas, dentre as quais a educação pública está inserida; e os que defendem que parte dos recursos orçamentários que o Estado detém possa ser alocado para que demandas que interessam a grupos particulares sejam igualmente atendidas.

Destarte, iniciamos este Capítulo nos propondo verificar como se estabelece a relação entre a Sociedade Política (Estado) e a Sociedade Civil (dividida, neste estudo, no intuito de compreender as disputas existentes, na sociedade brasileira, entre os que defendem que recursos públicos sejam voltados para a educação pública e os que defendem que esses recursos possam ser igualmente direcionados para a iniciativa privada que oferta no mercado a educação).

Gemaque (2006, p. 215), ao tratar sobre o PNE (2001-2010), não apenas enfatiza a correlação de forças existentes nas duas Casas Legislativas em que grupos divergentes da Sociedade Civil conseguiram aprovar suas concepções e metas, como destaca o PNE como representação de um *Plano de Estado*.

Para essa autora “o PNE sendo um Plano de Estado deve ser um documento norteador importante nos planos de governo do período em que esteja em vigência” (GEMAQUE, 2006, p. 215).

Ao partirmos das afirmações da autora, ressaltamos que Estado, Sociedade Civil e Hegemonia são categorias importantes na análise dos processos de disputas protagonizadas em torno dos recursos públicos destinados ao financiamento da educação, transcorridas no período republicano.

Temos ciência do quanto o pensamento gramsciano é profundamente estudados por mais diversos pesquisadores de sua biografia e, conseqüentemente, a teoria gramsciana e suas respectivas categorias carregam uma variedade de interpretações, que nem sempre leva a uma interpretação coesa entre esses estudiosos. Mesmo ciente desse obstáculo, optamos por usar enquanto referência teórica não apenas o pensamento original de Antonio Gramsci, mas elencamos um conjunto de autores para nos dar o fundamento teórico para essa tese, inclusive, para melhor conceituar e detalhar as diferenças entre o autor italiano e o alemão Karl Marx sobre o Estado, achamos necessário iniciar a conceituação a partir do marxismo clássico.

### **1.1 O Estado no marxismo clássico**

Ao partir do questionamento clássico de Norberto Bobbio (1991) se “existe uma teoria marxista de Estado?”, Tibile (2014, p. 53) afirma procurar e não encontrar uma teoria do Estado do autor alemão.

Ao se propor comparar a teoria positiva de Gramsci e a teoria negativa de Marx, Bianchi (2007, p. 78) é categórico em afirmar que:

Para o filósofo italiano, a unidade da teoria é definida por aquilo que ele quer afirmar, a permanência das regras do jogo, as formas institucionais da democracia contemporânea. Sua teoria é, assim, uma teoria positiva da política. Para o marxismo, a unidade da teoria é dada por aquilo que ele quer negar, o poder político. O marxismo é, assim, uma teoria negativa da política. É essa negatividade a condição para a existência de uma teoria marxista da política .

A partir do que versa Bianchi (2007), “o ponto de partida para uma crítica marxista do Estado é expresso em termos negativos” que compreendem a crítica prática ao direito, à especulação hegeliana e à concepção dessa organização política enquanto instrumento de dominação.

Ao analisar a relação das categorias Estado e dominação nos pressupostos de Marx, Weber e de Durkheim, Quaresma (2009, p. 94) lembra que discutir o Estado a partir do primeiro pensador é uma tarefa árdua, tendo em vista que essa categoria vai aparecendo em suas obras quando as análises que envolvem o sistema capitalista vão sendo desenvolvidas.

A autora lembra que Marx estava preocupado com as relações e determinações recíprocas entre o Estado e a Sociedade numa ótica diferente daquela de Hegel, pois esse concebe o primeiro (o Estado) a partir de ideias abstratas, negando a realidade histórica

ao fazer uso do método especulativo e colocando como superior e anterior à família e a Sociedade Civil (QUARESMA, 2009).

Essa Tese também é corroborada por Tible (2014, p.57), conforme exposta na citação abaixo

Hegel subordina, em caso de colisão, as leis da família e da Sociedade Civil em favor das do Estado, tendo em vista que este representa a “relação essencial” e uma “potência superior”. Ademais, continua Marx, “Hegel estabelece, aqui, uma antinomia sem solução. De um lado, necessidade externa; de outro, fim imanente”. Deste modo, “a unidade do fim último geral do Estado e dos interesses particulares dos indivíduos deve consistir em que seus deveres para com o Estado e seus direitos em relação a ele sejam idênticos (...)”

Diferentemente da concepção hegeliana, Marx procura analisar o Estado recorrendo a duas categorias fundamentais para o conjunto de suas obras: a infraestrutura e a superestrutura que materializam as relações sociais e econômicas no seio da sociedade.

Marx compreende o Estado como uma relação entre a infraestrutura e a superestrutura. A infraestrutura é a base econômica, ou melhor, é o conjunto das relações de produção que corresponde a um passado determinado do desenvolvimento das forças produtivas. Já a superestrutura tem como parte principal o Estado que é constituído pelas instituições jurídicas e políticas e por determinadas formas de consciência social (ideologia). Para Marx o Estado como superestrutura que é, depende da Sociedade Civil compreendida como a base econômica e é na Sociedade Civil que se formam as classes sociais e onde são também revelados os antagonismos de classe que são inconciliáveis na visão marxiana. O Estado é resultado de um determinado grau de desenvolvimento econômico que está ligado à divisão da Sociedade em classes, sendo que, para Marx, o Estado nasce da luta de classes (QUARESMA, 2009, p. 97)

Engels (1984, p. 191), em sua obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, lembra que o Estado não é um ente constituído de fora para dentro da Sociedade e muito menos reflete a realidade moral ou racional dos indivíduos. Surge como consequência dos antagonismos de classes com seus interesses econômicos específicos.

Conforme esse autor, para que esses antagonismos de classe não resultem numa luta estéril entre as classes, é necessário que um poder, que, apesar de nascer no seio da sociedade e se encontrar acima dela, mantenha a ordem social à fim de que os indivíduos não sejam consumidos por seus interesses inconciliáveis:

Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo nasceu em meio do conflito delas, é, por regra geral,



o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida (ENGELS, 1984, p. 193).

A partir da afirmação de Engels (1984), nota-se que seu pensamento define o Estado como instrumento de poder político das classes que dominam os meios de produção econômica, onde as demais classes sociais estariam subjugadas às diretrizes que as primeiras determinariam para a convivência social, mesmo num ambiente de interesses inconciliáveis. Nem mesmo a emergência de um Estado de caráter liberal, universalizando determinadas leis, e promovendo os direitos que na teoria eram para ser gozados por todos os grupos, foram insuficientes para que isso acontecesse em virtude de que, segundo Marx (2017, p. 87), “as legislações mais liberais limitaram-se, em termos de direito privado, a formular e alçar ao plano universal direitos vigentes. Quando não encontraram nenhum direito vigente, tampouco o ofereceram”.

Dessa forma, as leis que emergem na sociedade do capital, na aparência terão um caráter de atendimento igual ao conjunto dos indivíduos que fazem parte de uma dada sociedade. Entretanto, na prática, apenas serão reprodutoras do processo histórico de desigualdade.

Mesmo a educação, assegurada por legislações que a transformam num direito fundamental para todos os sujeitos, tornou-se, conforme Meszáros (2008):

“(…)instrumento daqueles estigmas da sociedade capitalista: fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à maquinaria produtiva em expansão do sistema capitalista, mas também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes”. Em outras palavras, tornou-se uma peça do processo de acumulação de capital e de estabelecimento de um consenso que torna possível a reprodução do injusto sistema de classes. Em lugar de instrumento da emancipação humana, agora é perpetuação e reprodução desse sistema.

Para Engels (1984), ao ser dominado pelo grupo que detém o poder econômico da sociedade, mesmo nascido nas entranhas dessa sociedade, o Estado se afasta tornando-se um ente estranho e distante e que se caracteriza, segundo o pensador inglês, por dois aspectos<sup>12</sup>: 1) agrupamento de seus súditos em um determinado território, sendo que os mesmos são levados a exercerem os direitos e deveres sociais onde estivessem estabelecidos; 2) a instituição de uma força pública, armada, que faz cumprir as leis e que

---

<sup>12</sup> Engels, 1984, p. 193.

não se identifica mais com o povo, possuindo, igualmente, outros elementos coercitivos e que se mantém a base de imposição de tributos.

Esses aspectos, em especial o último, é consonante com o pensamento de Marx (2007, p. 98), quando esse discorre sobre o fato de que nesse Estado existe “a ilusão de que a lei se baseia na vontade, e, mais ainda na vontade livre, quando na realidade, a classe dominante que se aparelhou ao Estado faz valer seus interesses e o restante da sociedade e suas instituições apenas reproduzem esses interesses.

Fica evidente que na teoria marxiana, o Estado se apresenta como instrumento de dominação de uma classe sobre outra, sendo que a classe dominante é justamente aquela que ao controlar os meios de produção, após a configuração do poder político representado nesse ente estatal, determinará as diretrizes às classes dominadas e desprovidas dos meios produtivos, como podemos confirmar a partir de Quaresma (2009):

Na visão marxiana o Estado é o aparelho ou conjunto de aparelhos cuja principal função é tentar impedir que o antagonismo de classe degenere em luta. Entretanto, este mesmo Estado não se atém a mediar os interesses das classes opostas, mas acaba por contribuir e reforçar a manutenção do domínio da classe dominante sobre a classe dominada. Temos aqui, portanto, a dominação de uma classe sobre as outras, ou seja, o poder organizado de uma classe para oprimir uma outra, sendo o Estado a expressão dessa dominação de classe. (p. 97)

Pereira (2013, p. 42) corrobora o enunciado acima quando ressalta que Marx não via qualquer possibilidade de bem-estar do conjunto da Sociedade numa organização política de Estado que estava comprometida prioritariamente com interesses das classes dominantes, portanto, seria sempre um instrumento de manutenção e de estruturas de classe.

Quaresma (2009) afirma que ao encontrar-se num processo de centralização burocrática, militar e policial opressora ao conjunto da Sociedade, o Estado se distanciaria dessa, mas sempre evidenciaria o poder da classe dominante, o que teria levado Marx a afirmar que a supressão dos antagonismos de classe e do próprio Estado se daria quando o proletariado, por meio da revolução, ocupasse as estruturas de poder estatal.

Marx não concebia a existência do Estado, numa economia capitalista, sem que o mesmo servisse enquanto instrumento de dominação de uma classe em relação a outra. Essa dominação, realizada pela burguesia, que dominando a base material da sociedade,

procurará dominar igualmente todos os elementos que constituem a superestrutura, onde o próprio Estado está inserido.

Coutinho (1999, p. 123-124) ressalta que a grande descoberta de Marx e Engels foi o caráter de classe de todo o fenômeno do Estado, se contrapondo a Hegel no momento em que há um processo de dessacralização e desfetichização desse fenômeno, evidencia, dessa forma, que as contradições intrínsecas que ocorrem, materializada na divisão de classes, fomenta o surgimento do ente estatal e de sua função que é a de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo que interesses comuns de uma classe particular se imponham como o interesse geral da Sociedade.

Coutinho (1999) nos alerta para o contexto político, econômico e social bem diferenciados vividos por Marx/Engels e Gramsci, considerando que os primeiros vivenciaram um período de escassa participação política, onde a ação do proletariado se resumia a vanguardas combativas e na clandestinidade, o que fez com que, em suas análises, o Estado e seu caráter repressivo fossem colocados em primeiro plano. Diferentemente de Gramsci, que viveu uma época em que o fenômeno estatal se complexificou, havendo maior participação política, surgimento de sindicatos e partidos de massa legalizados, conquista e universalização do voto. Enfim, havia “uma esfera social nova, dotada de leis e de funções relativamente autônomas e específicas, tanto em face do mundo econômico quanto dos aparelhos repressivos do Estado” (COUTINHO, 1999, p. 124).

## **1.2 – O Estado na concepção gramsciana**

Gramsci (2007, p. 287) afirmava que a superestrutura era formada por dois grandes planos em que, de um lado, encontrava-se a Sociedade Civil, que seria junção de organismos considerados privados e, de outro lado, a Sociedade Política, materializada no Estado ou no governo jurídico, que exerci o comando e o domínio de direito na sociedade.

Ao reconhecer o aspecto de dominação do Estado burguês estudado por Marx e Engels, o italiano Antonio Gramsci deparou-se com o aparelho político, verificando que as relações estabelecidas entre os diferentes estratos sociais adquirem novas formas de articulação política em que os entrelaçamentos de mecanismo de “dominação e consenso” e “dominação e hegemonia” vão se tornando comuns em suas análises (ADAMS; PFEIFER, 2006, p.241).

Sobre essa perspectiva gramsciana de Estado, Adam e Pfeifer (2006) tecem as seguintes considerações

O movimento de atualização que Gramsci possibilita a teoria marxista se expressa como marco ao desvelar outra face do esquema estatal que não só no aspecto coercitivo. Ao analisar a Sociedade de sua época, Gramsci identifica a existência de uma “robusta estrutura da Sociedade Civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas”. Portanto, a concepção de Estado ampliado que configura novas determinações à superestrutura, possibilita alargar a compreensão do desenvolvimento societário e mais especificamente permite imprimir a análise do Estado o rigor do trato dialético, desvendando a sinuosidade das relações políticas na Sociedade (ADAMS; PFEIFER, 2006, p. 241)

Diferentemente de uma visão de Estado enquanto “comitê” da classe dominante, ou de uma perspectiva exclusivamente de determinismo econômico, Gramsci foca sua reflexão nos processos que transformaram e tornaram cada vez mais complexas as estruturas produtivas e nas superestruturas que asseguravam a reprodução da ordem social (MENDONÇA, 2014).

Gramsci (2012) concebe a ideia de um Estado caracterizado por adotar políticas liberais que vão se tornando o principal modelo de democracia que as classes dirigentes vão impondo a sociedade com algo intrínseco a esse modelo: a divisão de poderes.

Importância essencial da divisão dos poderes para o liberalismo político e econômico: toda a ideologia liberal, com suas forças e debilidades pode ser contida no princípio da divisão dos poderes, mostrando qual é a fonte da debilidade do liberalismo [...] (GRAMSCI, 2012, p. 99)

Tal reconhecimento da divisão dos poderes e de gradual processo de participação política com a inclusão das classes populares, não descaracterizam o Estado enquanto um ente em que a classe dirigente do mesmo está representando os interesses de grupos que dirigem economicamente a sociedade. E mesmo o processo dessa divisão dos poderes, segundo o próprio pensador italiano, são órgãos de hegemonia política.

Unidade do Estado na distinção dos poderes: o Parlamento mais ligado à sociedade civil, o Poder Judiciário entre o governo e o Parlamento representa a continuidade da lei escrita (até mesmo contra o governo). Naturalmente, todos os 3 poderes são também órgãos de hegemonia política, mas em medidas diversas: 1) Parlamento; 2) Magistratura; 3) Governo. Seria bom notar como as incorreções da administração da justiça dão ao público uma impressão especialmente desastrosa: o aparato hegemônico é mais sensível nesse setor, ao qual podem ser levados mesmo os arbítrios da política e da administração política. (GRAMSCI, 2012, p. 100)

Apesar de ter como base de análise o materialismo e a dialética, Gramsci afasta-se das interpretações economicistas, sem ter como referência o idealismo, o que leva ao desenvolvimento de um rigor lógico, com relevo científico, nas teorias e práticas da historiografia, na ciência e arte política (SILVA, 2009, p. 8)

O pensamento gramsciano analisa a Sociedade e o Estado a partir de uma perspectiva que se diferencia das ideias de Marx, principalmente em relação à base econômica, que para o autor alemão é determinante para a dimensão política e social, conforme demonstrado, ainda, por Silva (2009, p.9)

Então, ele não nega que o político se constrói a partir da divisão social do trabalho, mas aponta uma autonomização do político frente ao econômico, enfatizando que nem sempre uma crise econômica desencadearia uma crise política. Com isso, percebemos claramente que ele privilegia as estruturas conjunturais, e mais, sustenta que só é possível entender esta autonomização do político na medida que compreendemos o conceito de bloco histórico e a distinção no Estado entre Sociedade Civil e política.

A proposta gramsciana de análise do Estado, em sentido ampliado, considera alguns aspectos que são preponderantes para essa formulação teórica. Primeiramente é que a concepção de Estado ampliado ocorre nas sociedades ocidentais, onde os processos de mudanças das estruturas produtivas e superestruturas se transformaram e se complexificaram. Em segundo lugar, esse Estado ampliado ocorre quando há uma relação de equilíbrio entre os dois entes centrais que formam o Estado, ou seja a Sociedade Política e a Sociedade Civil, o que não oculta a existência da luta de classes onde se disputam os aparelhos privados de hegemonia, visando a obtenção da direção político-ideológica e do consenso (VIOLIN, 2008).

Para Mendonça (2014), o Estado ampliado se caracteriza como a principal contribuição de Gramsci no âmbito da renovação do marxismo, “superando as dicotomias vontade *versus* imposição, sujeito *versus* Sociedade e base *versus* superestrutura, através de uma análise cuja ênfase é histórica” (p. 34).

Para Coutinho (2003, p. 127), essa dicotomia existente no Estado ampliado demonstra que, enquanto a Sociedade Política é permeada pela classe dominante que detém o monopólio da repressão e da violência, identificando-se com os aparelhos de coerção, com as burocracias do poder executivo e legislativo e com o aparato policial; a Sociedade Civil é formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias.

Em relação à Sociedade Política, Mendonça (2014, p.35) esclarece que, para Gramsci, o Estado, em seu sentido restrito ou “Estado Político” ou “Estado Governo”, e que está em sua obra “Cadernos do Cárcere”, se caracteriza pelas instituições governamentais que possuem, enquanto atribuição, a administração e a organização dos grupos que se confrontam no meio social, assim como fazem uso do seu poder coercitivo quando não existe consentimento por parte daqueles que compõem a Sociedade.

Em relação ao pensamento gramsciano sobre a Sociedade Civil, a autora assim o define:

(...) a noção de Sociedade Civil implica no conjunto dos organismos chamados de “privados” ou “aparelhos privados de hegemonia”, no sentido da adesão voluntária de seus membros. Dentre esses aparelhos Gramsci destaca igrejas, associações privadas, sindicatos, escolas, partidos e imprensa. É em torno a eles que se organizam as vontades coletivas, seja dos grupos dominantes, seja dos dominados. (MENDONÇA, 2014, p. 35)

Para Coutinho (1999), os sindicatos englobando milhões de pessoas, os partidos operários atuando legalmente, o voto elegendo o parlamento, os jornais sendo impressos em números expressivos fazem parte de um conjunto de mudanças que Marx não conheceu enquanto relações de poder numa sociedade capitalista desenvolvida. São justamente esses aparelhos privados de hegemonia, ou seja, os organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente (e, por isso são “privados”) e que não se caracterizam pelo uso da repressão” (p. 125) e que Gramsci os reconhece enquanto instrumento imprescindível para a Sociedade Civil.

Segundo Coutinho (1999),

Enquanto a Sociedade Política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado (controlados pelas burocracias executiva e policial-militar), os portadores materiais da Sociedade Civil são o que Gramsci chama de “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da Sociedade Política (COUTINHO, 1999, p. 129)

A interpretação de Coutinho (1999) diferencia-se da definição de Marx e Engels (2007), na obra “A Ideologia Alemã”, em que os mesmos advogam a Sociedade Civil como superior a um Estado caracterizado pela dominação, contrariando, mais uma vez o ideal hegeliano de superioridade desse último<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Quaresma também é outro autor que ressalta o reconhecimento de Marx em relação à Sociedade Civil enquanto um ente superior ao Estado: “Em suas críticas Marx acusa Hegel de utilizar o método

Assim, Marx e Engels (2007) definem a Sociedade Civil:

Vê-se, já aqui, que essa Sociedade Civil é a verdadeira fonte, o verdadeiro palco da história, e como é absurda a concepção histórica anterior que omitia as relações reais, limitando-se as ações grandiosa dos príncipes e dos Estados. A Sociedade Civil abrange toda troca material dos indivíduos dentro de uma determinada fase de desenvolvimento das forças produtivas (MARX; ENGELS, 2007,p.63).

No propósito de esclarecer sobre os aspectos que caracterizam a Sociedade Política e a Sociedade Civil, em sua obra, “Gramsci e o Estado”, Buci-Glucksmann (1980) traz um esquema de concepção de ampliação do Estado (Estado integral), procurando desdobrar metodologicamente as superestruturas.

**Quadro 2 – Concepção de ampliação do Estado em Gramsci**

Estado Integral =	Hegemonia encorajada de coerção
<b>Estado ou Sociedade Política</b>	<b>Sociedade Civil</b>
Ditadura	Hegemonia
Aparelho de coerção (exército, política, administração, tribunais, burocracia...)	Aparelhos de hegemonia (culturais, políticos, econômicos)
Governo (= Estado em um sentido estrito)	Estado no sentido integral
Estado como aparelho de poder	Estado como organizador do consenso
Dominação	Direção

Fonte: Extraído de Buci-Glucksmann (1980, p. 126)

Ao afirmar que a emergência do Estado integral pressupõe a somatória da Sociedade Política ou Estado + a Sociedade Civil, Gramsci (2007) explica a existência dessas duas categorias:

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “Sociedade Civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “Sociedade Política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a Sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”.

---

especulativo, isto é, dedução sem observação e sem respeito à realidade histórica do seu tempo e também sem estudos que pudessem comprovar como foi se formando o Estado moderno. Observamos que quando Marx faz suas críticas a Hegel ele acaba por superar também os filósofos políticos anteriores a Hegel, pois, Marx faz uma inversão das relações entre Sociedade Civil e Estado. Para Marx, ao contrário desses filósofos políticos, é a Sociedade Civil entendida como um conjunto das relações econômicas que explica o surgimento do Estado, seu caráter, a natureza de suas leis, etc. E tem mais, enquanto que os filósofos modernos acreditavam que o Estado se encaminhava para um aperfeiçoamento cada vez maior, Marx, ao contrário, acreditava que o Estado estava fadado a sua extinção na futura Sociedade sem classes”. (QUARESMA, 2009, p.97-98)

Essas funções são precisamente organizativas e conectivas. Os intelectuais são “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social (...); 2) do aparelho de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativamente nem passivamente, mas que é constituído para toda a Sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo. (GRAMSCI, 2007, p. 286)

O Estado integral, na visão gramsciana, se realiza a partir da coexistência da Sociedade Política e Sociedade Civil, ou seja, essa forma de Estado, para essa teoria, seria a síntese das duas formas de Sociedades elaboradas pelo autor italiano, em que a primeira abriga o poder de coerção, enquanto a segunda o espaço em que se encontram os aparelhos de hegemonia.

Evidentemente, a perspectiva do Estado na concepção gramsciana difere, em algum grau, daquelas concepções elaboradas por Marx, Engels e o próprio Lenin, onde a extinção do Estado e a edificação de uma Sociedade sem classes seria o propósito central e final da luta de classes. Diferença essa, constatada principalmente pela existência de uma Sociedade Civil sobre a Sociedade Política, onde a hegemonia, segundo Gramsci, traduz a primazia ideológica e econômica de uma classe por meio da hegemonia política (DOMINGUES, 2005, p. 222-223)

### **1.3 - Hegemonia**

“Hegemonia”, inquestionavelmente, é um dos conceitos mais estudados por pesquisadores do pensamento gramsciano, pois a mesma remete às disputas ocorridas na Sociedade Civil, protagonizadas pelos diversos grupos que a compõem, pressupondo o alcance da mesma configurada no consenso.

O próprio Gramsci (2007), assim a define:

A questão da hegemonia pressupõe, indubitavelmente, que nesta seja levado em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre as quais ela será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça os sacrifícios de ordem econômico-corporativo, mas é também incontestável que tais sacrifícios e tais compromissos não possam resguardar o essencial, pois que se a hegemônica é ético-política, não pode não ser também econômica, não pode não ter o seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exercita no núcleo decisivo de atividade econômica (p. 578)



Said (2014, p. 604) destaca a importância do conceito de hegemonia para a compreensão do Estado e da luta pelo poder na Sociedade, assim como compreender o nexo dialético entre força e consenso, onde o último deve predominar, o que não importa afirmar que o primeiro desaparecerá.

Para Moraes (2010), o “consenso” se materializa quando uma classe que é dominante e dirigente, ou seja, hegemônica, faz com que seus valores e visões de mundo sejam aceitos sem a utilização da força coercitiva enquanto recurso para impô-los. Assim, os valores e visões quando consensualizados serão legitimados pelos grupos dominados.

Em suma, o que o autor explica é que as classes dominantes se abstêm do uso da violência, da coerção e da força física ou de qualquer outro poder coercitivo a fim de que as classes dominadas assimilem suas ideologias, enquanto tal método for encontrando êxito.

Ao reconhecer que grupos distintos disputam o controle hegemônico da sociedade, Gramsci (2007) procura mostrar a existência de uma conexão entre hegemonia e uma sociedade que vivencia a democracia

Entre os muitos significados da democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe hegemonia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos, na medida em que (...) a legislação favorece a passagem dos grupos dirigidos ao grupo dirigente (GRAMSCI, 2007, p. 1056)

O trecho torna claro que o princípio básico de que a democracia, conforme um de seus princípios, pressupõe a alternância de grupos políticos no poder político, ela, conseqüentemente está intimamente aliada à um domínio hegemônico por parte do grupo que obtém esse poder político

Conforme Silva (2016), “o conceito de hegemonia é o coração da teoria política gramsciana e adquire amplitude ao longo das reflexões e estudos carcerários” (p.34), significando, segundo Mezzaroba (2005), “conhecimento, além de ação, por isso é a conquista de um novo nível de cultura, é a descoberta de coisas que não se conhecia” (p. 9).

Originado na social-democracia russa e, igualmente, fazendo parte da elaboração política de Lenin, é em Gramsci que o conceito de hegemonia passa a ser melhor elaborado e adequado para as análises das relações sociais, não se confundindo com o materialismo vulgarizado ou mesmo o idealismo hegeliano especulativo (ALVES, 2010, p. 71), devendo “ser compreendida no contexto de uma dualidade indissociável entre *consenso e coerção* na Sociedade (CURRO, 2014, p.15)

Para Alves (2010), o líder da revolução russa já havia observado as dificuldades de conquista do poder nas Sociedades de capitalismo avançado<sup>14</sup>, o que acabou influenciando o pensamento e a ação política de Gramsci. Todavia, no que se refere à hegemonia, diferenças fundamentais se estabeleceram em relação ao conceito, principalmente de Estado integral, Sociedade Política e Sociedade Civil.

Enquanto Lênin se refere apenas à ditadura do proletariado ao falar de hegemonia, enfatizando seu caráter coercitivo, Gramsci destaca a importância de formar uma classe dirigente que se mantenha pelo consentimento das massas e não apenas pela força coercitiva. Ademais, Gramsci sublinha a importância da direção cultural e ideológica, o que é considerado por Portelli como o maior ponto de ruptura entre os dois autores; afinal, Lênin insiste no caráter puramente político da hegemonia. (ALVES, 2010, p.73)

Percebemos, no trecho acima, que Gramsci ao destacar importância da hegemonia cultural e ideológica<sup>15</sup> (elementos esses pertencentes à superestrutura da Sociedade), conduz à ideia de recusa às explicações deterministas de ordem econômica.

Para Silva (2016), o conceito de hegemonia em Gramsci é distinto daquele elaborado por Marx, dentre outros fatores, em virtude de que a Sociedade Civil, à época do pensador italiano, apresentava muito mais complexidades em sua relação com o Estado, do que no período em que Marx desenvolve sua (s) teoria(s), o que eleva a categoria de ser a “hegemonia do proletariado” para a “hegemonia da Sociedade Civil”, significando “a redefinição do conceito de Estado e uma visão ampliada do conceito de política no interior do marxismo” (p. 150).

A autora ainda afirma que a hegemonia necessita do equilíbrio entre consenso e força constantemente, tendo em vista que um grupo é hegemônico quando “exerce não apenas a dominação nas classes antagônicas, mas a direção, de maneira que a força sempre apareça apoiada no consenso” (SILVA, 2016, p. 314), sendo que a mesma não ocorre exclusivamente numa ordem superestrutural, mas também em toda a esfera estrutural, ou seja, em todo o bloco histórico.

---

<sup>14</sup> Uma das principais constatações do revolucionário russo é a de que por si só, o proletariado não chega à uma consciência política que lhe permite ser o dirigente nesse processo. Tal reflexão está assentada na ideia de que a teoria revolucionária vem “de fora”, de intelectuais burgueses. Porém a ideia não é simplesmente de que a teoria revolucionária não seja elaborada dentro o proletariado, mas só estando fora das relações econômicas e podendo ter assimilado a cultura burguesa é possível perceber dialeticamente as posições determinadas e, bem como, formular sua “superação”

<sup>15</sup> Segundo Silva (2016), o conhecimento em si, para Gramsci, é uma ideologia, tendo em vista que não pode ser desligado de concepções e práticas que atribuem significado ao mundo.

Michels (2005) reafirma tal pensamento, ao argumentar que a prevalência da hegemonia ocorrerá quando o consenso ocupar um espaço na linha de frente das disputas que ocorrem na Sociedade Civil, diferentemente da lógica de um Estado que orienta a sua ação para a coerção, pois essa “só deve ser usada em casos excepcionais, isolados, dado que a hegemonia, baseada no consenso, é suficiente para assegurar a conformidade da conduta da maior parte das pessoas, na maior parte do grupo (p. 125).

Coutinho (1999) corrobora essa afirmação quando argumenta que, ao buscar exercer sua hegemonia, as classes procuram ganhar aliados para suas posições, em que a direção política e o consenso são objetivos imprescindíveis e intrínsecos à Sociedade Civil, enquanto que as classes que recorrem a uma ditadura precisamente fazem uso da dominação por meio da coerção.

Para Mezzaroba (2005, p. 9), a hegemonia pode ser conquistada antes mesmo da conquista do poder e ao chegar ao poder, o grupo torna-se hegemônico quando consegue difundir entre todos os membros da Sociedade Civil aquilo que é correspondente a sua identidade política e cultural, o que o torna dominante, porém, igualmente precisa se tornar dirigente.

Silva (2016) afirma que, para Gramsci, a cultura é expressão do ato reflexivo, é produção humana e todos os sujeitos são detentores de cultura, portanto, cultos. Mesmo o saber popular que muitas vezes tem por fundamentação o folclore e o senso-comum, deve ser instrumento para o aperfeiçoamento intelectual, forjando uma nova concepção de mundo daqueles considerados subalternos<sup>16</sup>, o que estabeleceria novas relações sociais passíveis de serem hegemônicas:

Pela importância que confere à questão e pela necessidade de que seja extensível a todos, Gramsci defende que as instituições educativas e culturais sejam públicas e não deixadas a cargo da iniciativa privada. A grande massa precisa apropriar-se dos bens culturais para estabelecer outras relações, com o conhecimento, com as pessoas e com o mundo (SILVA, 2016, p. 321)

A escola, as instituições religiosas e os movimentos sociais ocupam um importante espaço de articulação na Sociedade Civil, que proporciona as liberdades individuais e coletivas, onde ocorrem os embates ideológicos promovidos por esses

---

<sup>16</sup> Para Silva (2016, p. 317) alguns aspectos caracterizariam a subalternidade para Gramsci, dentre as quais vale destacar: a mesma é uma condição de hegemonia existente, o que revela a eficácia da classe dominante; é produzida no interior da dialética das relações sociais; não é homogênea, distinguindo-se conforme os grupos se relacionam com a Sociedade Política e civil e com a organização que conseguem obter.

movimentos sociais e culturais, produzindo consensos entre os diferentes grupos sociais (MEZZAROBA, 2005, p.10).

Michels (2016) ressalta que Gramsci ficou impressionado sobre como a burguesia exercia o poder sem necessariamente deter a exclusividade de direção do poder estatal e suas atribuições administrativas, executivas e coercitivas, mas também como o alcance hegemônico se manifestava em outras importantes instituições presentes na Sociedade Civil, como a Igreja, o Sistema Educacional, a Imprensa, sendo que as mesmas “se encarregavam de difundir nas pessoas determinados modos de comportamento e expectativas consistentes com a ordem social vigente” (p. 124). Este exemplo decorre de uma manifestação de hegemonia de uma classe na Sociedade, em que direção intelectual e moral precedem da persuasão, o que promove a adesão por meios ideológicos na formação de classe. Opostamente, o outro exemplo supõe ao poder o uso da força e a função coercitiva (CARVALHO, 2004, p.40).

Os embates ideológicos que surgem no seio da Sociedade Civil, para além das adesões que possibilitam no processo tornam a “guerra de posição<sup>17</sup>” um elemento essencial nessa disputa pela hegemonia, em virtude justamente do confronto entre concepções ideológicas e culturais e as perspectivas dos diferentes grupos sociais. Assim, “a guerra de posição pode ser definida como o conflito cultural que envolve ideologia, religião e sistema de valores”. (MEZZAROBA, 2005, p. 11)

Tschumi (2015), ao tratar da diferença entre “guerra e revolução no pensamento de Gramsci”, procura igualmente demonstrar a diferença entre os conceitos de guerra de movimento e guerra de posição.

Para esse autor, segundo a concepção gramsciana, a guerra de movimento ocorreria nos Países em que a “Sociedade Civil é fraca, a luta de classes adquire um caráter eminentemente político-militar, onde o uso da violência exerce um papel essencial para a tomada do poder” (Tschumi, 2015, p. 313); contrariamente, em Sociedades com maior participação da sociedade civil, a guerra de posição é imprescindível, pois os grupos sociais organizados destituirão os aparatos de coerção que estão sob monopólio da Sociedade Política.

Em relação ao primeiro caso, a guerra de movimento seria mais presente no Oriente, pois o mesmo é marcado pela presença de um Estado forte e uma Sociedade Civil primitiva, ou seja, nessa parte oriental, segundo a teoria gramsciana “não foi desenvolvida

---

<sup>17</sup> Gramsci realiza uma analogia entre o significado militar do termo guerra de posição e as ações que devem ser promovidas com a finalidade de destituir do poder o bloco histórico capitalista Tschumi (2005, p. 312)

uma Sociedade Civil forte e autônoma. Nestas, o Estado é tudo e a Sociedade Civil é incipiente e fluida, porquanto a luta se trava, fundamentalmente, visando à conquista do Estado” (SILVA, 2015, p.249).

No Oriente, caracterizado por uma Sociedade Civil mais frágil e uma Sociedade Política forte, o Estado é estrito aparato governamental corporativo e repressivo; e, portanto, a guerra de movimento, ou seja, a tomada do poder pelo “assalto”, pode determinar uma mudança de Estado. (SILVA, 2016, p.8)

É importante ressaltar que, conforme demonstrado por Passos (2015), “‘Ocidente’ e ‘Oriente’ parte de um todo separável somente metodologicamente por Gramsci, também são metáforas e não se baseiam em critérios geográficos” (p.107), e são referentes às complexidades que caracterizam a Sociedade Civil, havendo menor grau de complexidade em relação aquelas definidas como “oriental’.

Essa afirmação vai ao encontro do que foi exposto por Violin (2006, p.5), para quem “a ‘ocidentalidade’ de uma formação social não é um fato puramente geográfico, mas, sobretudo, um fato histórico”, ou seja, é possível conjecturar que para esse autor, fatores, muitas vezes diversos, de ordem política, econômica, cultural são variáveis e considerados como elementos importantes para diferenciar a análise da relação Estado x Sociedade Civil.

Para esse autor, enquanto as Sociedades orientais são marcadas: a) pelo prevailecimento do não-desenvolvimento de uma Sociedade Civil empoderada e autônoma; b) pela lógica da tomada explosiva do Estado como escopo central da luta de classes; e c) pela imposição de uma estratégia de ataque frontal, visando a conquista e conservação do Estado restrito. Opostamente, nas Sociedades ocidentais prevaleceria: a) equilíbrio entre Sociedade Civil e Estado; b) luta de classes, visando a disputa pelos aparelhos privados de hegemonia; c) e a busca pela direção político-ideológica e do consenso (VIOLIN, 2006, p. 5-6).

Alves (2010) ao tratar “O conceito de hegemonia em Gramsci, Laclau e Mouffe”, sintetiza a diferenciação nos seguintes termos:

Na sua análise sobre as formações econômico-sociais do Oriente e do Ocidente, Gramsci percebe que a Sociedade Civil se mostra pouco estruturada no primeiro caso e com uma estrutura muito poderosa no segundo. Desse modo, a estratégia utilizada pelos bolcheviques na tomada do poder na Rússia, marcada pela predominância da coerção, por uma “guerra de movimento”, não poderia ocorrer no Ocidente. Portanto, as batalhas no Ocidente devem ser travadas no âmbito da Sociedade Civil, numa “guerra de posição” em que se visa à conquista (p.80)

Silva (2016) segue a mesma perspectiva quando ressalta o confronto entre a concepção política gramsciana e a concepção bolchevista, sendo que a primeira “concebe a possibilidade de o processo hegemônico de conquista e condução do poder vir a ser um processo democrático. Ao mesmo tempo em que evidencia que toda democracia é pautada na hegemonia” (p. 144).

Conforme a autora, a disputa pelos aparelhos privados de hegemonia pode claramente ser desenvolvido em Sociedade em que a democracia esteja consolidada ou em processos de democratização, o que poderíamos incluir o Brasil, enquadrado nesse último caso, fazendo parte dos Países ocidentais em que a Sociedade Civil esteja disputando os aparelhos ideológicos de hegemonia.

Porém, Silva (2016, p. 144) faz importante ressalva, ao afirmar

O que não significa dizer que Gramsci vincule toda forma de hegemonia à existência de um processo democrático de obtenção de consentimento e de condução do poder. Isso estaria em desacordo, inclusive, com próprio momento histórico em que vivia, afinal ele presenciou a avalanche fascista na Itália e no avanço de um discurso hegemônico por métodos de governo nada democráticos.

Para Buci-Glucksmann (1980), Gramsci rompe com a concepção instrumental do “Estado-coerção em favor de uma ampliação do Estado, desdobrado em coerção-hegemonia, caracterizando uma política socialista sempre pensada em relação com sua base contraditória, levando ao desenvolvimento de superestruturas complexas, fazendo emergir, no seio da Sociedade Política, conforme o próprio Gramsci define, “uma Sociedade Civil complexa e bem articulada, onde cada indivíduo governa-se a si próprio, sem isso entrar em conflito com a Sociedade Política” (p. 334).

Michels (2016), em concordância como o exposto acima, afirma que ao fazer a defesa da busca pelo consenso, como condição da hegemonia, Gramsci não confunde tal condição com altruísmo, mas o vê “enquanto direção intelectual e moral, como meio de exercício da supremacia, como forma de direção de grupos afins e aliados” (p. 126). Dessa forma, conforme esse autor, a conquista do poder e o exercício do mesmo, somente ocorreria com o alcance da condição de dirigente por partes dos grupos, sendo que o consenso perpassa, fundamentalmente por uma direção moral e intelectual.

A hegemonia, então passa a ser direção intelectual e moral, uma combinação entre ambos, porém com medidas diferentes, para que se alcance o consenso, pois a ausência

deste resultaria na utilização da força e, conseqüentemente, haveria uma crise de hegemonia que conduziria a uma ditadura (SILVA, 2016, p. 4)

Gramsci (2007) não descarta a coerção ou força enquanto elemento necessário para a normalidade da hegemonia, principalmente em momentos de crise em que essa hegemonia está sob riscos de “não ser mais hegemônica”.

O exercício “normal” da hegemonia no terreno que se tornou clássico do regime parlamentar é caracterizado por uma combinação de força e consenso que se equilibram, sem que a força sobressaia muito ao consenso, ao invés, apareça apoiada pelo consenso da maioria expresso pelos chamados órgãos de opinião pública (os quais, por conseguinte, em certas situações, são multiplicados artificialmente) (GRAMSCI, 2007, p.289).

Para Silva (2016, p. 4), o caráter de normalidade a se exercer relaciona-se não somente sobre o uso da violência jurídico-estatal pelas classes dominantes às classes inimigas, mas o exercício “normal” da capacidade simultânea de direção, com a primazia do consenso sobre o uso da força direta.

Ao alcançar a hegemonia, o grupo que a aspirou estaria, segundo a concepção gramsciana, condicionado ao estabelecimento de alianças no âmbito da Sociedade Civil, o que elevaria seus interesses particulares enquanto grupo, a interesses universais, ao encampamento do conjunto de valores, agora comum nessa Sociedade Civil.

Essa posição é corroborada por Michels (2005), ao argumentar que:

Em outras palavras, a direção no Estado e na Sociedade depende da generalização de interesses inicialmente particulares, depois tornados universais. Só assim, e com uso parcimonioso dos recursos à violência e coerção é que a hegemonia pode ser alcançada e sustentada (MICHELS, 2005, p. 127).

Destarte, em relação a disputa hegemônica, notamos que, para Marx, a mesma é intrínseca a luta de classes e ocorre no centro da infraestrutura (e que a superestrutura apenas refletiria o domínio da classe dominante), enquanto Gramsci inverte a lógica desse pensamento e utiliza as categorias de Sociedade Civil e hegemonia, enfatizando que essas lutas ocorrem justamente na dimensão da superestrutura.

Para Silva (2010, p. 56), a Sociedade Civil é justamente aquela em que as pessoas, civis, não estariam vinculadas ao poder governamental jurídico e sim associadas, de forma voluntária, ao conjunto de instituições (opinião pública, igreja, sindicatos, escolas, etc.) que protagonizaria a luta de classes, almejando a hegemonia, enquanto luta ideológica.

Bobbio (2002) afirma que a Sociedade Civil, na concepção gramsciana, é o conjunto das relações ideológico-culturais que farão com que essa Sociedade Civil seja analisada por seu aspecto superestrutural e não apenas estrutural.

Em outras palavras, o pensamento gramsciano não secundariza as motivações econômicas como instrumento central para a compreensão das lutas entre as classes sociais no âmbito da Sociedade Civil, mas sim, aspectos que, logicamente, incluem essa dimensão, porém, destacadas em questões de cunho ideológicos e culturais.

Sobre a dicotomia entre estrutura e superestrutura, Gramsci (2007, p. 251) afirma que

A estrutura e as superestruturas formam um “bloco histórico”, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas e o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. Disto decorre: só um sistema totalitário de ideologias reflete racionalmente a contradição da estrutura e representa a existência das condições objetivas para a subversão da práxis.

Compete-nos esclarecer essa dicotomia, pois consideramos que ao direcionar a análise da Sociedade Civil para a superestrutura, fatores ideológico-culturais como a educação e, conseqüentemente, as concepções que os diversos grupos alocados na Sociedade Civil sobre a mesma protagonizarão processos de disputa hegemônica sobre tais concepções.

Um importante fator a ser considerado em torno desse ponto é que o Brasil, historicamente, foi caracterizado pela presença de um Estado forte nas três formas de organizações de Regime Político em que se apresentou (Colônia, Império e República). Nesse sentido, o enfrentamento da Sociedade Civil em relação à Sociedade Política é muito mais complexo, em virtude da centralidade do poder e dos arranjos políticos que foram adotados, dificultando a organização da primeira (a Sociedade Civil).

Porém, para Gramsci (2012), com a perspectiva liberal da divisão dos poderes “e toda a discussão que houve para a sua realização e a dogmática jurídica nascida com o seu advento são resultado da luta entre as sociedades civil e política de um determinado período histórico [...]” (p.98), o que nos faz inferir que dessa forma, nessa divisão dos poderes, alguns princípios básicos do liberalismo fomentarão a participação da Sociedade Civil em muitos aspectos, dentre os quais o direito de escolha de representações políticas, através do voto e o direito às manifestações por garantia de direitos.

No Brasil, mesmo com o advento de uma República moldada a partir dos interesses agrários, a ampliação da participação política de novos sujeitos é um fator



fundamental para que reivindicações oriundas da Sociedade Civil pudessem ganhar contornos nítidos junto aqueles que se abrigavam no interior da Sociedade Política.

No que tange a educação, percebendo a importância da mesma enquanto um importante aparelho privado de hegemonia, os movimentos sociais do país, ao longo da nossa história republicana, passam a ser caracterizados como consideráveis instrumentos de mobilizações sociais, almejando maiores destinações de recursos financeiros sob controle do Estado, a fim de que essa educação se universalize, atingindo, fundamentalmente, as classes econômicas menos favorecidas.

## **2 A DISPUTA EM TORNO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: DO MANIFESTO DOS PIONEIROS AO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)**

As disputas em torno dos recursos para financiar as políticas educacionais, indubitavelmente, são intrínsecas à uma sociedade onde as desigualdades sociais são historicamente reproduzidas e estruturadas e sua superação negligenciada pelas elites políticas e econômicas.

No Brasil, historicamente, o Estado Republicano, em especial, dicotomizou a educação em dois aspectos: a) uma voltada para os mais ricos, em que as instituições educacionais ofertam um ensino desfrutado por pequena parcela da sociedade brasileira, em virtude das mesmas serem custeadas por um significativo valor monetário; b) e uma outra educação de caráter público, voltada às parcelas menos abastadas economicamente e situada em posições econômicas que nem sempre lhes são asseguradas as condições necessárias para que permaneçam frequentando as escolas de forma plena.

Consequentemente, a desigualdade brasileira vai ganhando contornos bastante definidos quando aqueles que possuem poder econômico desfrutam de uma educação que lhes garante maiores oportunidades de se manterem ou ascenderem em relação à posição em que se encontram na pirâmide econômica.

Por outro lado, as camadas mais pobres, em muitos casos, precisam fazer a dura escolha entre o acesso ao conhecimento ou a um trabalho que permita garantir-lhes uma renda mínima que seja. E quando, por alguma circunstância, há possibilidade de conciliar tais tarefas, o acesso ao conhecimento encontra diversas barreiras, sendo o ingresso numa instituição pública que oferta um deficitário ensino uma delas.

Defendemos a tese de que o Estado Brasileiro, de fato, ganha contornos de Estado – se não democrático, porém Republicano –, no momento em que as estruturas de poder da República Velha é substituída por um golpe civil que colocou Getúlio Vargas como presidente, em 1930, estando aí a razão do nosso corte histórico.

## **2.1 – O Manifesto dos Pioneiros na Era Vargas e o Financiamento da Educação Brasileira em disputa**

Dourado (2017, p. 29), ao elaborar uma retrospectiva histórica dos antecedentes do Plano Nacional de Educação (2014-2024), enfatiza as disputas de projetos com concepções distintas do papel do Estado, em relação a temas como organização, gestão e financiamento dos sistemas educacionais. Para esse autor as distintas visões traduzem as políticas educacionais como um campo marcado pela polissemia e por interesses diversos, por vezes contraditórios, em virtude da inexistência de um sistema mais amplo de caráter nacional que realmente pudesse regulamentar a cooperação dos entes federados (União, Estados e municípios), inviabilizando ações para a área social, em função, fundamentalmente, (de) diversos interesses de acesso ao fundo público.

Segundo Dourado (2017):

A compreensão e o uso do fundo público tem sido objeto de argumentos éticos e políticos distintos, a partir da polarização histórica entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado (DOURADO, 2017, p. 29).

O próprio autor inicia sua retrospectiva sobre a ideia de um Plano de âmbito nacional direcionado à educação, a partir dos anos de 1930, ou seja, no período em que a República ganha “novas formas”, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder.

Percebe-se que o primeiro movimento a produzir um documento contestatório, advindo da Sociedade Civil e que propõe uma política educacional que contemplasse todas as camadas de uma sociedade brasileira (historicamente marcada por uma enorme desigualdade econômica e social, e que havia extinguido legalmente a escravidão em torno de 50 anos antes), foi justamente aquele que reuniu um conjunto de intelectuais ligados à educação nacional, conhecido por Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova<sup>18</sup>.

Para Vidal (2013, p. 84), o Manifesto dos Pioneiros foi um documento que, apesar de ser elaborado por intelectuais adeptos dos mais diversos pensamentos político-ideológicos, fez parte de uma disputa política pelo controle do Estado em que uma coesão

---

<sup>18</sup> Assinaram o Manifesto dos Pioneiros pela Escola Nova, as seguintes personalidades: Fernando de Azevedo, Afranio Peixoto A. de Sampaio Doria, Anísio Spinola Teixeira, M. Bergstrom Lourenço Filho, Roquette Pinto, J. G. Frota Pessoa., Julio de Mesquita Filho, Raul Briquet, Mario Casassanta, C. Delgado de Carvalho, A. Ferreira de Almeida Jr., J. P. Fontenelle, Roldão Lopes de Barros, Noemy M. da Silveira, Hermes Lima, Atílio Vivacqua, Francisco Venancio Filho, Paulo Maranhão, Cecilia Meirelles, Edgar Sussekind de Mendonça, Armanda Alvaro Alberto, Garcia de Rezende, Nobrega da Cunha, Paschoal Lemme e Raul Gomes.

de educadores se articulava em torno de alguns objetivos comuns, como a laicidade, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação.

A formação dessa coesão remete ao conceito-chave de Gramsci chamado de “Bloco Histórico, que, conforme enfatizado por Silva (2010, p. 66), “abrange todas as instâncias da sociedade e outras formulações conceituais nessa análise de sociedade e de mundo gramsciana”.

O próprio Gramsci (2007) analisa um processo dialético entre condições ideológicas e forças materiais, representativas no que se refere à constituição de um bloco histórico, assim é definido:

[...] bloco histórico, no qual justamente as forças materiais são o conteúdo e as ideologias a forma, distinção de forma e conteúdo meramente didática, porque as forças materiais não são concebidas sem a forma e as ideologias são apenas caprichos individuais sem as forças materiais. (GRAMSCI, 2007, p. 305)

O Manifesto dos Pioneiros retrata o cenário de contradições materiais (econômicas) e ideológicas que demarcava o campo social brasileiro e que criava significativas desigualdades ao acesso à educação entre os ricos e pobres, em virtude, dentre outros fatores, da presença de um Estado que negligenciava tornar esse direito universalizado, o que contribuía para que o País estagnasse num patamar de analfabetismo extremamente vergonhoso.

Um dos trechos que retrata esse cenário de mazelas sociais é descrito abaixo:

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo à sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do País mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, "escola comum ou única", que, tomado a rigor, só não ficará na contingência de sofrer quaisquer restrições, em Países em que as reformas pedagógicas estão intimamente ligadas com a reconstrução fundamental das relações sociais. Em nosso regime político, o Estado não poderá, de certo, impedir que, graças à organização de escolas privadas de tipos diferentes, as classes mais privilegiadas assegurem a seus filhos uma educação de classe determinada; mas está no dever indeclinável de não admitir, dentro do sistema escolar do Estado, quaisquer classes ou escolas, a que só tenha acesso uma minoria, por um privilégio exclusivamente econômico. Afastada a ideia do monopólio da educação pelo Estado num País, em que o Estado, pela sua situação financeira não está ainda em condições de assumir a sua responsabilidade exclusiva, e em que, portanto, se torna necessário estimular, sob sua vigilância as instituições privadas idôneas, a "escola única" se entenderá, entre nós, não como "uma conscrição precoce", arrolando, da escola infantil à universidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as

crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos. (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, p.193).

Esse texto do Manifesto dos Pioneiros reconhece a necessidade da adoção de um plano nacional de educação; prevê que as instituições educacionais de cunho privado possam coexistir com as que seriam mantidas com recursos públicos, desde que mantivessem um caráter idôneo em suas funções; o reconhecimento das limitações orçamentárias do Estado para o gerenciamento monopolizado da educação num País, ainda sem potencial econômico para esse fim.

As questões envolvendo o financiamento da educação, pautadas no Manifesto dos Pioneiros foram resumidas por Martins e Pinto (2013), quando os mesmos se propuseram a analisar o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do documento de 1932. Sob a forma de um “balanço preliminar”, resumem assim os principais pontos.

- Cabe ao Estado financiar, do que decorre o princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. Tema atualíssimo e sob constante pressão, em especial na educação superior;
- Abrangência da escola única assegurada a todos dos 7 a 15 anos; - Perspectiva da obrigatoriedade - até o final da escola secundária;
- Educação superior - para os “melhores e mais capazes” (redação próxima daquela do vigente art. 208, V, da Constituição Federal), gratuita nos estabelecimentos oficiais e baseada no tripé ensino, pesquisa e extensão, o que implica em gastos consideráveis;
- Responsabilidade pela oferta educacional cabendo basicamente à esfera estadual; União cuida do ensino na capital e exerce ação supletiva e de fiscalização. Este princípio, que remonta ao ato adicional de 1834, sofreu forte modificação com a política de fundos (Fundef e Fundeb).
- Magistério - formado preferencialmente em nível superior universitário e com remuneração equivalente ao professor que atua no nível superior. Hoje com base em dados da PNAD significa dobrar o salário;
- No manifesto fica clara a necessidade de um PNE. O documento critica a falta de visão global de reformas anteriores e propõe um plano integral. (MARTINS. PINTO , 2013, p.10).

Para Vidal (2013), as disputas ocorridas no contexto histórico do Manifesto dos Pioneiros se davam, principalmente, entre os representantes das instituições educacionais pertencentes à Igreja Católica e os intelectuais favoráveis a uma educação de caráter republicano, laico, universalizado e que o Estado a colocasse como prioridade em sua agenda. É possível inferir que uma das preocupações dos defensores da educação religiosa centrava-se, principalmente, menos em relação à laicidade do ensino e mais no enfrentamento da concorrência de uma educação subsidiada com recursos estatais, o que

comprometeria a oferta de ensino privado (consumido quase que exclusivamente pelas elites econômicas).

Baseada nos princípios do Manifesto dos Pioneiros, a Constituição de 1934, garantiu em seu texto importantes avanços, responsabilizando o Estado na oferta da Educação, conforme estabelecia o artigo 149:

Art. 149 – A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934).

Para Saviani (2014, p. 20), o “Manifesto de 1932” não somente estabeleceu as diretrizes da educação nacional, como garante os instrumentos para a formulação de uma educação nacional, onde a União teria enquanto competência a fixação de um “Plano Nacional de Educação”, assegurado pela Constituição Federal de 1934, tal como a vinculação orçamentária dos entes federados para a área educacional.<sup>19</sup>

Podemos afirmar que a vinculação orçamentária numa Carta Constitucional foi um importante avanço no referente à responsabilização dos entes federados no que abrange à destinação de recursos advindos de suas respectivas arrecadações.

O Artigo 156 da Constituição de 1934 apresentava a seguinte redação:

(Artigo 156) – A União e Municípios aplicarão 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 dos sistemas educativos. (BRASIL, 1934).

Os anos posteriores ao “auto-golpe” protagonizado por Getúlio Vargas em 1937, resultaram, por exemplo, no final da vinculação orçamentária constitucional atribuída aos entes federados, como também deu por encerrada qualquer possibilidade da efetivação de um Plano Nacional de Educação, vislumbrada no “Manifesto dos Pioneiros”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Saviani (2014, p. 21) lembra que, com o advento do Estado Novo, em 1937, os dispositivos de vinculação orçamentária não vigoraram, principalmente em razão do descumprimento por parte das instâncias federativas. Consequentemente, a Constituição de 1937 retira do texto a vinculação orçamentária para a área da educação no País.

<sup>20</sup> Cordão (2013, p. 14) ressalta que, apesar da Constituição de 1937 não trazer em seu bojo qualquer referência sobre um Plano Nacional de Educação, a mesma explicita em seu Artigo 16 que é de competência privativa da União legislar sobre as Diretrizes da Educação Nacional

## 2.2 A Redemocratização (1945-1964) e o financiamento da Educação

A redemocratização do Brasil pós-II Guerra - que teve como ponto culminante a deposição de Getúlio Vargas do comando do Governo Central, uma Assembleia Nacional Constituinte instalada para elaborar uma nova Carta Constitucional e o estabelecimento marcado pelo populismo político - retomou as discussões sobre ações na área de planejamento da educação e atribuiu à União competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, o que secundarizou a ideia de um Plano Nacional de Educação que fora cogitado no Manifesto dos Pioneiros e previsto na Constituição de 1934.

Nos anos de 1950, os embates a respeito da educação brasileira foram ampliados com a entrada de novos sujeitos que à época do Manifesto dos Pioneiros não existiam ou não protagonizavam as disputas.

Segundo Sanfelice (2007, p. 544), os novos sujeitos foram: a União Nacional dos Estudantes (UNE), os proprietários de escolas particulares (confessionais ou não) que se expandiam; os professores das universidades públicas; e os órgãos de imprensa. Esses novos atores complexificaram as discussões sobre os rumos da educação no País devido a interesses e ideologias difusas, como ressaltado por esse autor:

Vários matizes ideológicos e razões muito diferentes teciam todos aqueles envolvimento que aparentemente separavam apenas os defensores da escola pública (estatal) dos defensores da escola privada (confessional ou laica). Mas o conflito, de fato, era muito mais profundo, pois opunha uma resistência à modernização, pelo menos de alguns elementos e instituições da sociedade brasileira, aos favoráveis e partícipes dela (SANFELICE, 2007, p. 544).

Todavia, nesse processo em que o Brasil se redemocratizava a partir de uma sucessão de presidentes populistas, um novo documento público foi apresentado, agora denominado de “Manifesto dos Educadores: mais uma vez convocados”. O Manifesto ao Povo e ao Governo foi lançado em janeiro de 1959, em São Paulo, dando continuidade ao Manifesto dos Pioneiros de 1932. Após três décadas, um novo documento sobre as condições educacionais do País vinha à tona direcionado para as diversas classes sociais e para os governantes.

Vale ressaltar que personalidades como Cecília Meirelles e Anísio Teixeira, que assinaram o Manifesto de 1932, o repetiram no “Novo Manifesto”, acompanhados pelas assinaturas de importantes nomes da educação brasileira como Florestan Fernandes e Sérgio Buarque de Holanda (Manifesto dos Educadores, p. 218).

O Manifesto de 1959, assim como o seu precedente de 1932, traz importantes reflexões sobre a situação da educação brasileira, à época, retratando que as condições de trabalho e salariais e o nível educacional da população, mesmo num processo de industrialização que o País ia vivendo, em nada mudaram. Ao contrário, as desigualdades da “Era Vargas” se reproduziam nesse período de redemocratização, como revela o trecho abaixo:

O professorado de ensino primário (e mesmo o do grau médio), além de, geralmente, mal preparado, quer sob o aspecto cultural quer do ponto de vista pedagógico, é constituído, na sua maioria, por leigos (2/3 ou 3/4 conforme os Estados); não tem salário condizente com a alta responsabilidade de seu papel social nem dispõe de quaisquer meios para a revisão periódica de seus conhecimentos. Com a proliferação desordenada, sem planejamento e sem critério algum (a não ser o eleitoral), de escolas superiores e, particularmente, de Faculdades de Filosofia, já se podem calcular as ameaças que pesam sobre esse nível de ensino, outrora com as poucas escolas tradicionais que o constituíam, e apesar de suas deficiências, um dos raros motivos de desvenecimento da educação nacional. Se se considerar ainda que ultrapassa de 50% da população geral o número de analfabetos no País e que, de uma população em idade escolar (isto é, de 7 a 14 anos) de 12 milhões de crianças, não frequentam escola senão menos da metade ou, mais precisamente, 5.775.246, nada será preciso acrescentar, pois já se terá, com isso, um quadro sombrio demais para lhe carregarmos as côres e desolador demais para nos determos na indagação melancólica de outros fatos e detalhes (MANIFESTO DOS EDUCADORES, 2006, p. 206).

Em relação às questões que envolvem a concepção de educação e o financiamento da educação brasileira, os “manifestantes denunciavam os grupos interessados em secundarizar a oferta do ensino público, reivindicando acesso às verbas públicas para manterem as instituições educacionais privadas (confessionais, religiosas e com fins lucrativos).

Assim,

A luta que se abriu, em nosso País, entre os partidários da escola pública e os da escola particular, é, no fundo, a mesma que se travou e recrudescerá ora nesse, ora naquele País, entre a escola religiosa (ou o ensino confessional), de um lado, e a escola leiga (ou o ensino leigo), de outro lado. Esse, o aspecto religioso que temos o intuito de apenas apontar como um fato histórico que está nas origens da questão, e sem a mais leve sombra de desrespeito aos sentimentos que somos os primeiros a reverenciar, da maioria do povo brasileiro. Ela disfarça-se com frequência, quando não se apresenta abertamente, sob o aspecto de conflito entre a escola livre (digamos francamente, a educação confessional) e a escola pública ou, para sermos mais claros, o ensino leigo, a cujo desenvolvimento sempre esteve historicamente ligado o progresso da educação pública. Mas, continuando a decomposição do problema em seus elementos principais, implica essa campanha contra a escola pública, se não é um dos fatores que desencadearam um aspecto econômico: é praticamente uma larga ofensiva para obter maiores recursos do Estado, do qual se reclama, não aumentar cada vez mais os meios de que necessita o



ensino público, mas dessangrá-lo para sustentar, com o esgotamento das escolas que mantem, as de iniciativa privada. O grave documento a que acima nos referimos, "apresenta, de fato, como suas linhas mestras (nas palavras, insuspeitas e autorizadas, d'O Estado de S. Paulo)" estes três princípios fundamentais: 1) o ensino será ministrado sobretudo pelas entidades privadas e, supletivamente, pelo poder público; 2) o ensino particular não será fiscalizado pelo Estado; 3) o Estado subvencionará as escolas privadas, a fim de que estas possam igualar os vencimentos dos seus professores aos dos professores oficiais. É, como se vê (conclui o grande diário), a instituição no Brasil, do reinado do ensino livre: livre da fiscalização do Estado, mas remunerado pelos cofres públicos" (MANIFESTO DOS EDUCADORES, 2006, p. 209-210).

Na última parte do documento, o Manifesto versava sobre aspectos que se relacionam a um incipiente processo de participação social nas políticas educacionais, a necessidade de um plano de educação amplo e abrangente para a área e reforça a denúncia aos grupos da educação privada que almejam ter amplo acesso aos recursos públicos, vislumbrando mercantilizar a educação.

As profundas transformações operadas em consequência "da preponderância da economia industrial sobre as formas econômicas que a precederam", determinam, de fato, e tem de determinar, nos sistemas de ensino, grandes mudanças que permitam "ampla participação de todos os estudos e práticas, desde a escola primária completa até os mais altos níveis de estudos superiores". Já se vê, mais uma vez, que essa participação, com a amplitude que deve ter, para colher toda a população em idade escolar, não pode ser senão obra do Estado, pela escola universal, obrigatória e gratuita, e uma sucessão de esforços ininterruptos, através de longos anos, inspirados por uma firme política nacional de educação. Ela significará, na justa observação de Reissig, "a maior revolução educacional de todos os tempos, porque será a primeira expressão popular da capacidade da maioria para administrar, organizar e governar, como só até agora tem podido fazê-lo as elites". A tudo isso, como a qualquer plano de organização, em bases mais sólidas e democráticas, da educação nacional, opõem-se abertamente as forças reacionárias, e nós sabemos muito bem onde elas se encontram e quais são os seus maiores redutos de resistência. Na luta que agora se desfechou e para a qual interesses de vária ordem, ideológicos e econômicos, empurraram os grupos empenhados em sustentá-la, o que disputam afinal, em nome e sob a capa de liberdade, é a reconquista da direção ideológica da sociedade, – uma espécie de retorno à Idade Média, e os recursos do erário público para manterem instituições privadas, que, no entanto, custeadas, na hipótese, pelo Estado, mas não fiscalizadas, ainda se reservariam o direito de cobrar o ensino, até a mais desenvolva mercantilização das escolas. (MANIFESTO DOS EDUCADORES, p. 218).

Sanfelice (2007) afirma que o Manifesto de 1959, delineava a Campanha em Defesa da Escola Pública que se articulava nacional e regionalmente em vistas da aprovação da Lei 4.024/1961 que fixava as Diretrizes e Bases da Educação e "conciliaria os interesses dos privatistas e dos defensores da escola pública (estatal), como era de se esperar de um embate em que os principais envolvidos representavam frações de uma mesma classe social" (p. 555).

Controversamente, a Lei 4.024/1961 dedicou cinco artigos (do 92 ao 96) que estavam voltados às políticas de recursos para a educação brasileira e neles são percebidos alguns avanços importantes. Por exemplo, no Artigo 92, aumentava-se para 12%, no mínimo, a obrigatoriedade da União aplicar, de sua receita de impostos, em políticas de manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual superior ao previsto na Constituição de 1946<sup>21</sup>, que determinava apenas 10%. Manteve-se o percentual de 20% para os Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1961).

Outro avanço a ser destacado se refere ao Parágrafo 1º do Artigo supracitado, que trata da criação de Fundos específicos para cada nível de ensino existentes à época, nos seguintes termos:

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior. (BRASIL, 1961).

Porém, o Artigo 93 da Lei deixa subentendido que as instituições privadas de ensino poderão ter acesso aos recursos voltados para a manutenção e desenvolvimento da educação, como previsto no Artigo 169, da Constituição Federal de 1946, quando a primeira traz o termo “preferencialmente” em sua redação:

Art. 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados **preferencialmente**<sup>22</sup> na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acôrdo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurem: [...] (BRASIL, 1961).

Para Sanfelice (2007), a proposta de uma educação forjada nos mais diversos movimentos sociais da época, do campesinato, na própria classe média defensora da educação pública e nos meios de intelectuais foi derrotada na sequência dos acontecimentos políticos que conduziram Jânio Quadros e, depois, João Goulart à presidência, culminando o golpe de estado empresarial-militar de 1964.

---

<sup>21</sup> **Art 169** - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1946)

<sup>22</sup> Grifo nosso

### 2.3 - O financiamento da educação brasileira no Regime Militar (1964-1988)

Antes do Golpe Militar, o ainda governo democrático de João Goulart estabeleceu um Plano Trienal que deveria vigorar entre os anos de 1963-1965 e que “partiu de um diagnóstico amplo, detalhado e integrado a respeito das condições responsáveis pelo desequilíbrio e estrangulamento da economia nacional” (LIRA, 2010, p. 2010).

Esse plano estava assegurado na Lei que fixou as Diretrizes de Base da Educação Nacional<sup>23</sup> e, no referente as etapas anteriores a sua sanção, o financiamento da educação tornou-se um dos pontos a serem disputados pelos amplos setores da Sociedade que se mobilizavam em favor da educação brasileira.

Lira (2010, p. 2010) relata como se deu esse debate

O longo debate sobre democratização do ensino, que precedeu a Lei nº 4024/1961, mobilizou amplos setores da Sociedade em defesa da escola pública. Entretanto, o texto final consagrou o predomínio da educação privada, materializado no financiamento público à educação particular, fruto de um considerável esforço das classes dominantes em reproduzir seus intelectuais a partir de uma escola duplamente financiada, numa situação de restrição das possibilidades de desenvolvimento de uma educação pública e democrática.

Para Cury (2007, p. 837), a vinculação nessa Lei permanece e se amplia por estabelecer a necessidade de metas quantitativas e qualitativas, postas em um Plano Nacional de Educação, em que cada nível de ensino contaria com um Fundo, cuja elaboração estaria a cargo do Conselho Federal de Educação.

Emergidas as condições propícias para o Golpe empresarial-militar no País, um amplo processo de Reformas no campo da educação começava a ser efetuado de forma que atendesse principalmente os interesses da classe empresarial local e internacional, sendo que a Constituição de 1967 assegurava todos os preceitos legais que proporcionaram as mudanças necessárias para atender aos interesses estadunidenses e de outros grupos nacionais em relação às políticas educacionais que os militares impunham à Sociedade brasileira.

Concomitantemente, nesse mesmo ano, o Governo Militar fez uso da prerrogativa do Decreto-Lei 200/1967 que impunha uma Reforma do Estado no âmbito da administração pública em que se estabeleceu praticamente duas diretrizes: a centralização das decisões, por parte do governo central e a descentralizações das ações, principalmente

---

<sup>23</sup> Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961.

aquelas que seriam realizadas pelos entes estados e municípios e neles as representações regionais.

Em relação ao processo de centralização imposto por esse decreto, Câmara (2001, p. 3) tece as seguintes considerações

Como resultado, no que se refere à administração direta, verifica-se um processo de centralização das decisões, caracterizada, sobretudo, pela perda da capacidade decisória das instâncias estadual e local de governo. De um lado, praticamente a totalidade das decisões acerca da alocação de recursos públicos concentra-se a nível federal, consagrando um sistema quase que totalmente centralizado em termos verticais.

Sob o aspecto que abrangia a descentralização das ações, Câmara (2001), afirma que os militares fizeram uso da delegação de competência, o que, para autora, exprimiria “a concessão ou a transmissão de um poder atribuído a uma pessoa ou de uma entidade da administração pública a outra, por tempo determinado” (p.3).

Todavia, a autora alerta para o fato de que uma delegação, enquanto um aspecto que corresponde a descentralização das ações, está isenta de uma ordem hierárquica “que reconhece no poder executivo a competência de distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever suas atuações” (Câmara, 2001, p. 4).

No tocante à reforma do ensino superior promovida pelos militares em 1968, Leher (2014, p. 9) lembra que a mesma ocorre anteriormente ao golpe de 1964 e foi acompanhada de perto pelos órgãos de informação e inteligência dos Estados Unidos, quando do Regime de colaboração MEC-USAID<sup>24</sup>, o que comprometeu a autonomia das instituições de ensino superior.

Segundo esse autor, se por um lado essa reforma promovida no final de 1968, através da Lei 5.540<sup>25</sup>, propiciou condições básicas para a realização da pesquisa e formação de pesquisadores, contraditoriamente, esses pesquisadores, nas instituições superiores, eram formados a partir de uma perspectiva de “racionalidade tecnicista, não crítica, frente ao padrão de acumulação do capital expropriador e explorador da grande massa popular, difundido como milagre econômico” (LEHER, 2014, p.11).

---

<sup>24</sup> Acordo realizado entre o Ministério da Educação do Brasil e a United States Agency for International Development, o que previu uma série de convênios, principalmente, envolvendo o ensino superior brasileiro.

<sup>25</sup> De 28 de dezembro de 1968. “Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.”

Em relação ao financiamento da educação primária, uma das medidas adotadas pelo Governo Militar foi o da promulgação da Lei nº 4.440, de 27 de outubro do mesmo ano, criando o Salário-Educação, no intuito de financiar o então ensino primário público.

Apesar de que o propósito dessa lei era o de financiar o ensino público, a mesma foi direcionada para as escolas privadas, conforme Davies (2009, p.1) sintetiza no trecho, a seguir:

(...) a lei que o Salário-Educação permitia que empresas, em vez de fazerem o seu recolhimento aos cofres públicos, montassem escolas para seus funcionários e dependentes (o Bradesco e algumas grandes empresas aproveitaram esta brecha legal) ou comprassem vagas nas escolas particulares para seus funcionários e dependentes, inicialmente no ensino primário, depois no 1º Grau (a partir de 1971). Esta isenção legal foi aproveitada intensamente por empresas privadas a ponto de em 1984 cerca de 50% das matrículas no ensino fundamental da rede particular do Brasil serem financiadas pelos recursos do salário-educação.

Outras fontes de financiamento voltadas para a educação foram criadas ao longo do Regime Militar, como o FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social) com recursos da loteria, o FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social), com incidência sobre o faturamento das empresas e os royalties sobre petróleo e gás extraídos do continente (PINTO, 2014, p. 296).

Para Pinto (2014), essas fontes apresentavam baixo potencial arrecadador, com exceção do FINSOCIAL que envolvia recursos significativos, o que não representava automaticamente um financiamento adicional, “mas simplesmente uma substituição de recursos orçamentários que já eram destinados ao setor, de tal forma que não houve nenhum ganho adicional de recursos” (p. 296).

Os militares promoveram o fim da vinculação orçamentária que estava assegurada na Constituição de 1946, sendo que o trecho que a previa foi extinto com a outorga da Constituição de 1967, resultando em drástica redução de investimentos na área educacional, comprometendo significativamente qualquer tentativa de proporcionar melhores índices educacionais ao País, durante o regime ditatorial.

Conforme Saviani (2008, p. 299), com essa desvinculação:

(...) o governo federal foi reduzindo progressivamente os recursos aplicados na educação: “desceu de 7,60% (em 1970), para 4,31% (em 1975), recuperando-se um pouco em 1978, com 5, 20%” (Vieira, 1983, p. 215). Assim, liberado da imposição constitucional, o investimento em educação por parte do MEC chegou a aproximadamente um terço do mínimo fixado pela Constituição de 1946 e confirmado pela LDB de 1961.

O próprio Saviani (2008) ressalta que a Constituição de 1967, em seu Parágrafo 2, do Artigo 68, explicitamente direcionava recursos públicos para à iniciativa privada do campo educacional da seguinte forma:

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”, dispositivo que foi mantido na Emenda de 1969 (§2º do artigo 176).

A redação da Emenda Constitucional de 1969 foi muito enfática e determinou um caráter muito mais privatizante em relação a concessão de bolsas de estudos, agora ampliando para os estudantes do ensino superior, demonstrando claramente que o Regime Ditatorial secundarizava a oferta do ensino público em favor de uma iniciativa privada que ampliava seu mercado.

Para Pinto (2008), a Carta Constitucional de 1969 não apenas rechaçou a vinculação orçamentaria, como relativizou o princípio da gratuidade na oferta da educação pelo Estado, princípio esse assegurado desde a Constituição de 1824. (p. 299) e que o autor assim resume:

No artigo 168, §3º, inciso III da Carta de 1967, está escrito: “Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior”. Esse enunciado foi reforçado na Emenda de 1969: “o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará” (artigo 176, §3º, inciso IV). Como se vê, o que em 1967 era previsto apenas como uma possibilidade e circunscrito ao ensino superior, em 1969 se converte numa determinação incondicionada, estendida também ao ensino médio. (PINTO, 2008, p. 299)

Pinto (2008, p. 299-300) destaca ainda que essa lógica privatizante se estendeu ao ensino superior, a partir da reforma universitária ocorrida em 1969 em que recomendações para pagamento de taxas pelos estudantes deveriam ocorrer<sup>26</sup>, o que não aconteceu de fato, porém, o Regime Militar ao se aliar com os empresários da educação,

---

<sup>26</sup> Para Pinto (2008), o Grupo de Trabalho criado pelo MEC para tratar sobre a reforma universitária de 1969 previa que os estudantes passariam a pagar mensalidades em suas universidades públicas conforme a seguinte situação: “a) os de renda muito alta, acima de 35 salários mínimos, pagariam uma anuidade cobrindo as despesas de administração e manutenção; b) os de renda muito alta, entre 15 e 35 salários mínimos, teriam a anuidade financiada, num prazo de até 15 anos, devendo pagar após dois anos da conclusão do curso; c) os de renda baixa e média, abaixo de 15 salários mínimos, teriam ensino gratuito e, em certos casos, bolsa de manutenção” (p.300)

criou os instrumentos necessários para que o ensino superior privado passasse por um acelerado processo de crescimento no Brasil.

A abertura política no Governo Geisel permitiu que movimentos de contestação às políticas educacionais da Ditadura Militar emergissem. Dessa forma favoreceu os protestos contra a redução da qualidade em todos os níveis do ensino e suas reorganizações enquanto entidade de classe de caráter sindical, criando condições para que ocorressem as primeiras greves de escolas públicas e universidades (SOARES, 2010, p. 88).

Todavia, Soares (2010) destaca os períodos tensos vividos entre um regime ditatorial carcomido pela insatisfação popular e os movimentos de redemocratização e pela educação, em que a contradição política era a tônica do Ministro da Educação do General Figueiredo, Eduardo Matos Portela<sup>27</sup>, pois enquanto permitia que disciplinas como História e Geografia fizessem parte da grade curricular das últimas séries do primeiro grau e alterava nomenclaturas das disciplinas Iniciação às Ciências e Integração Social para, respectivamente, Ciências e Estudos Sociais; se colocava contra a reorganização da União Nacional dos Estudantes (UNE) e condenava o recurso à greve como um instrumento utilizado pelos professores das escolas e universidades públicas<sup>28</sup>.

A medida de maior repercussão política voltada para a educação, durante o Governo Figueiredo, foi a aprovação da Emenda Nº 24, de 1º de dezembro de 1983 que, tendo sua origem no Senado Federal, estabeleceu *“a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino*

Com a Emenda Calmon<sup>29</sup>, ao Artigo 176 da Constituição Federal foi acrescido o seguinte parágrafo com esta redação: *“§ 4º Anualmente, a União aplicará nunca menos*

---

<sup>27</sup> A indicação de Eduardo Matos Portela para o Ministério da Educação, ao mesmo tempo que procurava obter o apoio da intelectualidade da época, era interpretado como um sinal de flexibilização por parte dos militares (SOARES, 2010, p. 87)

<sup>28</sup> Outros pontos destacados por Soares (2010) dos momentos tensos vividos pelo Ministro Portella, demonstram o grau de conflito entre os Militares e seus apoiadores e os movimentos sociais que reivindicavam a redemocratização e maiores investimentos em educação. As pressões políticas para indicar reitores das Universidades Federais é destaca pelo autor, porém, a sua demissão “decorreu de sua posição frente à greve do magistério, pois o ministro se solidarizou com com as manifestações e lamentou a falta de disponibilidade verbas do MEC para atendê-las”. (SOARES, 2010, p.89)

<sup>29</sup> A emenda 24/1983 foi assim denominada pois tinha como autor da proposição o Senador João de Medeiros Calmon (PMDB) que, ainda em 1978 apresentou a proposta que estabelecia percentuais fixos de 18% da União e 25% dos Estados e Municípios de suas arrecadações em impostos para investimento em educação. Percebe-se que a Emenda aprovada em 1983 obrigou que a União investisse apenas 13% e os

*de treze por cento, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.*

Duarte (2004) ressalta que “a vinculação de recursos não constava da Emenda Constitucional de 1969, mas foi reintroduzida em nosso sistema jurídico, em dezembro de 1983, por meio da Emenda Calmon, regulamentada somente em 1985” (p.116).

Para Cury, “a Emenda Calmon (EC Nº 24/83), após sucessivas tentativas, repõe a vinculação cuja regulamentação só se dá por meio da Lei n. 7.348/85”. Assim, com essa Emenda foram criadas as bases necessárias para que a promulgação da Constituição de 1988, também denominada de “Constituição Cidadã”, assegurasse a vinculação de investimentos a partir da arrecadação de impostos, o que, em princípio, seria imprescindível para financiar as políticas educacionais em tempos de redemocratização.

## **2.4 - A Constituição de 1988 e a disputa em torno do financiamento da educação brasileira**

O processo de redemocratização do País, que teve como ponto de culminância a promulgação da Constituição de 1988, trouxe para o âmbito político um conjunto de reivindicações gestadas nos mais diversos grupos sociais que contestavam a ordem ditatorial-militar vigente. Reivindicações essas que não se resumiam apenas às garantias das liberdades individuais, do retorno de eleições diretas para presidente, o fim do bipartidarismo e a (re) organização das agremiações partidárias, mas também pautavam um ponto não menos importante que era uma agenda de políticas públicas que efetivamente garantissem as condições de vida necessárias aos brasileiros. Movimentos contra a carestia, por moradia, pela reforma agrária se somavam a outras formas de organizações como o movimento sindical e as organizações estudantis. Esse foi o período em que “as greves dos metalúrgicos paralisaram as indústrias de São Paulo, logo acompanhadas por greves dos bancários [...]. Paralelamente surgiram grupos ligados a questões específicas: mulheres, povos indígenas, negros e homossexuais” (PINSK; PINSK, 2003, p. 17) e outros com pautas mais abrangentes.

---

Estados e Municípios 25%. A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 212, igualará os percentuais proposto inicialmente por João Calmon.



Vale ressaltar que o processo de urbanização do País praticamente estava consolidado, tendo em vista que a maioria do contingente populacional estava concentrado nas cidades, surgindo cenários que retratavam profundas desigualdades econômicas e sociais e contribuindo para a emergência de demandas de vários atores sociais que essa sociedade criava e, para que pudessem ter seus direitos garantidos, muitos desses atores se organizavam em movimentos com pautas específicas.

Segundo Correia (2001, apud AZEVEDO, 2010, p. 215), “a sociedade serve-se dos movimentos sociais para conquistar direitos negados ou não disponibilizados pelo Estado”, dessa forma, a construção de uma agenda com os pontos daquilo que demandam podem ser conquistados perante um Estado que se organiza dentro dos preceitos do capital. A consequência foi surgimento de vários movimentos que ousaram desafiar o regime ditatorial que via desmoronar sua popularidade junto aos brasileiros.

No início dos anos de 1980, o “Movimento Pelas Diretas” aglutinou os diversos setores sociais organizados anteriormente mencionados e se tornou o principal opositor ao Regime Militar, que enfraquecido, garantiu o retorno de líderes políticos exilados (Lei da Anistia) que (re) organizaram os partidos políticos, o que permitiu a reorganização de forças de oposição ao Governo Militar. Esse movimento não apenas aglutinou os que se opunham ao Regime e manifestavam nas ruas a volta da democracia, como, igualmente, tinha enquanto propósito apoiar a “Emenda Dante de Oliveira que previa a eleição direta para presidente em 1985. Tal movimento era liderado por artistas, intelectuais, dirigentes de movimentos sociais e partidários e exilados que retornavam ao País.

Santos (2015), ao analisar a atuação do intelectual Florestan Fernandes na Assembleia Constituinte e sua defesa da escola pública, afirma que “os desdobramentos dos debates e embates para a construção do texto da Constituição Federal, é preciso compreender o contexto político, econômico e social no qual a sociedade brasileira estava imersa [...]”. Para o autor, esse debate correspondia ao grau de desenvolvimento das forças produtivas num Estado autocrático que acabara de transitar “lenta e gradualmente” de uma ditadura militar-empresarial” (SANTOS, 2015).

A luta contra a ditadura e pela volta ao Estado de direito proporcionou uma nova dimensão à atuação política dos movimentos que tinham os trabalhadores da educação como atores sociais que ingressavam nesse contexto político, defendendo, dentre tantas outras propostas, o ensino público e gratuito e, constantemente, deflagravam greves por melhores salários e por melhorias nas condições de trabalho.

As eleições indiretas para presidente do Brasil, realizadas pelo Colégio Eleitoral em 1985, deu vitória ao representante da oposição ao Regime Militar que vislumbrava as eleições diretas Tancredo Neves, que faleceu antes de assumir, sendo substituído, pelo então vice da chapa, José Sarney que era detentor de um extenso histórico de apoio ao Regime Militar e um dos importantes nomes da ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido de apoio ao Regime Militar. Tal fato deixava nítido o quanto o Regime Militar ainda sombreava a nova ordem política que se constituía e manifestava a necessidade de uma “nova” Constituição que pudesse refletir os ares da Democracia.

A Assembleia Nacional Constituinte, composta por parlamentares da Câmara Federal e do Senado Federal que foram eleitos em 1986, abriu seus trabalhos no dia 1º de fevereiro de 1987 e teve seu encerramento no dia 2 de setembro de 1988, sendo o texto final da “Carta Magna” foi aprovado, em 5 de outubro de 1988.

Diante do passado recente vivido pela sociedade brasileira, criou-se grande expectativa em torno da elaboração da nova Constituição. Remetia-se à publicação de um novo ordenamento jurídico a possibilidade de romper com a estrutura anterior, de inaugurar uma nova lógica jurídica e social (VIANA, 2013, p. 27)

Um dos pontos a ser destacados durante a elaboração da Carta Magna de 1988 é que a mesma primou pela participação popular durante os debates acerca dos textos constitucionais, assim sintetizado por Silva (2008):

A Constituinte reconheceu a importância da participação da sociedade na elaboração da Carta Magna do País. A participação foi instituída de três maneiras: 1. apresentação de Sugestões Populares, enviadas ao Congresso Nacional antes das eleições da Constituinte; 2. participação de suas organizações nas Audiências Públicas em sessões das subcomissões; e 3. apresentação de Emendas Populares (SILVA, 2008)

Desse modo, a ideia apresentada é a de que as reivindicações dos movimentos sociais, dentre eles, os de defesa da educação pública, seriam tranquilamente analisadas e aprovadas pelos congressistas. Todavia, a composição dos membros dessa Assembleia Constituinte evidenciava que a luta contra o Regime Militar não era sinônimo de que os principais grupos que controlavam a economia abririam mão dos instrumentos necessários para seus domínios, ao contrário, os preceitos constitucionais que seriam debatidos deveriam manter ou estender os privilégios desse grupo, criando enormes obstáculos às reivindicações dos movimentos sociais protagonistas das lutas para o reestabelecimento da democracia no País. Isso ficou evidente na formação de um bloco

político denominado “Centro Democrático”, popularmente como “Centrão”. Esse bloco político reunia legendas conhecidas da história política do Brasil e representava os setores empresariais, industriais, rurais, evangélicos da sociedade.

Silva (2008) destaca ainda que, durante esse movimento constituinte, a análise das propostas apresentadas pelos segmentos organizados da Sociedade Civil nas Audiências Públicas e no processo constituinte, permitiu a compreensão da correlação de forças existentes naquele momento em torno da educação.

Assim:

Em um primeiro momento, permite agrupá-las em defensores da escola pública e defensores do ensino privado. O primeiro grupo é constituído pelas entidades ligadas ao campo do trabalho que constituiu o FÓRUM, composto por 15 entidades de âmbito nacional: Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (ANPAE), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) e União Nacional dos Estudantes (UNE), dentre outras. No momento inicial de organização do FÓRUM ocorreram dificuldades em relação à elaboração de uma proposta unificada, isso porque as entidades participantes não possuíam princípios explicitamente comuns quanto às questões da educação. Entretanto, com o amadurecimento das discussões consensos foram sendo ampliados e explicitados. O segundo grupo é formado pelas entidades defensoras do ensino privado que foi defendido por duas grandes forças que, mesmo tendo divergências internas, uniram-se para sustentar alguns pontos básicos, mas não se articularam em um fórum único. O setor privado leigo, representado por proprietários de estabelecimentos de ensino organizou-se em torno da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) e o setor privado confessional foi representado pela Associação Brasileira de Escolas Comunitárias (ABESC) e pela Associação de Educação Católica (AEC). (SILVA, 2008, p. 3)

Silva (2008) relembra, ainda, que no início da atuação do Fórum, durante a Assembleia Nacional Constituinte, a maior dificuldade recaía sobre a ausência de uma proposta unificada em relação às questões que envolviam a educação e, somente com os processos dos debates certos consensos foram estabelecidos.

A afirmação da autora mostra que duas concepções de educação são debatidas explicitamente durante o processo de formulação do texto da Constituição de 1988: uma que versa sobre o caráter público, primando pela laicidade, onde o Estado é o responsável em ofertá-la, com os recursos tributários oriundos da população; e outra, que traz a educação privada enquanto princípio, que pode ter características de laicidade, mas que organizações

religiosas podem ofertá-las e onde os recursos financeiros poderiam vir tanto das famílias dos alunos matriculados, como através do Estado por convênios e/ou parcerias.

Em relação a essa questão, Silva (2008) destaca o papel da FENEN

A FENEN defendeu o direito das famílias em escolher o tipo de escola mais adequado para seus filhos e o dever do Estado de garantir esse direito aos carentes, em escolas públicas e privadas. Dessa forma, justificou a destinação de recursos públicos para as escolas privadas. Propôs o percentual a ser destinado à educação: União 25%, Estados, Distrito Federal e Municípios 40%, apresentando também uma proposta de regulamentação do salário-educação que permitiria o repasse desses recursos às escolas privadas. A ABESC e a AEC defenderam a liberdade de ensino e o dever do Estado em apoiar técnica e financeiramente as instituições privadas. Propôs a gratuidade para todos somente no 1º grau, e para os carentes nos demais níveis de ensino, e o ensino religioso como componente do currículo do 1º grau. Além disso, sustentaram a destinação de verbas públicas para as escolas privadas que prestassem relevantes serviços à comunidade e que não tivessem fins lucrativos.

Essa afirmação é corroborada com o que Zanetti (2008, p. 355) relata, enquanto ex-presidente da Subcomissão de Cultura e Educação durante a Assembleia Nacional Constituinte, e que intermediou os debates entre aqueles que, de uma forma ou outra, estiveram presentes nos momentos em que as propostas para a educação brasileira foram pautadas no Congresso Nacional:

Houve participação da Sociedade Civil, contudo, há que destacar, novamente, uma participação daqueles que tinham mais a ver com a educação. Enquanto podia se ver nas outras subcomissões a atuação de entidades mais coletivas (no sentido da vida como um todo), nos assuntos da educação havia a presença tão somente e apenas das entidades que tinham a ver diretamente e objetivamente com a educação. O sindicato que representa as escolas particulares estava sempre presente, sempre tentando influir através dos seus constituintes. Sempre estiveram muito presentes a CPB (Confederação dos Professores do Brasil) – atual CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação) – e a ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior). Lembro-me de muitas freiras, de instituições de educação confessionais, defendendo, principalmente, o ensino religioso. Lembro que Florestan Fernandes defendeu candentemente a escola laica e, então, a defesa do ensino religioso foi um ponto muito importante, muito questionado, envolvendo muito conflito.

Especificamente sobre o ensino Superior, Silva (2008) destaca a presença de representantes das universidades públicas e particulares, pesquisadores representados pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em que a defesa da autonomia das instituições de ensino superior era “bandeira” central e “participaram também das Audiências Públicas entidades que representavam os interesses indígenas e da comunidade negra” (p.34).

Viana (2013, p. 34) ressalta como transcorreram os debates nas Audiências Públicas na Subcomissão de Educação e Cultura da Assembleia Nacional Constituinte destacando a diversidade de posicionamentos políticos em relação às questões referentes a educação no País:

A abertura, garantida pelo Regimento, para que essas instituições apresentassem/defendessem seus pontos de vista acerca da organização da educação nacional, em suas diferentes nuances, enriquecia o debate e a negociação política [...]. Ao contrário de um discurso recorrente no senso-comum, tanto os congressistas quanto as entidades detinham conhecimentos para debater a educação e propor sua formatação legal. Além disso, a diversidade observada na composição do grupo evidenciava a intenção de se considerar diferentes pontos de vista para elaborar o capítulo da Educação na nova Constituição do Brasil. Cabe, contudo, observar de que forma essa composição conduziu os debates promovidos pela Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes e se sua diversidade foi refletida no texto constitucional.

Logicamente que um dos pontos centrais debatidos por esse conjunto de sujeitos que representavam a educação ocuparam a agenda central da Subcomissão de Educação e Cultura.

Silva (2008) relembra que os três principais grupos que disputavam os recursos públicos para a educação desempenharam papéis de pressão sobre os parlamentares. Em relação aos *modus operandi* daqueles se organizaram em suas respectivas “frentes” em prol do ensino privado, do ensino religioso ou da educação pública, a autora relata a seguinte situação:

A FENEN lançou o documento chamado “A Constituinte e a FENEN”, que ficou conhecido como “A Cartilha de Guerrilha Lobista”. Nesse documento, não datado e divulgado na metade do ano de 1987, a FENEN informava seus associados acerca da situação dos debates sobre a educação na Constituinte e classificava os parlamentares contrários a suas propostas de “cubanos” e os aliados de “amigos”. Além disso, orientava os sindicatos filiados quanto ao trabalho a ser realizado. A Igreja Católica também fortaleceu sua ação no Congresso, apelando para uma “tática direta de recrutamento de lealdade” à instituição e seus princípios, enviando cartas diretamente aos parlamentares. Já os defensores do ensino público mantiveram suas ações de esclarecimento dos parlamentares e de mobilização dos segmentos organizados em torno de suas propostas, além de realizar o acompanhamento das votações, pressionando os constituintes a votarem nas teses publicistas. O substitutivo do relator Artur da Távola procurou assumir um caráter conciliador dessas diferentes propostas. Por isso, Tavares (1990), “não continha nenhuma radicalidade, visando facilitar o processo de votação [...]” (p. 20). Em relação à destinação de recursos públicos, Artur da Távola não negou o princípio da exclusividade dos recursos públicos para a escola pública, mas estabeleceu que as escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais, desde que prestassem gratuitamente seus serviços, poderiam receber, na forma da lei, auxílio do Poder Público, de entidades públicas e da iniciativa privada. A definição de que as escolas comunitárias deveriam oferecer ensino gratuito para receber

recursos públicos não satisfaz os seus defensores, que propuseram unicamente que essas instituições não poderiam ter finalidade lucrativa. (SILVA, 2008, p. 5)

Concluído o processo de participação da Sociedade Civil nas etapas que formularam as proposições para a educação brasileira, verificou-se uma nova disputa no plenário entre os parlamentares progressistas - defensores da proposta que os recursos públicos fossem direcionados exclusivamente para a educação pública - e os conservadores - organizados numa frente parlamentar que ficou conhecida como “Centrão”<sup>30</sup>- e que representavam os setores privados da educação que reivindicavam que parte dos recursos públicos voltados para a área pudessem ser direcionados às instituições de ensino privado.

As questões divergentes que ocuparam os debates se referiam, principalmente, aquelas oriundas da Sociedade Civil e que após a Comissão de Sistematização da Subcomissão de Educação e Cultura apresentá-las para a apreciação do plenário, observou-se descontentamento por parte dos dois blocos, pois havia suspeitas de manobras no documento sistematizado.

O “Centrão, constituído de uma ampla maioria de constituintes, resultou num fortalecimento de posição dos parlamentares conservadores no plenário da Constituinte, o que forçou os parlamentares do campo progressista a se submeterem às negociações e acordos (VIANA, 2013, p. 8).

Viana (2013, p. 8-9) elenca as principais conquistas dos parlamentares conservadores no tocante às propostas que estão coadunadas com as políticas de financiamento da educação: a) fim da destinação de recursos públicos exclusivamente às escolas públicas; b) definição do princípio da gratuidade do ensino em todos os níveis foi negociada pela possibilidade de concessão de bolsas de estudos ao setor privado, na falta de vagas nas escolas públicas situadas na localidade de residência do educando; c) valorização dos profissionais de educação ocorreria a partir de padrões condignos de remuneração; d) implantação da carreira somente para o magistério público, ingresso unicamente por concurso público de provas, implantação de um regime jurídico único apenas para as instituições mantidas pela União, inclusive fundações; e) destinação de recursos públicos para os segmentos confessionais de educação; f) dedução de gastos das

---

<sup>30</sup> A frente parlamentar, ou bloco suprapartidário, conhecida como Centrão contava com a participação de 7 partidos (PMDB, PFL, PDS, PTB, PL, PDT, PDC), contabilizando um total de 290 congressistas (MUNHOZ, 2011, p. 369)

empresas com o ensino fundamental dos seus empregados e dependentes da contribuição ao salário-educação.

Zaneti (2008) ressalta que, - mesmo diante das várias proposições advindas dos parlamentares conservadores e dos setores que eram favoráveis que recursos públicos voltados para a educação fossem destinados para a iniciativa privada -, a concepção de educação vitoriosa e que ficou assegurada no texto constitucional, em 1988, traz um princípio defendido pela esquerda no referente à igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

O autor assim define essa dicotomia de concepção de educação durante a Assembleia Constituinte Nacional:

Claro que havia uma visão ideológica de educação. A direita defendia a escola particular e queria todas as benesses para a escola particular; a esquerda, em especial um grupo – que tinha, entre outros, Florestan Fernandes, Jorge Hage, Octávio Elísio e eu – se empenhou, permanentemente, em defesa da escola pública. Muitas propostas foram discutidas, exatamente no sentido de defesa da escola pública. Uma das grandes discussões que se fez foi a distinção entre igualdade de oportunidades e igualdade de condições. A direita defendia igualdade de oportunidades e eu pude liderar um movimento que argumentava que não havia como garantir igualdade de oportunidades sem oferecer igualdade de condições, eu até dava exemplos objetivos da época, mostrando uma questão de fundo: a igualdade de oportunidades só poderia existir com igualdade de condições e, daí, pode-se imaginar o que era discutir com os conservadores, com a direita, a igualdade de condições, porque aí se apresentava toda uma perspectiva ideológica (ZANETI, 2008, p. 357).

O fato do princípio da igualdade de condições de acesso<sup>31</sup> e permanência ter sido assegurado no texto constitucional, não significou a extinção da evasão escolar e outros problemas, das mais variadas ordens, que dificultam que um educando de baixa renda permaneça numa instituição pública de ensino. Ao contrário, esses dois fatores são importantes variáveis para explicar os diversos problemas que caracterizaram a educação brasileira, pós-Constituição de 1988.

A CF/1988 dedicou à educação 10 Artigos específicos (do 205 ao 214) e para que esse direito realmente seja efetivado, os recursos públicos devem estar envolvidos a fim de que o princípio das condições de igualdades seja assegurado.

Se por um lado ficou garantido, no Artigo 209 da CF/1988, a livre-iniciativa na oferta do ensino privado, condicionadas ao cumprimento de normas gerais da educação nacional e da autorização e avaliação do Poder Público; por outro, o Artigo 213 é uma

---

<sup>31</sup> O Inciso I do Artigo 206, que trata dos princípios do ensino, traz a seguinte redação: “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988)

importante conquista dos conservadores defensores da educação privada, quando esse traz a seguinte redação

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. § 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

Controversamente, se por um lado as forças progressistas do campo da educação conseguiram ampliar os percentuais da vinculação orçamentaria de 13% da União estabelecida na EC 24/1983 (Emenda Calmon) para 18% na Carta Constitucional; por outro, as forças conservadoras impuseram os arranjos político-institucionais para que a iniciativa privada de ensino tivesse acesso aos recursos que, previsivelmente, seriam ampliados durante a redemocratização do País.

Segundo Silva e Carvalho (2017) os dispositivos legais aprovados na C/1988, ao definirem os deveres do Estado em relação a educação, contemplaram a abertura de espaço para que o setor privado atuasse favorecendo-se de direitos, como o acesso aos fundos públicos destinados para área, tão como se isentado de responsabilidades perante o poder público, resumidas, em muitos casos, ao cumprimento das normas gerais da educação nacional.

Os autores ressaltam que, além do direcionamento dos recursos públicos a essas instituições privadas de caráter confessional, comunitário ou filantrópico, o texto constitucional propiciou que essas mesmas instituições, sem fins lucrativos, fossem detentoras de imunidades fiscais sobre a renda, os serviços que ofertassem e o patrimônio que possuíssem (SILVA e CARVALHO, 2017).

O papel das forças progressistas no processo de redemocratização do País contribuiu enormemente para que direitos e garantias fundamentais fossem propostos, debatidos e, muitos, assegurados no texto final da CF/1988, principalmente no que se refere à educação pública. Porém, o fim do Regime Militar, patrocinado em 1964 por importantes setores da economia brasileira, não extinguiu os interesses desses setores no que se refere à condução política do País. Ao contrário, a (re)abertura democrática era um momento propício para que os mesmos disputassem com os movimentos sociais um



momento histórico em que a participação da Sociedade Civil nas decisões do Estado era um “caminho sem volta”.

Em síntese, no decorrer do Capítulo pode-se afirmar que a destinação de recursos financeiros para as políticas públicas é um elemento essencial para verificarmos como o Estado vem tratando temas relacionados às áreas sociais, considerando que essa é uma variável importante para demonstrar a qualidade na oferta de direitos fundamentais à população numa sociedade marcada por históricas desigualdades como é o caso do Brasil.

Podemos observar que decisões políticas sobre o financiamento da educação brasileira tendem a criar impactos na sociedade e são capazes de mobilizar não somente os sujeitos que formam a Sociedade Civil, mas aqueles pertencentes à Sociedade Política, aos poderes Executivo e Legislativo e, em alguns casos, ao Poder Judiciário.

O corte histórico utilizado no Capítulo teve como intenção mostrar que, na Sociedade Civil, as disputas em torno da educação, em especial, do seu financiamento são históricas, assim como também são históricos os arranjos políticos necessários para que o Estado (ou Sociedade Política) seja conduzido a responder suas demandas.

Nos contextos em que os governos rompem com os preconceitos democráticos, a participação política da Sociedade Civil se torna menos visível, como foi o caso da ditadura civil de Getúlio Vargas e do Regime Militar, apoiado por empresários e meios de comunicação. Opostamente, em tempos em que a redemocratização do País buscou se consolidar enquanto democracia plena, um elemento essencial como a participação social na elaboração e na discussão dessas políticas voltadas para o financiamento da educação brasileira tornou-se imprescindível. No caso específico da reabertura política, que abriu precedente para a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, é percebida a contribuição dos variados setores da Sociedade Civil em importantes pontos da Carta Magna de 1988, dentre os quais a educação está incluída.

Portanto, hoje, o Brasil tem esse conjunto de políticas sociais, resultado, em grande medida, da CF/1988. Isso é importante por representar um avanço do processo civilizatório brasileiro, apesar de toda sua incompletude (CASTRO, 2014, p.183).

Todavia, ficou evidente o quanto as elites rurais, empresariais e financeiras, representadas nos parlamentares mobilizados no “Centrão” - fazendo uso da maioria parlamentar - impuseram inúmeros retrocessos à educação brasileira em relação ao seu financiamento, principalmente no tocante ao acesso aos recursos públicos destinados à área para fins privados e isenções fiscais diversas ao setor.

Nas palavras de Viana (2011) a atuação das elites conservadoras na Constituinte fez com que as resoluções finais asseguradas no texto final fossem uma espécie de “revolução passiva”, assim descrita por ele:

Revoluções passivas são processos de revolução sem revolução em que as elites políticas das classes dominantes se apropriam total ou parcialmente da agenda dos setores subalternos, cooptando suas lideranças, afastando outras, em uma estratégia de conservar-mudando, tal como nas palavras de um personagem do romance *O leopardo*, a obra-prima do italiano Giuseppe Lampedusa, que sentenciava ser necessário mudar para que as coisas permanecessem como estavam (WERNECK VIANNA, 2011, p. 172).

Opostamente, para o pensamento gramsciano, o conceito de “revolução passiva” deve preceder da relação dialética entre as condições objetivas e as condições subjetivas, em que as condições subjetivas não podem faltar nunca, quando existem as condições objetivas (GRAMSCI, 2012, p. 85).

Gramsci (2007) lembra, ainda, que, um parlamentar, ao fazer uso da legislatura, “elabora diretrizes que devem se tornar norma de condutas para outros, mas ao mesmo tempo, elabora os instrumentos através dos quais as próprias diretrizes serão impostas e será controlada sua aplicação” (p. 1668).

Em outras palavras, Gramsci (2007, p. 1669) quer dizer que

A capacidade máxima do legislador pode se deduzir do fato de que, à perfeita elaboração das diretrizes, corresponde uma perfeita predisposição dos organismos de execução e controle e uma perfeita preparação do consenso “espontâneo” das massas, que devem viver aquelas diretrizes e com os objetivos que elas se propõem atingir (GRAMSCI, 2007, p. 1669)

A partir do enunciado, é possível inferir que os interesses de parcela da Sociedade Civil, especificamente em relação ao financiamento da educação estão no patamar de condições subjetivas, ou seja, das aspirações e reivindicações, até se confrontarem com as condições objetivas, que no momento das discussões anteriores à promulgação da CF/1988, as forças parlamentares retrógradas, “objetivamente”, constituíram uma maioria onde o consenso se tornou o instrumento para que as propostas mais populares fossem asseguradas.

Diante do exposto, concluímos que as vinculações de percentuais destinados à educação, com a EC 24/1983, enquanto responsabilidade dos entes federados e a obrigatoriedade da oferta do ensino público-gratuito em todos os níveis asseguradas na CF/1988 são importantes conquistas para os setores progressistas da Sociedade Civil.

Por outro lado, o acesso pelas instituições educacionais de caráter privado aos recursos públicos destinados à educação e às regalias fiscais são medidas que evidenciam a força do campo conservador na Sociedade Civil.

Conforme Souza (2008, p. 9), essa disputa entre os setores que propunham uma radical mudança e aqueles que procuravam conservar os aspectos passados, dialeticamente “assimilou aspirações democratizantes, mas manteve fortes traços de conservadorismo.”

Para esse autor:

A instituição de preceitos democráticos na Constituição de 1988 significou um avanço importante para a construção do direito à educação no Brasil, mas não decisivo para sua implantação. E, infelizmente, muitos dos preceitos nela inscritos vêm sendo constantemente desconsiderados ou têm assumido referenciais diferentes dos definidos no momento de sua elaboração (SOUZA, 2018, p. 10)

Essa desconsideração ou essa redefinição dos preceitos assegurados constitucionalmente, a qual se refere Souza (2018), ocorre, principalmente, a partir de uma mudança no cenário econômico e político nacional, com a adoção de políticas que visavam diminuir a participação do Estado em áreas sociais e que tem seu preâmbulo, no Brasil, controversamente, dois anos após a promulgação da CF/1988, no Governo de Fernando Collor de Mello.

A adoção dessa política afetará drasticamente a oferta de direitos sociais por parte do Estado e, em especial, comprometerá os fundos públicos financeiros voltados a área da educação, ocasionando inúmeras disputas pelos recursos da educação brasileira, pós-CF/1988, dentre os quais o Plano Nacional de Educação (2014-2024) está inserido nesse cenário de disputas.

### **3 AS DISPUTAS EM TORNO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)**

O Plano Nacional de Educação, protocolado na Câmara dos Deputados, há poucos dias do encerramento do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2010, contrastava enormemente com as propostas aprovadas em todos os fóruns que antecederam e que foram referendadas na própria Conferência Nacional de Educação, realizada entre 28 de março e 1 de abril mesmo ano. Questões acerca da política educacional, em especial, aquelas que tratavam sobre o financiamento da educação brasileira e previstas para vigorar no PNE, debatidas e aprovadas meses antes, simplesmente foram ignoradas pelo governo petista, o que, certamente, fomentou a incisiva participação dos movimentos de defesa de educação pública e outras organizações nas audiências públicas e sessões especiais durante o período em que o PNE tramitou no Congresso Nacional, a fim de que as proposições aprovadas na Conferência fossem asseguradas.

É importante ressaltar que o período em que o Executivo protocolou a proposta do PNE corresponde a exatos dois meses após Dilma Rousseff vencer as eleições, garantindo ao Partido dos Trabalhadores mais 4 anos à frente do Executivo Federal. Outro fator importante a se destacar é que novos parlamentares tomariam posse no Congresso Nacional, a partir do dia 1 de fevereiro, e que, esse “novo legislativo” precisaria de um relativo prazo temporal para fazer as análises, ponderações e emendas necessárias para uma proposta de lei que traçaria as metas para educação brasileira para o período de 2011-2020<sup>32</sup>.

Tal afirmação é descrita por Britto (2015):

Foi somente após as eleições, às vésperas do recesso parlamentar que precedia uma nova legislatura, com a renovação de quase metade de dos assentos da Câmara e do Senado, que o projeto foi finalmente encaminhado pelo Executivo (BRITTO, 2015. p. 23).

Para Britto (2015) “essas circunstâncias, combinadas com o receio de que o calendário eleitoral reduzisse o ritmo dos trabalhos no Congresso, alimentavam o senso de urgência em torno do tema” (p. 23).

---

<sup>32</sup> O fato do PNE ser protocolado em dezembro de 2010 e ser sancionado pela presidente Dilma Rousseff apenas em junho de 2014, levou alteração do prazo estipulado inicialmente, estipulado, agora, estabelecendo o prazo de vigência entre os anos de 2014-2024.

As deliberações aprovadas na Conferência Nacional foram antecedidas nas incontáveis pré-conferências que ocorreram nos mais diversos municípios e nos 26 Estados brasileiros, além do Distrito Federal, o que permite afirmar que um grande contingente de sujeitos, tiveram envolvimento direto ou indireto com o tema da educação brasileira.

Para Silva (2015, p. 63), em preparação à Conferência Nacional de Educação (CONAE), prevista para ser realizada em 2010, uma série de eventos foram acontecendo desde 2008, com a participação de vários movimentos sociais, associações e entidades subsidiadas pelo governo. Para a autora, a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB), articulada em 2007 e realizada em 2008, serviu como referência e orientação para a realização da CONAE 2010.

A realização desses eventos preparatórios para a CONAE 2010 foi protagonizada pela participação dos mais diferentes sujeitos, vinculados às diversas matizes políticas, econômicas, sociais e, principalmente, de concepções divergentes sobre educação pública e privada.

Dentre as várias propostas acerca do financiamento da educação brasileira, aquela que mais mobilizava a Sociedade Civil, inquestionavelmente, referia-se à ampliação dos investimentos em educação, tendo por referência a aplicação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB).

Sobre os pontos referentes às questões do financiamento da educação no PNE Britto (2015, p. 23) argumentou:

[...] havia sido aprovado a ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir 7% do PIB já em 2011 e 10% do PIB até 2014. Em 2010, conforme estimativas oficiais, esse indicador encontrava-se na casa dos 5,1%, tendo crescido apenas 1,1 ponto percentual nos dez anos anteriores, durante a vigência do PNE I.

A vinculação do percentual de 10% do PIB para investimentos em educação, bandeiras históricas dos movimentos sociais de defesa da educação pública assegurada no atual PNE, para Sena (2015, p. 189), teria um grau de relevância menor que a adoção do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), tendo em vista que essa proposição, que teve a Campanha Nacional em Defesa da Educação (CNDE) como entidade protagonista formuladora da mesma, contaria com um fator determinante: o aumento da complementação orçamentária da União.

Independentemente, de qual das duas proposições supramencionadas teria maior impacto para a educação brasileira, factualmente, a questão do financiamento da educação pública brasileira prevista para garantir, razoavelmente, todas as metas e estratégias do PNE (2014-2024) foi um dos pontos mais polêmicos durante a sua tramitação no Congresso Nacional.

Para melhor desenvolvimento dessa parte da pesquisa é necessário apresentarmos uma breve revisão do padrão de financiamento da educação pós-CF/1988, de modo a contextualizar as discussões.

### **3.1 – O padrão de Financiamento da Educação (CF 1988)**

A educação, enquanto uma política social imprescindível para homens e mulheres, sempre foi assegurada nas diversas Constituições brasileiras, manifestada, com maior ou menor explicitude, enquanto um direito que necessita de recursos públicos para ser assegurada.

Assim, tanto nas Constituições promulgadas (aquelas elaboradas por parlamentares constituintes) como naquelas outorgadas em governos monárquicos (Constituição de 1824) ou ditatoriais (1937-1945; 1964-1985), a educação sempre ocupou, com maior ou menor espaço, o principal instrumento jurídico do país.

Como ressaltado anteriormente, a atual Constituição em vigor no país, elaborada entre 1987 e 1988, foi objeto de disputa que envolveu os atores representantes da sociedade civil e aqueles que representavam a sociedade política. Organizações sociais dos mais diversos setores do país procuraram garantir seus interesses no texto constitucional, o que mobilizou centenas de sujeitos e fez do Congresso Nacional um palco de acirradas disputas no período em que a CF/1988 era elaborada.

Em relação à Carta Magna em vigor, atualmente, a mesma possui marcos legais em que a educação se manifesta como um direito que deve ser assegurado enquanto dever do Estado e da Família<sup>33</sup>, e, sendo pública, deve ser financiada por recursos arrecadados junto à população, assim como, ao apresentar um caráter privado deve ser garantida pelas famílias por meio de taxas mensais, sendo que essa última deve funcionar conforme preconizado pelo Poder Público<sup>34</sup> (AMARAL; et. al, 2016, p. 14-15).

---

<sup>33</sup> Artigo 205 da CF/1988

<sup>34</sup> Artigo 206 da CF/1988

Sobre os recursos arrecadados destinados para realizarem a educação no país, Amaral et. al. (2016) destaca a tríade que a CF/1988 estabeleceu enquanto vinculação de financiamento para área.

Primeiramente, o estabelecimento de um Fundo Público voltado para a área educacional, que financiaria o ensino fundamental, criado a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, sendo que sua regulamentação se deu com a Lei nº 9424, de 1996 e no Decreto nº 2264, de junho de 1997.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, enquanto da sua existência, era composto por recursos dos Estados e Municípios, de fontes que já compunham as receitas desses entes federados, somando-se ao mesmo percentuais oriundos da União.

Os percentuais das origens da receita estão no Quadro que elaboramos

**Quadro 3 – Origem dos recursos financeiros do Fundef**

<i>%</i>	<b>Fonte de Origem da Receita</b>
15	Fundo de Participação dos Estados - FPE
15	Fundo de Participação dos Municípios
15	Imposto obre Circulação de Mercadorias e Serviços -ICMS
15	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações –IPIexp.

**Fonte: Emenda Constitucional nº 14/1996.**

Vale ressaltar que o Fundef determinava que seus recursos deveriam voltar-se, exclusivamente, ao Ensino Fundamental, sendo que 60% desses deveriam ser destinados à remuneração do magistério e 40% para outras despesas essenciais para a manutenção e desenvolvimento dessa etapa de ensino.

### **3.1.1 - O Fundeb**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi criado pela Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, como substituto do Fundef, ampliando principalmente a destinação de recursos, agora não mais restrito ao ensino fundamental mas, a toda educação básica, contemplando não apenas os profissionais do magistério mas igualmente os demais trabalhadores da educação pública.

Outro fator a ser considerado é que parte dos recursos do novo Fundo pode ser direcionado para programas voltados para a educação de jovens e adultos.

A justificativa institucional do Fundeb é que o mesmo possuía, enquanto estratégia, uma distribuição dos recursos, onde eram consideradas questões de caráter muitas vezes específico que envolviam desenvolvimento social e econômico das regiões do Brasil em que “a complementação do dinheiro aplicado pela União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano”<sup>35</sup>.

Para Gemaque (2006), o Fundeb se caracterizou por ser o carro-chefe do segundo Governo Lula (2007-2010) no que se refere à questão de proposição do financiamento da educação e tinha “a intenção de assegurar uma política de inclusão no âmbito de toda a educação básica” (p. 234)

Para essa autora os principais objetivos do Fundo visavam

(...) (i) promover a equalização, pela distribuição de recursos da educação entre os Estados e seus municípios; (ii) universalizar o atendimento na Educação básica (exceto creche); (iii) reduzir desigualdades como garantia de investimento mínimo que assegure qualidade do ensino; (iv) valorizar os profissionais da educação; (v) assegurar as condições de garantia do piso-salarial nacional para o magistério (GEMAQUE, 2006, p. 234)

Segundo Gemaque e Gutierrez (2014), aos recursos que constituíam o Fundef e que permaneceram no Fundeb, incorporaram-se impostos próprios dos entes municipais e estaduais e houve uma ampliação dos percentuais subvinculados de 15 para 20%.

O quadro 04 corresponde ao conjunto de impostos que foram incorporados pelo Fundeb

**Quadro 4 – Origem dos recursos financeiros do Fundeb**

<b>%</b>	<b>Fonte de Origem da Receita</b>
20	Fundo de Participação dos Estados - FPE
20	Fundo de Participação dos Municípios
20	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS
20	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.
20	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR
20	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automóveis - IPVA
20	Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação - ITC
20	Lei Kandir

Fonte: Elaborado a partir de Amaral; et. al. (2016, p. 15)

<sup>35</sup> Extraído de <http://portal.mec.gov.br/fundeb>



Gemaque e Gutierrez (2016) ressaltam que o Fundeb, apresenta 21 valores por aluno/ano, consideradas as diferenças por etapas e modalidades e a forma de atendimento (integral, parcial, urbano, rural, profissional, inicial, final, conveniado), destacando, ainda, que, apesar do caráter de compulsoriedade, “a complementação da União só acontece quando no estado o valor aluno ano mínimo não for alcançado” (p. 16).

### 3.1.2 - O Salário-Educação

Outra política de financiamento da educação assegurada na CF/1988 e destacada por Amaral et. al (2016, p. 16-17) se refere ao Salário Educação, criado em 1964, através da Lei 4.440, de 27 de outubro e que ganhou contornos constitucionais em 1988, voltado, inicialmente, apenas para o Ensino fundamental e que a Emenda Constitucional 53, que criou o Fundeb, garantiu a ampliação de sua aplicação a toda a educação básica e passando a vigorar com as seguintes redações:

*§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.*

*§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.”*

A Emenda Constitucional nº 53 fez com que os recursos oriundos dessa fonte de financiamento da educação brasileira não se restringissem exclusivamente ao ensino fundamental, o que caracterizava, em certo ponto, a preocupação do governo, à época, em garantir as condições necessárias para maiores investimentos no sentido de criar os instrumentos necessários para a manutenção e desenvolvimento da educação básica como um todo.

O Salário-Educação, para ser um destacado instrumento de financiamento da educação brasileira, realiza-se a partir dos seguintes trajetos tributários destacados por Amaral et al. (2016, p.16)

A contribuição social do salário-educação é calculada “com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados” (BRASIL. LEI nº 9.424, 1996, art.15). Do montante arrecadado deduz-se 1% para a Secretaria da Receita Previdenciária, a título de taxa de administração, e o gerenciamento

dos recursos é realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os recursos são distribuídos pelo FNDE, “observada em noventa por cento de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas” (BRASIL. DECRETO nº 6.003, 2006, art. 9º) federal, estaduais e municipais.

Do montante acumulado pelo Salário-Educação 1/3, da cota federal, deve ser destinada para a redução das desigualdades existentes entre os entes federados, através de programas e projetos que visem a universalização da educação básica, enquanto os outros 2/3 da cota é distribuída entre estados e municípios, conforme o número de alunos matriculados na educação básica no exercício anterior da distribuição (AMARAL, 2016; GEMAQUE e GUTIERRES, 2014).

### **3.1.3 - Referência ao Produto Interno Bruto**

A outra vinculação constitucional que foi um dos elementos de análise do trabalho destacado por Amaral et. al (2016), se refere à aplicação de recursos públicos em educação tendo por referência o Produto Interno Bruto (PIB) do País.

O cálculo do PIB é baseado nos valores de todo os bens e serviços que uma cidade, estado, País, região ou conjunto de nações produz num determinado período, sendo o principal mediador econômico dessas organizações político-sociais (CZIMIKOSKI, 2015).

Monlevade (2014) afirma que o percentual do PIB aplicado à educação passou a ocupar um local de destaque na análise dos diversos sistemas educacionais de educação, tornando-se um “dos indicadores mais importantes para se avaliar a política de educação de cada País no concerto das nações” (p. 68).

A proposta de ter o PIB como referência para investimento em educação foi arquitetada nas duas versões de PNE pós-CF/1988, sendo que naquela prevista para vigorar entre os anos de 2001-2011, a proposta do alcance em 7% no fim do decênio fora vetado por Fernando Henrique Cardoso.

No que se refere ao PNE (2014-2024), a proposta de que os investimentos em educação fossem equivalentes a 10% do PIB do País alcançou os movimentos de defesa de educação pública e, - mesmo com a resistência por parte da base governista que compunha o Congresso Nacional, em especial a Câmara dos Deputados, - a proposta de 7% que estava contemplada inicialmente no texto fora substituída na redação final, indo

ao encontro do que que almejavam os ativistas e pesquisadores da área educacional, ou seja, os 10% enquanto referência a serem destinados para a área.

### **3.2 - Antecedentes Históricos do PNE: Os PNE's antes da Constituição Federal de 1988**

Sena e Pinto (2014), ao analisarem o Manifesto dos Pioneiros de 1932, afirmam que esse documento traz pautas importantíssimas em relação ao financiamento, numa época em que os defensores da educação pública laica disputavam ideias sobre os rumos da educação com os educadores católicos, dentre os quais merecem destaques: a) o estabelecimento de uma escola comum ou única, em que as crianças de 7 a 15 anos fossem confiadas às escolas públicas; b) gratuidade de ensino nas instituições oficiais em todos os níveis; c) compartilhamento no atendimento às matrículas entre o público e privado, visto que o Estado alegava não ter condições de manter de forma exclusiva.

Outro aspecto destacado pelos autores diz respeito à criação de um fundo público para educação, assegurando autonomia econômica para área.

Sobre esse aspecto em especial, o Manifesto dos Pioneiros assim o abordou:

“Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que nos orçamentos são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas a crises dos erários do Estado ou oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção. (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 1932).

Para Sena e Pinto (2015, p. 163), “a fórmula autonomia + recursos vinculados” permeará a política de financiamento da educação brasileira daí para frente, sendo esta inaugurada com a vinculação de impostos”.

Assim, as propostas de financiamento da educação brasileira, nos marcos de um plano de caráter nacional, “ecoou na Constituição de 1934, que atribuiu à União a responsabilidade de fixar o PNE, bem como de coordenar sua execução” (BRITTO, 2015, p. 20)

Dourado (2011, p. 18) ressalta que o Plano Nacional de Educação, elaborado pelo Conselho Nacional de Educação da época, mesmo enviado à Câmara dos Deputados, foi negligenciado no momento em que se estabelece o Estado Novo.

Sobre esse rompimento da Constituição de 1934 e da outorga de uma outra em 1937, Dourado traz o seguinte comentário de Horta (1997) sobre o que essa última apresentou em relação à um Plano Nacional direcionado à educação:

(...) Para Horta (1997: 34) “A Constituição outorgada de 1937, que implantou o Estado Novo no País, atribuiu à União competência para fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e juventude.” (...), o Governo Vargas decide elaborar um plano quinquenal para o período 1939-1945. (...) a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, um Código da Educação Nacional apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação. Tal feito acabou não se concretizando (DOURADO, 2011, p. 19).

Sena (2014) relembra que as duas Constituições que vigoraram após a CF/1934, “não previram o Plano Nacional de Educação, mas a Lei nº 4024/1961 - a primeira Lei de Diretrizes e Bases -, incumbiu o então Conselho Federal de Educação de elaborá-lo” (p. 13).

O autor resume como emerge a proposta de um PNE no Governo João Goulart

Assim, em 1962, surgiu o primeiro PNE, não sob a forma de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovada pelo Conselho Federal de Educação. Nessa versão, o Plano, em vez de código que a tudo engloba, passou a ser um esquema distributivo de fundos (...), ou seja, a ideia de planejamento integral foi substituída pela de um plano de distribuição de recursos (SENA, 2014, p. 13)

Em 1967, a Constituição Federal inclui entre as competências da União, o estabelecimento de planos nacionais de educação e saúde, ficando a secretaria geral do MEC incumbido de prerrogativas para elaborar os estudos acerca de um plano nacional de educação e cultura, sendo que o mesmo não chegou a ser concluído (DOURADO, 2014, p. 33)

Para Dourado (2014), até 1974, os planos educacionais do Regime Militar previam o afastamento de questões político-sociais e anunciavam a abertura do sistema educacional para o maior número de estudantes e “assumiram, em maior ou menor grau, um estilo economicista de situar a educação no processo de desenvolvimento” (p. 34).

Com o fim do Regime Militar, a previsão de um Plano Nacional de Educação, na CF/1988, “ancora-se na legislação brasileira e nos movimentos da Sociedade Civil” (AGUIAR, p. 2010, p. 707), sendo, portanto, um Plano de Estado elaborado a partir de diversos sujeitos envolvidos diretamente com a educação no País, fosse a educação pública ou privada. Dessa forma, podemos afirmar que o ideário de PNE assegurado na CF/1988 apresentou um caráter institucional, por ter o Estado como o seu executor; e social, por ser um Plano voltado para a sociedade e que visou a participação da mesma.

O artigo 214 da CF/1988 estabeleceu que:

**Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Esse momento conjuntural fortaleceu a atuação do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP), surgido durante o processo constituinte e que, nos meados dos anos de 1990, juntamente com outros movimentos sociais, procurou contribuir para a construção de um Plano Nacional de Educação. Com isso, constatou-se a necessidade de realizar um evento com o propósito “de resgatar o papel da sociedade brasileira na elaboração de propostas para a educação.” (BOLMANN, 2011, p. 42).

Destarte, esse Fórum, já manifestava a defesa de investimentos em educação proporcionalmente ao percentual de 10% do Produto Interno Bruto, tornando-se um dos protagonistas da realização do I Congresso Nacional de Educação (Coned), realizado em Brasília, entre julho e agosto de 1996.

Bolmann (2011, p. 42) sintetiza o papel do FNDEP em relação ao Coned.

[...]organizar a intervenção nos processos de elaboração e tramitação da LDB e sistematizar as diretrizes educacionais para a elaboração do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira. O eixo norteador desse Congresso, que reuniu mais de 6.000 pessoas, foi “Educação, Democracia e Qualidade Social”, eixo que acompanhou os demais CONED [...]. Teve como tema central: “Construindo um Plano Nacional de Educação”. Alguns subtemas definiram o rumo das discussões para a elaboração coletiva das Diretrizes e de todas as atividades desse evento que inaugurou, no País, a elaboração, pela sociedade civil, de um Plano de Educação: Estado e Educação.

No ano seguinte, 1997, o mesmo FNDEP organiza o II Coned, em Belo Horizonte, e uma das principais tarefas do evento era criar uma proposta de PNE que se tornasse

alternativa à lógica educacional que vinha sendo implementada pelo Governo Federal, pois, conforme Bolmann (2011, p. 43), em relação a educação, “setores sociais hegemônicos vinham utilizando para manter a lógica perversa e excludente, subordinada aos interesses do grande capital especulativo”

O texto introdutório do PNE – Sociedade Brasileira ressalta a importância da realização do I e do II CONED, como fator decisivo para a elaboração de uma proposta democrática, atendendo dessa forma, *ao compromisso assumido pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em sua proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quanto à regulamentação do artigo 214 da Constituição Federal de 1988 (PNE – SOCIEDADE BRASILEIRA, p. 6)*

O PNE se tornou uma ferramenta fundamental para nortear as diretrizes educacionais no País a partir de um conjunto de metas estabelecidas a fim de assegurar que esse direito fosse contemplado entre os mais diversos segmentos da sociedade brasileira, caracterizada por sua diversidade econômica, cultural e social.

Para Helene (2013, p. 65) o Plano foi o resultado do comprometimento e da participação de vários atores que passaram a se articular no Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública. Essa articulação permitiu a criação de espaços de estudo e discussão e viabilizou a realização de campanhas públicas e levou à elaboração de projetos educacionais, dentre os quais o próprio PNE que foi preparado pela comissão organizadora da II Conferência Nacional de Educação e apresentado como Projeto de Lei em 1998.

A própria CF/1988 estabeleceu que o PNE seria definido por Lei com periodicidade decenal com propósito que visaria articular o ensino em seus diversos níveis, assim sintetizado por Britto (2015, p. 21):

Como consequência, a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, contemplou a incumbência da União de elaborar o PNE, em colaboração com os demais entes federados, fixando prazo de um ano para seu encaminhamento ao Congresso Nacional (BRITTO, 2015, p.21)

Segundo Bolmann (2011), a estratégia do FNDEP ter apresentado o Plano Nacional de Educação – Sociedade Brasileira fez com que Fernando Henrique Cardoso propusesse um Plano que não primou pela sua viabilidade, em virtude de que os artigos que versavam sobre financiamento, no final, foram vetados, não sendo assegurados quando o PNE foi sancionado como Lei Federal

O primeiro PNE, pós CF/1988, sancionado no primeiro mês do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso e vigorou entre os anos de 2001-2010, transformando-se na Lei 10.172/2001,

Havia uma tênue expectativa entre os movimentos de defesa da educação pública que essa lei fosse contemplar importantes pontos que superariam os obstáculos impeditores da garantia do direito à educação por todos os brasileiros, principalmente porque vivia-se um momento de profunda reforma no Estado brasileiro.

Todavia, “o processo de elaboração desse plano foi marcado por fortes embates entre as proposições oriundas Sociedade Civil e movimentos ligados à educação e as propostas do governo federal” (BRITTO, 2015, p.21), evidenciando que, mesmo com a participação social em todo o processo que envolveu a matéria a ser debatida, a versão oficial, aquela vinda do gabinete do Executivo, era a que seria aprovada, considerando que determinados pontos, entre os quais os que tratavam sobre o financiamento da educação no País, contrariavam os esforços no qual os atores se debruçaram durante sua elaboração.

Valente e Romano (2002) afirmaram que existiam “dois Planos” em debate, o que caracterizava “dois projetos de Brasil” em disputa: o Plano da Sociedade Civil *versus* o Plano de FHC.

Para os autores, a disputa em torno desses “dois” PNE’s foi assim protagonizada

O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. O custo seria mudar o dispêndio, equivalente a menos de 4% do PIB nos anos de 1990, para 10% do PIB, ao fim dos 10 anos do PNE. O PNE do governo insistia na permanência da atual política educacional e nos seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão da política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade (VALENTE e ROMANO, 2002, p. 98-99)

Britto (2015) afirma que, de fato, dois projetos tramitaram em conjunto e ressalta os embates entre os defensores das propostas incorporadas ao Plano idealizado por setores da Sociedade Civil e movimentos de educação e aquele carregado de proposições com matrizes governamentais (p.21). Esse último apresentava um conjunto de proposições de medidas consonantes com o ideário neoliberal que se consolidava no cenário político e econômico daquele período e que, dentre tantos pontos polêmicos, a questão que tratava

do financiamento da educação no País se apresentava muito inexecutável e aquém da idealizada e defendida pelos setores progressistas, fossem eles atuantes nas esferas Legislativas Federal (os deputados federais e senadores ligados aos partidos políticos de esquerda) e ativistas dos movimentos de educação.

Os vetos presidenciais à esse PNE, em quase sua totalidade, foram direcionados justamente a pontos que exigiriam maior destinação de recursos financeiros provenientes do Poder Executivo, a questões que visavam uma maior qualidade em pontos fundamentais para a educação no País. Dos nove vetos, oito dos mesmos estavam ligados a questões que exigiam maiores aportes financeiros a importantes demandas educacionais e que foram tratadas como inócuas pelo governo federal.

Todavia, o mais importante dos vetos se refere à questão considerada imprescindível para os ativistas dos movimentos em defesa da educação pública: a referência de gastos com educação ao patamar de 7% do Produto Interno Bruto do País.

Para Valente e Romano (2002, p. 105):

*O principal item vetado tem a seguinte redação: “elevação, na década, através do esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano”.*

Para Lima (2015), “esses vetos estão inscritos no contexto de ampliação do número de IES privadas e de privatização interna das IES públicas” (p.34), o que demonstra nitidamente como o governo de Fernando Henrique Cardoso se baseou em questões de cunho econômico e político-social que previam ajustes fiscais, enxugamento da máquina estatal, cortes na destinação de recursos para a educação pública e uso de recursos públicos voltados para a expansão da rede privada de ensino superior.

Dourado (2010) afirma que o PNE (2001/2010) “não gerou grande inflexão na educação brasileira, nem contribuiu para a definição de uma política de Estado orgânica”. Segundo esse autor, esse fator acabou sendo deslegitimado por diferentes segmentos da Sociedade Civil.

Sena (2015) se opõe aos posicionamentos que fazem críticas ao Plano que entrou em vigência em 2001. Para esse autor, mesmo com os vetos em pontos fundamentais, se faz necessário o reconhecimento de que tal matéria criou instrumentos que se tornaram



importantes para as políticas públicas, em especial aquelas que tratam do aspecto educacional.

Assim, vejamos:

Não há dúvida, por exemplo, de que os vetos apostos ao PNE 2001-2010, relacionados à garantia de instrumentos de financiamento, enfraqueceram aquela peça – embora, ao contrário de muitas opiniões, não considera que foi apenas uma carta de intenções sem qualquer efeito prático. O PNE I, no mínimo, constituiu uma referência para a adoção de políticas públicas, não só no âmbito federal, mas também por parte dos entes subnacionais para questões levantadas aos tribunais, no que tocou ao direito à educação (SENA, 2015, pag.167)

Essa primeira versão do PNE não atendeu de forma plena aos anseios materializados em propostas dos diversos segmentos da Sociedade Civil, em virtude, dentre tantos outros aspectos, dos vetos presidenciais num ponto fundamental para a elevação da qualidade da oferta educacional de qualquer País que abrange a dimensão de seu financiamento.

Os segmentos da Sociedade Civil, formuladores da proposta, primaram por essa dimensão crucial (o financiamento) para que as metas estabelecidas no plano pudessem ser alcançadas. Algo que não veio acontecer, pois dentre outros fatores é sempre pertinente ressaltar que o debate e aprovação desse Plano coincidiu com um cenário de reforma de Estado que teve reflexos diretos nas políticas educacionais, pois com significativos cortes nos gastos públicos e pífios investimentos na área social, a educação seria gravemente afetada.

### **3.3 - O PNE (2014-2024)**

A sanção da Emenda Constitucional nº 59/2009, pelo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, garantia a previsão do novo Plano que teria, assim como o seu anterior, um caráter decenal.

Sena (2015) lembra que essa Emenda Constitucional “qualificou o Plano Nacional de Educação como um plano de Estado e não de governo”, pois a atribuição de seu papel de estar articulado com o Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração, visava assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino entre os entes

federativos, com o propósito de atingir os objetivos previstos no Artigo 214 da Constituição Federal, “que foram replicados nas diretrizes do PNE” (SENA, 2015, p.168).

Sobre a tramitação do Projeto de Lei do PNE<sup>36</sup>, bastante longa, leva a supor que se deveu, dentre outros fatores, a correspondência dos interesses diretos dos vários movimentos e organizações, de caráter público ou privado e até mesmo governamental, que reivindicavam o direcionamento dos fundos públicos da educação a fim de terem suas respectivas demandas atendidas.

Sobre esse longo período de tramitação, Martins (2015) tece a seguinte consideração:

O tempo de discussão de um novo plano educacional não surpreende em função da relevância social do tema e da existência de um público interessado altamente organizado, que efetivamente participa do processo legislativo, interagindo com os parlamentares (MARTINS, 2015, p.41)

Outro fator que pode ser acrescentado a esse argumento se deve a dinâmica de funcionamento interno do Parlamento brasileiro, configurado com parlamentares eleitos pelas diversas matrizes ideológicas dos múltiplos partidos existentes no País e que representavam corporativamente, direta ou indiretamente, esses grupos que teriam enorme interesse no Projeto de Lei que tramitava no Congresso Nacional.

O quadro 8 foi elaborado a partir dos trabalhos de Britto (2015) e Cury (2015) que traçam os caminhos percorridos pelos PNE, até a sanção presidencial. Nosso propósito, com esse quadro é o de resumir o processo que se inicia com a aprovação da Emenda Constitucional 59/2009 e culmina com a Promulgação da Lei 13.005/2014, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação, sancionada pela então presidente Dilma Rousseff.

Não é objetivo detalhar minuciosamente, como está nos trabalhos dos autores supracitados, todo o trâmite do PNE no Congresso Nacional, mas poder demonstrar, resumidamente, como um Projeto, de Lei de fundamental importância para o presente e futuro da educação no País percorreu, as instâncias políticas necessárias a sua aprovação.

---

<sup>36</sup> Projeto de Lei Nº 8.035/2010

**Quadro 5 – Resumo da tramitação do PNE 2014-2024 no Congresso Nacional**

2009	Aprovada a Emenda Constitucional nº 59, prevendo a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação
2010	a) Último ano de vigência do PNE 2001-2010 b) Realização da II CONAE c) Protocolado na Câmara Federal o Projeto de Lei nº 8.035/2010, que dispõe sobre a criação do PNE 2011-2010 (período modificado para 2014-2024 durante a tramitação no Congresso Nacional)
2011	Tramitação do Projeto nas Comissões da Câmara dos Deputados
2012	Projeto encaminhado ao Senado Federal para revisão
2013	a) Aprovação da Comissão de Assuntos Econômicos e da Comissão de Justiça e Legislação do Senado Federal b) Projeto enviado novamente para a Câmara dos Deputados, com texto revisado
2014	a) Aprovação do Projeto de Lei em 3 de junho b) Sanção Presidencial e 25 de junho ao Projeto que se transforma na Lei 13.005/2014. c) Realização da II Conae em novembro de 2014.

**Fonte: Britto (2015) e Cury (2015)**

Como podemos verificar, no Quadro 5, o PL 8.035/2010 cumpriu o rito institucional que um Projeto de Lei com enorme importância para o desenvolvimento das metas e estratégias da educação no Brasil deve cumprir.

Os caminhos percorridos pelo PNE, no Congresso Nacional, desde seu protocolo até a sanção presidencial, mobilizaram os diversos setores da Sociedade Civil que transformaram as Audiências Públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em espaço democrático de discussão, em que as diversas concepções de educação e a distribuição dos recursos públicos para o seu financiamento foram amplamente debatidos. Conseqüentemente, as manifestações discursivas eram explanadas, principalmente pelos: a) sujeitos pertencentes aos movimentos de defesa da educação pública, que comungam da tese de que recursos públicos devem ser destinados ao financiamento da educação pública; b) sujeitos organizados em entidades que fazem a defesa de que os recursos públicos para a educação não devem ser alocados com exclusividade às instituições públicas, mas, igualmente direcionadas às iniciativas privadas de ensino, sejam elas lucrativas ou não; e por fim, c) os representantes da Sociedade Política, que procuravam criar os arranjos necessários para ressaltar a importância do PNE em tramitação e de como os recursos financeiros para a educação seriam alocados.

Para Sena (2015, p.17), diferentemente do PNE aprovado para o decênio 2001-2010, em que sua discussão e elaboração resumiram-se aos sujeitos institucionais, como a técnicos do executivo federal, parlamentares aliados e alguns órgãos de representatividade institucional e social, como UNDIME, CONSED e CNTE; o PNE 2014-2024 seguiu o mesmo padrão de discussão em torno da proposta de criação de um

novo Fundo para a Educação Brasileira, o Fundeb, em que entidades como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação exerceram um papel importantíssimo ao instituir a campanha “O PNE pra valer”. A “Campanha Nacional pelo Direito à Educação” dividiu com outras entidades - como o Movimento Todos pela Educação e a Fineduca - um papel de protagonista na discussão em torno do financiamento da educação no PNE, embora com pontos de vista e defesas divergentes.

Nessas etapas que precederam o trâmite do PL 8.035/2010, no Congresso Nacional, inúmeros sujeitos pertencentes à Sociedade Política e à Sociedade Civil exerceram papéis determinantes para que suas propostas fossem asseguradas na matéria que seria apreciada pelos deputados e senadores do País.

Sena (2015, p. 18-19) identifica esses sujeitos localizando-os nas categorias descritas no quadro 6.

**Quadro 6 – Organizações da Sociedade Política e Sociedade Civil representadas nas etapas durante a tramitação do PNE (2014-2024) no Congresso Nacional**

Setor	Entidades Representativas
Governamentais	a) Poder Executivo no Plano Federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Internacionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF) b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal
Conselhos e fóruns de educação institucionais	CNE, FNCE, Uncme, FNE
Movimentos Sociais	a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee; b) Entidades Científicas: Anped, Anpae, Anfop, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca c) Redes de movimentos: Mieb, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Anpaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação
Sociedade Civil (Gestores)	a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: CONSED, UNDIME; b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf
Sociedade Civil vinculada ao setor privado na área educacional	a) Segmento privado empresarial da Educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo; b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes
Organizações da Sociedade Civil e <i>think thanks</i> voltadas à formulação de políticas públicas	Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper

Fonte: Elaborado a partir de Sena (2015,p. 18-19)

A partir das informações apresentadas no Quadro 6, podemos afirmar que mesmo sendo uma política em que as atribuições para sua efetivação são, em grande parte, do Estado, os representantes da Sociedade Civil estavam expressivamente representados, o que permite afirmar que essas etapas que antecederam os trâmites institucionais do Plano se transformaram em espaços de disputas que se reproduziram no Congresso Nacional, ou seja, momento em que a Sociedade Civil adentra as esferas que constituem a Sociedade Política para debater e disputar uma política de Estado.

A própria justificativa no corpo do Projeto de Lei Nº 8.035/2010, que trata da instituição do PNE 2014-2024, ressaltava o mesmo como uma política de Estado, porém, elaborado por representações da Sociedade Política e da Sociedade Civil, como descrito abaixo:

A avaliação do PNE, entendida como política de Estado e, portanto, não circunscrita à esfera governamental, partiu de várias concepções e perspectivas. Resultou, portanto, de análise contextualizada, em que se articularam as dimensões técnica e política, traduzidas por políticas, programas e ações, desencadeados pelos diferentes agentes. Assim, ela envolveu questões específicas da educação e outras que a transcendem, na medida em que a proposição de políticas na área envolve a ação da Sociedade Política e da Sociedade Civil (BRASIL, 2010)

Se, de um lado, as Audiências Públicas faziam do Parlamento Nacional um imprescindível espaço para que a Sociedade Civil disputasse os direcionamentos do financiamento da educação brasileira; de outro, as sessões/reuniões ordinárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal eram cenários de fortes embates entre deputados e senadores, no referente ao futuro do financiamento da educação brasileira, pois muitos dos congressistas, à época da tramitação do PNE, estavam fracionados entre os que defendiam a educação pública e os setores do ensino privado e, logicamente, as proposições advindas do Executivo Federal.

### **3.4 - As Audiências Públicas como *locus* de disputas acerca do financiamento da educação brasileira no PNE (2014-2024)**

O rito de protocolamento do Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação se deu num momento em que a Câmara dos Deputados encerrava suas atividades legislativas e se preparava para receber os novos deputados eleitos para a Legislatura 2011-2014. Diante disso, organizações da Sociedade Civil, percebendo a importância da proposta aos direcionamentos acerca das metas e estratégias governamentais para o período de dez anos mobilizaram-se, havendo incentivo da própria Sociedade Política que primava pela participação social desde as etapas que precederam a tramitação e promulgação desse PNE.

Um dos primeiros espaços de mobilização da Sociedade Civil deu-se por meio da criação do Fórum Nacional de Educação (FNE), 6 dias antes do PNE ser protocolado na Câmara dos Deputados. Essa proposta, que decorreu da deliberação da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010) aglutinou no mesmo Fórum representantes de 35 entidades ligadas ao Executivo Federal, ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), aos Conselhos e Confederações ligadas à Educação, às organizações de defesa do ensino público e às entidades promotoras do ensino privado.

Para Sena (2015, p.18), o FNE tornou-se o “espaço de interlocução entre a Sociedade Civil e o Estado Brasileiro, instituído pela Lei do PNE e composto por 35 entidades (...)”.

Esse autor lembra que essas entidades travavam os primeiros embates ainda da formulação do PNE, nos eventos que antecederam sua tramitação institucional no Congresso Nacional.

Sena afirma que:

Em suma, diversos segmentos, com velhos e novos atores, frequentemente com visões, interesses e propostas distintas e conflitantes, passaram a se preocupar com uma participação mais qualificada nos debates e na proposição de políticas educacionais (SENA, 2015, p. 18).

Conforme o Quadro 7, são essas entidades, organizadas na Sociedade Civil e de representação da Sociedade Política que participaram das Audiências Públicas, das sessões especiais e de reuniões ordinárias, ocorridas, de 2011 a 2014, que trataram do PNE e, conseqüentemente, de questões relacionadas ao financiamento da educação .

**Quadro 7 – As Audiências Públicas realizadas na Câmara dos Deputados, referentes ao PNE (2014-2024)**

<b>Data</b>	<b>Tema/Pauta da Sessão</b>	<b>Entidades</b>
11/05/2011	Qualidade da Educação	UNDIME, CONSED, CNTE, Campanha Nacional pelo Direito à Educação
18/05/2011	A Educação Brasileira e seus desafios	Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Faculdade de Educação da UFMG Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade
25/05/2011	Financiamento da Educação	CONSED, IPEA, Universidade Federal de Goiás, USP, UNDIME
31/05/2011	Propostas para a Educação Especial no âmbito do PNE, Decênio 2011-2020	CONSED, SECADI/MEC, UNDIME
01/06/2011	Propostas para a Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para Mulheres no âmbito do II PNE, Decênio 2011-2020	Ministério da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Políticas para as mulheres
08/06/2011	Programa de Alfabetização na Idade Certa e as Escolas Integradas de Ensino Médio e Profissional	Governo do Ceará Secretaria de Educação do Estado do Ceará
14/06/2011	Educação Profissional	UFPR, SENAI, SETEC/MEC, SENAI Nacional
15/06/2011	Plano Nacional de Educação	Ministério da Educação (Fernando Haddad)
29/06/2011	Ensino Superior	ANACEU Secretaria da SESU/MEC
06/07/2011	Gestão e Fonte de Recursos para o Financiamento da Educação	Kroton Educacional, IPEA, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados
13/07/2011	Plano Nacional de Educação	Grupo Positivo, Instituto Alva e Beto (IAB)
15/07/2011	Metas e Objetivos do MEC e perspectivas com a implementação do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (Audiência Pública conjunta da Comissão de Educação e da Comissão Especial do PL nº 8.035/2010)	Ministério da Educação
17/08//2011	Educação Infantil	Coordenação Geral de Ed. Infantil do MEC, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Infância e Educação Infantil (UFPR), Movimento Interfóruns de Ed. Infantil no Brasil (NEPIE/UFPR)
31/08/2011	Valorização dos Profissionais de Educação	ANDES, CNTE, PROIFES, FASUBRA, ANPED, ANFOPE, UNDIME
05/10/2011/	Regulamentação do Ensino Privado	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior/MEC, Fórum de Entidades Representantes do Ensino Superior Particular, ABRUC, UNE, CONTEE, CONFENEN, Produtora Cinevídeo, UNICAMP, Conselho Nacional de Educação

19/10/2011	Os impactos na Qualidade da Educação Oriundos da Aprovação de 1/3 da Jornada de Trabalho dos Professores para Atividades Extras sala	CNTE, ANPED, CONTEE, INEP
09/11/2011	O Relatório do Programa Institucional de Avaliação de Alunos (PISA)	Movimento Todos pela Educação, Diretoria da Produtora Cinevídeo, Conselho Estadual de Educação/SP, Conselho Nacional de Educação
14/03/2012	Metas e Objetivos do Ministério da Educação e perspectivas com implementação do PNE 2011-2020 (Audiência Pública conjunta da Comissão de Educação e Comissão Especial do PL nº 8.035/2010)	Ministério da Educação (Aloizio Mercadante)
20/03/2012	Debate preliminar sobre a meta 20, especificamente sobre recursos e investimentos educacionais e CAQ	CONLUTAS, Universidade Federal de Goiás, Universidade de São Paulo, Movimento Todos Pela Educação e Campanha Nacional Pelo Direito à Educação
25/02/2014	Debate sobre o PNE (Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 8.035-B, de 2010).	PROIFES, UNDIME, CONSED, ANUP, ANACEU, ABMES, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ANEC, UNE, CNTE, CRUB, CONFETAM, FENEP, ABRAT, ANPAE, ANDIFES, CNM, CONTEE, Observatório PNE, Movimento Todos Pela Educação, ABRAES e Secretaria Executiva do MEC

Fonte: Quadro extraído de Sena (2015)

O quadro sistematiza a quantidade expressiva de organizações da Sociedade Civil e da Sociedade Política. Esta última representada por órgãos governamentais presentes nas Audiências Públicas realizadas pela Câmara dos Deputados, de 2011 (ano que efetivamente o PNE passa a tramitar) a 2014 (ano de sua aprovação e sanção presidencial).

É importante ressaltar que a sistematização das informações se deu pela análise das audiências em que o financiamento da educação brasileira foi tratado, como os 10% do PIB como referência para investimentos na área e o Custo Aluno Qualidade (Inicial).

Na ótica gramsciana, e como base no Quadro 7, é notório a presença de dois grandes conceitos estruturais: o que é denominado de sociedade civil e o que é denominado de sociedade política ou estado e que, de acordo com Gramsci (2001, p. 20) representam:

(...) planos que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e aquela de domínio direto ou de comando que se expressava no Estado e no governo jurídico. Essas funções são precisamente organizativas e coercitivas.



### **3.5 - Os 10% do PIB como referência para os gastos com educação como objeto de disputa.**

O Financiamento da educação brasileira no PNE passa a encontrar eco nas vozes dos participantes desde a primeira Audiência Pública, realizada no dia 11 de maio de 2011, que debateu sobre “qualidade da educação” e contou com a participação da UNDIME, do CONSED, da CNTE, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e do Movimento Todos pela Educação. Nessa primeira audiência, um dos pontos apresentados se refere à vinculação de 10% do PIB como referência para os gastos em Educação.

Essa proposição, segundo Gemaque (2007), era bastante controversa pois, enquanto o governo Lula, em seu segundo mandato (2007-2010), se propunha a analisar os vetos de FHC, nas questões sobre financiamento da Educação do PNE (2001-2010), em especial aquela que determinava vincular os investimentos na área em relação ao PIB, setores do governo se propunham a elevar os gastos correspondentes a 7% e não a 10%, reivindicados pelos setores da Sociedade Civil defensores da educação pública.

Nessa direção, as mobilizações ocorridas durante a tramitação do PNE (2014-2024) no Congresso Nacional trouxeram como um dos elementos centrais para o debate no Parlamento Nacional essa vinculação como forma de garantia de maiores investimentos na educação pública.

Para a representante da UNDIME, à época, Cleuza Rodrigues Repulho, presente nessa audiência, o fundamental não é simplesmente a vinculação de um percentual, mas a destinação desses recursos para que tipo de educação a mesma irá:

*Não somos favoráveis nem à voucher, nem à compra de vagas em escolas privadas, nem à compra de vagas em instituições de qualquer religião — não vou citar aqui nenhuma. Pensamos que todo investimento do PNE — 5%, ou 10%, ou 15% do PIB — deve ser aplicado na escola pública, para que mantenhamos qualidade. (Nota Taquigráfica da Audiência Pública ocorrida na Câmara dos Deputados, em 11 de maio de 2011)*

Repulho ressalta, em forma de denúncia, que, em virtude de o Estado brasileiro destinar recursos para educação, considerados aquém daqueles idealizados pela Sociedade Civil organizada, condiciona os entes municipais a serem os que mais destinam recursos em educação, proporcionalmente aos seus respectivos orçamentos.

Segue com as palavras de Repulho:

*[..] vemos que, de 2000 a 2009, o esforço do investimento em educação, pelo percentual do PIB, variou positivamente em 0,43%, para os Municípios; 0,40%, para os Estados, e 0,23%, para a União. Se nós temos o maior número de alunos e fizemos o maior sacrifício de 2000 a 2009, é importante que isso seja revisto e que a União, que até agora entrou com 0,23%, possa fazer também o mesmo esforço que nós temos feito para garantir educação de qualidade para todos, para cada um. (Nota Taquigráfica da Audiência Pública ocorrida na Câmara dos Deputados, em 11 de maio de 2011)*

As palavras proferidas por Repulho criticavam tacitamente o regime de colaboração entre os entes federados, em que aquele que mais arrecada, no caso a União, proporcionalmente, investe muito menos do que os municípios, que são os que possuem maiores dificuldades de arrecadação e, conseqüentemente, ostentam as maiores dificuldades de capacidade de investimentos em educação.

Gemaque e Gutierrez (2014, p. 172), ao tratarem dos desafios históricos do financiamento da Educação Básica no Brasil ressaltam essa distorção:

*Conclui-se que os desafios históricos passam fundamentalmente em garantir a ampliação dos recursos financeiros para a educação pública na proporcionalidade de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro; aumentar o aporte de recursos da União para a educação básica, na perspectiva de reduzir os efeitos perversos das desigualdades educacionais. Por fim, avalia-se que o movimento de disputa na construção de referências/parâmetros para o financiamento da educação pública tem sido decisivo para garantir maior comprometimento da União com a educação, visto ser o ente federado que, na distribuição dos recursos tributários, destaca-se como o detentor de 56% de tudo que é arrecadado.*

A Deputada Professora Dorinha Rezende, do Democratas (Dem), eleita pelo Estado do Tocantins, em reunião da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, criada para tratar do PL 8.035/2011, resalta a importância de assegurar, no texto, a garantia de 10% do PIB para a educação brasileira e que os municípios brasileiros sofrem com essa lógica de quem arrecada menos investe mais na área educacional

Segue nas palavras da Deputada Dorinha:

*Tenho uma emenda de bancada em relação à questão do equilíbrio na relação de recursos, fonte e responsabilidade. Hoje, dos 5%, em tese, aplicados do PIB, grande parte do esforço é de Estados e Municípios. Não preciso repetir, porque todo mundo sabe como é o desenho tributário do País. A União fica com a maior parte dos recursos, mas, na hora de aplicar em educação, vale lembrar que o esforço é de Estados e Municípios. A União contribui, sim, mas não é o maior percentual. Então, quando cito essa responsabilidade, é uma preocupação com os entes federados, Municípios e Estados, em relação ao equilíbrio entre o que vai ser aplicado. Enfim, acho que não me sinto irresponsável em colocar a proposta dos 10% do PIB. O que foi colocado aqui pelo Deputado Izalci, ao se referir ao*

*Deputado Gilmar Machado, eu, pelo menos, não entendo como nenhuma depreciação. Há 10 ou 12 anos, na construção do Primeiro Plano Nacional, houve a preocupação com reservar e garantir recursos para a Educação. A história não é de agora, mas, todas as vezes que nós, da educação, vamos discutir com a área financeira, quase sempre perdemos na queda de braço. E acho que essa era a preocupação, quando foram propostos 10% do PIB há 12 anos.*

*Por isso sinalizo que não há sentido: há 12 anos já reconhecíamos essa necessidade, mas, no final do próximo decênio, ainda não conseguimos avançar para os 10%. Eu acho que isso é possível, sim, num esforço. Entendo que é um pacto suprapartidário, porque nós vamos pegar vários governos diferentes, e entendo que é necessário. Melhor ainda se os 50% dos royalties puderem ser incorporados como uma das fontes - como sempre dissemos que seria uma fonte adicional - para chegar aos 10%. Para finalizar, eu até brinquei que achava que o nosso Relator estava querendo tomar a vaga do Guido Mantega, porque está preocupado com o financeiro e o seu olhar, o qual o Deputado já incorporou, de que 7 por cento seriam suficientes. Entendo que não serão suficientes, o esforço precisa ser maior. Entendo que podemos tentar encontrar alternativas para dar conta da enorme desigualdade regional). (Nota Taquigráfica da Reunião Ordinária da Comissão Especial do PNE da Câmara dos Deputados, do dia 30/05/2012.)*

A Deputada Dorinha Rezende tratou com ironia o fato de o Governo pretender fixar que os investimentos vinculados ao PIB deveriam estar no percentual de 7% no último ano que compreenderia o decênio, contrariando a proposta defendida pelos movimentos sociais.

Esse comportamento reticente partia dos técnicos da área econômica do Executivo, em Especial do Ministério da Fazenda, que temiam não existirem recursos para atender o percentual debatido nos diversos momentos de discussão do PNE, em especial do seu financiamento.

Em uma das passagens de sua fala, a Deputada Dorinha ressalta a contradição do governo petista quando lembra que a proposta de 10% do PIB para a educação era uma reivindicação da legenda, no momento em que o PNE (2001-2010) era debatido entre os representantes da sociedade civil.

Curiosamente, apesar dessa proposta, advinda dos movimentos sociais de defesa da educação, fazer parte de uma bandeira histórica, a mesma nunca foi pautada nos programas de governo de Lula (2003-2006, 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014, 2015-2016), como mostram os dados do quadro 8.

**Quadro 8 – Propostas de referências de investimento com Educação em relação ao PIB nos Programas de Governos de Lula e Dilma**

Programa de Governo	Ano	Proposta de percentual do PIB para a Educação
Um Brasil pra Todos Crescimento, Emprego e Inclusão Social	2003 -2006	Nada Consta
Lula Presidente	2007 – 2010	Implantar o FUNDEB e sub-vincular os recursos para as universidades federais, como parte do esforço nacional para <i>ampliação dos recursos da educação em relação ao PIB brasileiro</i>
Os 13 compromissos de Dilma Rouseff com a Sociedade Brasileira		Nada Consta
Mais mudanças, Mais Futuro Programa de Governo de Dilma Rouseff 2014	2015 - 2018	Somados ao orçamento da Educação, que teve considerável aumento em doze anos, os recursos provenientes da comercialização do petróleo oriundo do pré-sal <i>vão tornar realidade o Plano Nacional de Educação (PNE), que o Governo Dilma aprovou sem vetos.</i>

Fonte: **Elaborado pelo autor**

Controversamente, nos quatro programas de governos analisados, o aumento de investimentos em educação, correspondente a um determinado percentual do Produto Interno Bruto do País, encontra-se literalmente descrito apenas naquele que fora apresentado pela coligação que reelegeu Lula, em 2006, porém, não estabelece qualquer quantitativo para que o governo pudesse ter enquanto compromisso com a educação brasileira. Em relação ao programa de governo que Dilma Rouseff apresentou junto à Justiça Eleitoral, no processo em que disputava a reeleição, o compromisso é apenas o cumprimento do que fora aprovado, sem vetos, no Plano Nacional de Educação, incluso, aí, investimentos correspondentes à 10% do PIB, na área.

Podemos inferir que o fato de os dois presidenciais petistas não determinarem um percentual mínimo de investimento em educação em relação ao PIB, em seus respectivos programas de governo, os eximiam do compromisso de manifestarem publicamente apoio a proposta que os movimentos sociais de educação defendiam. Assim, setores do PT, que defendiam os 10% do PIB para a educação ficavam numa posição política desconfortável, em não se opor ao governo, ou ter um posicionamento contrário à uma proposta que, historicamente, as organizações em defesa da educação pública defendiam.

O ativista dos movimentos sociais relata, em trecho de sua entrevista, uma passagem que demonstra o quanto o PT se posiciona em relação à proposta de 10% do PIB serem destinadas à educação:

*A gente tem que dizer o que é preciso. Quando a gente apresenta essa nota técnica, minha e do Luiz, o PT começa a fracionar totalmente, porque os deputados do PT apresentaram as nossas emendas pedindo 10%. Mas eles não defendiam. Quando você mostra que os 10% é uma questão justa e eles já tinham um passado em defender os 10% sem base em cálculo, porque falar que o Plano Nacional Educação da Sociedade Brasileira tinha base de cálculo é um exagero. Então começa a ter uma fratura dentro do PT. O Vanhoni me chama pra ir pra casa dele, pra ter uma conversa. Eu não gosto desse tipo de relação, expliquei pra ele e tal e a gente se reúne no Gabinete. Depois levo o Marcelino pra discutir questões do PNE com ele lá em Curitiba, Depois vou discutir com ele em Brasília e o próprio Vanhoni chama o Angelo Sousa da UFPR. E com o Angelo começa a fazer uma planilha de custo que não considerava EJA, que não considerava...pra dar menos do que 10% você tinha que tirar alguma coisa muito relevante. Ou tira EJA, ou tira o custo da Creche, o custo da educação integral. E a gente foi pra cima bancando os números e aí o governo fica dividido. Ministério da Fazenda, Gabinete do Ministro da Educação, o Ministério do Planejamento contra os 10%. (ATIVISTA MOVIMENTO SOCIAL)*

É importante ressaltar que o governo adotou como estratégia indicar um parlamentar do PT enquanto relator do PL 8.035/2010, ficando incumbido dessa tarefa, Angelo Vanhoni, eleito deputado federal pelo Paraná. O percentual proposto de 7% do PIB superava os percentuais que eram destinados à educação brasileira, mesmo após a Constituição de 1988.

Para Dourado (2011, p. 286) “a simples aplicação do percentual mínimo tem levado à utilização de volumes de recursos financeiros que não ultrapassam o equivalente a 5% do PIB” (p.286), estando aí a necessidade de esforços e vontade política dos entes federados e da sociedade para ultrapassar esse número.

A deputada Alice Portugal (PCdoB/BA), pertencente a um partido da base governista, ainda na primeira Audiência Pública, em 11 de maio de 2011, proferiu um discurso em que manifestava preocupação em relação a capacidade orçamentária do governo federal ao reconhecer que naquele momento as medidas de ajuste fiscal davam a tônica na economia.

Eis um trecho do discurso da deputada Portugal:

*[...]sabemos que o grande problema é de financiamento. Temos trabalhado com a ideia, eu particularmente, de 10% do PIB. Sabemos que essa ideia encontrará resistência em setores da equipe econômica que mantêm tensionado o cabo de guerra em função da formação do superávit primário. Isso, para nós, é uma coisa séria, porque queremos continuar mudando,*

*avançando. Não negamos os grandes avanços que conjuntamente conseguimos, mas sabemos que só uma grande unidade do setor educacional quebrará essa barreira. Mesmo assim, por uma pesquisa rápida que fiz, mesmo com os 10% do PIB ainda estaremos atrás de Países mais pobres que o Brasil, como Botsuana, África do Sul, Cuba, México, Argentina, Chile, Uruguai e Rússia. Então, é realmente um desafio darmos um salto no financiamento, porque se o problema é dinheiro novo, como alguém perguntou, de fato essa questão do financiamento coloca-se na ordem do dia. (Nota Taquigráfica da Audiência Pública ocorrida na Câmara dos Deputados, em 11 de maio de 2011)*

O pronunciamento da deputada do PC do B da Bahia é reticente quanto à forma como a equipe econômica do Governo Dilma receberia uma proposição de 10% do PIB voltado para a educação num contexto em que o argumento da existência de uma crise econômica ganhava nítidos contornos, o que fez com que o Deputado Relator do Projeto do PNE, Angelo Vanhoni, procurasse convencer os deputados nomeados para Comissão Especial a aceitarem o aumento de mais 0,5% na proposta, proferindo o seguinte discurso:

*Essa alteração de 7,5% para 8% do investimento direto diz respeito principalmente a quem lida com educação básica. Se nós quisermos destinar esse 0,5% a mais para o cumprimento da meta, como todo mundo aqui não faz nenhuma mudança do ponto de vista da demanda da meta, mas do financiamento da meta (e aí está uma das diferenças entre os 10%), no lugar de pagar 3.500 reais por aluno na creche - hoje são pagos 2.200 reais; com 7,5%, seriam 3.500 reais, indo para 8% nós poderemos pagar 4.500 reais por aluno de creche no País. Se quisermos destinar uma parte desses 0,5%, que perfazem perto de 25 bilhões de reais, para atingir uma das propostas que, no meu entendimento, talvez seja uma das mais importantes a serem abordadas pelo plano da educação, ou seja, financiar a jornada integral para as crianças de todo o Brasil. Isso redundará na melhoria da alfabetização e da qualidade do ensino do País, pois as crianças vão poder ter uma jornada de 6 a 7 horas na escola. Nós estamos tratando de 11 milhões de crianças, enquanto hoje nós temos perto de 1 milhão e pouco de crianças em regime de educação integral. A proposta original do Governo era destinar 367 reais para cada aluno, no programa Mais Educação - quem é Prefeito sabe do que eu estou falando, quem é professor sabe do que eu estou falando. A proposta que está no plano é de destinar 7,5%, não mais destinar 367 reais, mas sim o valor pago no ensino fundamental que o FUNDEB repassa para as escolas, então, é sugerir, induzir, fomentar a duplicidade de jornada. Isso é educação integral para valer. Nós estaríamos passando, em 10 anos, de 1 milhão e pouco de crianças para 11 milhões de crianças. (Nota Taquigráfica da Reunião Ordinária da Comissão Especial do PNE da Câmara dos Deputados, do dia 13/06/2012)*

Contraditoriamente, um deputado pertencente a um partido que sempre teve como pauta histórica a luta por maiores investimentos em educação, em nome de uma lógica economicista e sendo fiel a proposta original do governo, procura de todas as formas o consenso em torno dos 8% do PIB para a educação. O discurso proferido tenta demonstrar, por meio dos números apresentados sobre a realidade educacional brasileira,

que o percentual proposto pelo governo é capaz de garantir uma educação que sempre fora reivindicada pelos movimentos sociais.

A partir de teoria de Bakhtin (1981) podemos considerar a essência ideológica que esse trecho do discurso carrega a partir do momento em que reconhecemos que:

[...] é verdade que a palavra penetra relações de colaboração, nas de base ideológica, nos encontros fortuitos da vida cotidiana, nas relações de caráter político, etc. As palavras são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios. (BAKHTIN, 1981, p. 41)

Em outro momento, o Deputado Angelo Vanhoni manifesta uma justificativa técnica para a inviabilidade da aprovação do percentual de 10% no bojo do texto do PNE e procura pessoas favoráveis ao percentual proposto pela Sociedade Civil, certamente para manifestar o porquê de seu posicionamento contrário em relação a proposta:

*Sobre a proposta original do Governo - estou sendo sincero com os senhores -: eu estudei a proposta, eu conversei com os técnicos, eu conversei com os especialistas, eu rodei o Brasil, estive presente nos Estados de cada um dos senhores, participando de diversas Audiências Públicas. Eu conversei com o Sr. Marcelino, eu conversei com o Daniel Cara, que está aqui presente, eu conversei com todo mundo. A proposta do Governo para a educação de jovens e adultos no País não previa recursos. O argumento, que tem certa lógica, é de, que para erradicar o analfabetismo absoluto e diminuir em 50% o analfabetismo funcional dos jovens e adultos, sobretudo dos mais pobres do País, o problema não são recursos, o problema não é dinheiro. Mesmo assim, com toda essa argumentação e com toda a capacidade racional e técnica, existe é um problema de demanda que é fazer com que pessoas, com 50 anos de idade - essa faixa etária que o IBGE apresenta para a maioria dos Estados do Norte e do Nordeste do Brasil que estão nessa condição do analfabetismo absoluto, porque os Estados do Sul estão apresentando números de 5%, de 4.8%. (Nota Taquigráfica da Reunião Ordinária da Comissão Especial do PNE da Câmara dos Deputados, do dia 13/06/2012)*

Nesse momento, ao ressaltar questões pertinentes à educação de jovens e adultos, o mesmo deixa explícito que o problema central para a erradicação de analfabetismo que faz parte do cotidiano desses segmentos, “não está relacionado aos recursos, pois, conforme suas palavras, eles existem”. Todavia, não deixa claro qual seria o problema a ser enfrentado, o que nos leva a inferir que o mesmo, implicitamente, profere um discurso que se aproxima ao discurso neoliberal que procura responsabilizar os problemas da educação pública, não pela racionada alocação de verbas para a área, mas sim pela ineficácia do gerenciamento de tais verbas.

Apesar de que essa questão trata de um problema do Governo Dilma, a afirmação de Gemaque (2007), ao tratar do modus operandi da política de financiamento do

Governo Lula, cabe perfeitamente para retratar esse momento, tendo em vista que Dilma era a sucessora de Lula e do mesmo partido que capitaneava o governo de coalizão durante o período em que o PNE tramitou no Congresso Nacional

Conforme Gemaque (2007, p. 238)

Em relação à política de financiamento da educação é possível inferir que a lógica que continua norteando este Governo é a de que os recursos disponíveis são suficientes, necessitando apenas de aprimoramento no gerenciamento dos mesmos.

A partir da afirmação da autora, podemos inferir que, resguardadas as devidas questões pontuais – principalmente no que se refere à implementação de alguns programas para a área educacional que exigiam dotações orçamentárias –, a lógica do governo petista, resguardadas as devidas proporções, se assemelha muito ao governo peessedebista que o antecedeu, quando o primeiro recorre a uma prática gerencialista, em que a gestão eficiente dos recursos para as diversas áreas sociais, incluindo a educação, se sobrepõe a uma vontade política de aumentar os investimentos financeiros.

As propostas asseguradas no Documento Final da CONAE 2010 acerca do financiamento da educação brasileira, foram negligenciadas no Projeto de Lei que o Executivo Federal enviou para a Câmara dos Deputados. Dessa forma, coube ao governo petista fazer uso de sua base parlamentar para que aquilo que abrangia o financiamento da educação permanecesse como previa o texto original ou que as mudanças fossem mínimas, não comprometendo o discurso governamental de incapacidade orçamentária para realizá-las. Dessa forma, foi necessário que o governo emplacasse a relatoria da Comissão Especial que tinha como incumbência analisar o PNE (2014-2024), ficando enquanto o relator da proposta o Deputado Angelo Vanhoni (PT-PR).

Paulo Sena<sup>37</sup> entrevistado, enquanto assessor da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara e que esteve contribuindo com a análise técnica, na parte que compreendeu o processo institucional do Plano, tece o seguinte comentário sobre o papel desempenhado pelo relator da Comissão Especial que analisou o PNE:

*Ele é um parlamentar do partido do governo então tem que fazer a mediação com o governo. Então, ele vai dialogar com a Casa Civil e com o Ministério da Fazenda e com outros Ministérios também que levantam demandas. No processo como o PNE, por exemplo, o Ministério da Igualdade Racial também apresentou suas demandas. Então, ele vai fazendo essa mediação. No caso*

---

<sup>37</sup> A entrevista foi realizada no dia 25 de abril de 2017, na cidade de Natal (RN), durante a realização do V Encontro do Fineduca.



*específico do financiamento, houve um momento em que se chegou a uma proposta que acabou sendo a proposta que o relator tentou sustentar, que foi uma proposta que nem era os 7%. O governo iniciou com uma proposta tímida né? Era 7 % do PIB. Mas se chegou num momento em que houve uma tentativa em se chegar a um acordo, em torno de um número meio assim quebrado, 8,23%, vamos arredondar 8%, ou 8,2% do PIB. Isso não acabou se transformando num acordo, muito em função do veto, à época, do próprio Ministério da Fazenda. Porque o Ministério da Fazenda insistiu em manter patamar de 7%. Isso gerou o pior dos mundos pro relator porque quando vem uma posição dessa, a própria oposição, isso vale pra toda oposição, quando as forças políticas estão na oposição elas apresentam demandas de maneira mais incisiva e mais intensas pra desafiar o governo, no sentido de, “vocês não defendiam isso: então, agora, cumpra! (Paulo Sena, entrevista realizada em 25/04/2017) )*

As palavras de Paulo Sena ratificam a atual condição em que o PT se encontrava enquanto governo que procurava adotar medidas cautelares no sentido de gerenciar as finanças públicas, optando por políticas que primavam por ajustes fiscais e que tinham como consequência cortes orçamentários em áreas sociais.

Presente em diversas Audiências Públicas sobre o PNE, os representantes da iniciativa privada mantinham um discurso, ora em favor de que os recursos de 10% do PIB fossem direcionados, exclusivamente, para a educação pública, ora ressaltavam a não exclusividade para as instituições públicas ou mesmo reivindicavam o direito ao acesso a esses recursos.

Em relação ao primeiro caso, o Sr. Celso Frauches, representante da Associação Nacional dos Centros Universitários - ANACEU, foi enfático quando encerrava o seu pronunciamento na Audiência Pública que tratou do Ensino Superior, ocorrida no dia 29 de junho de 2011:

*Para finalizar, eu vou concluir com a proposta da educação superior privada das instituições privadas, que estou aqui representando: 10% do PIB e 50% do Fundo Social, o que praticamente todos advogam. A iniciativa privada também advoga que isso seja aplicado na educação pública, especial e prioritariamente na educação básica, para que ela possa ter qualidade e dar dignidade aos alunos dessa área. (Nota Taquigráfica da Reunião Ordinária da Comissão Especial do PNE da Câmara dos Deputados, do dia 13/06/2012)*

Um dos representantes das organizações privadas, do Conselho Administrativo da Kroton Educacional, Walfrido dos Mares Guia, ao proferir suas palavras sobre o percentual de 7% do PIB representaria um valor-aluno pífio e que somente após 4 décadas os investimentos atingiriam uma cifra, minimamente aceitável.

Segue o discurso proferido por Guia:

*Neste cenário, se a gente investisse 7% do PIB do Brasil em educação, uma projeção até 2050, segundo dados do Ministério da Fazenda, indicaria que apenas naquele ano chegaríamos a um investimento de 6.865 dólares por estudante. Repito: se investíssemos 7% do PIB, teríamos um investimento de 6.865 dólares por aluno apenas daqui a 40 anos. (Nota Taquigráfica da Reunião Ordinária da Comissão Especial do PNE da Câmara dos Deputados, do dia 06/07/2011)*

Porém, o que mais chama a atenção em seu pronunciamento é que, logo em seguida, tece consideráveis críticas ao sistema tributário brasileiro. Sobre a temática, parte de uma perspectiva de um empresário da educação e relaciona as questões que envolvem carga tributária com a vinculação de percentuais mínimos de investimentos no PIB.

Nesse segundo momento, Walfrido tece as seguintes considerações:

*Alguns colegas falaram também que, sem a reforma tributária, não há como melhorar os recursos para a educação. Portanto, dentro desse cenário, não há solução. E a minha pergunta é: sem a reforma tributária, que não vai ocorrer imediatamente, qual será a solução? Para mim, se algum passo puder ser dado na reforma tributária, esse deverá ser a simplificação. Como se viabiliza isso dentro de um País corporativista, de um País que, como vimos, arrecada muito, mas destina os recursos para setores equivocados, ou de forma equivocada? Como praticamente e efetivamente vai-se corrigir isso, haja vista que, ao analisarmos o valor gasto por aluno no Brasil, só atingiremos o valor gasto por Países desenvolvidos, com 7% do PIB, daqui a 40 anos? Ou seja, somente daqui a 40 anos estaremos aplicando na educação o mesmo valor aplicado por Países desenvolvidos. Ou seja, parece-me que, se dependermos apenas do investimento do Governo da educação — e dele realmente dependemos — não chegaremos lá em curto espaço de tempo. (Nota Taquigráfica da Reunião Ordinária da Comissão Especial do PNE da Câmara dos Deputados, do dia 06/07/2011)*

É notório no quadro que expusemos nessa pesquisa que a participação dos movimentos sociais de defesa da educação pública, nas audiências públicas, realizadas, principalmente na Câmara dos Deputados, era bastante expressiva numericamente, o que não significou que os setores privados não marcaram presença nas mesmas ou não agiram nos bastidores com ou por meio de sua representação parlamentar, defensora da lógica de que recursos públicos não sejam destinados exclusivamente à educação pública.

O lobby empresarial é algo quase que intrínseco ao funcionamento do Parlamento e às ações do poder executivo. Muitos empresários recorrem aos poderes constituídos e procuram, de alguma forma, obter as benesses que o poder estatal pode garantir-lhes.

Gramsci (2001) afirma que o empresário cria para si, um corpo de intelectuais que não estão apenas em sua esfera de trabalho, mas “que lhe dão homogeneidade e

consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político” (p.15).

Para o pensador marxista, em relação a esse grupo pertencente a sociedade civil:

Deve-se observar o fato de que o empresário representa uma elaboração social superior, já caracterizada por uma certa capacidade dirigente e técnica (isto é, intelectual): ele deve possuir uma certa capacidade técnica, não somente na esfera restrita de sua atividade e de sua iniciativa, mas também em outras esferas, pelo menos nas mais próximas da produção econômica (deve ser um organizador de massa de homens, deve ser um organizador da “confiança” dos que investem em sua empresa, dos compradores de sua mercadoria, etc.). Se não todos os empresários, pelo menos uma elite deles deve possuir a capacidade de organizar a sociedade em geral, em todo o seu complexo organismo de serviços, até o organismo estatal, tendo em vista a necessidade de criar as condições mais favoráveis à expansão da própria classe; ou, pelo menos, deve possuir a capacidade de escolher os “prepostos” (empregados especializados) a quem confiar esta atividade organizativa das relações gerais exteriores à empresa (GRAMSCI, 2001, p. 15-16).

Não podemos deixar de observar, que ao longo dos anos, candidaturas petistas, tanto para cargos do Poder Executivo quanto para cargos do Poder Legislativo, foram sendo financiadas por empresas/empresários, o que, no passado era uma prática inimaginável. Dessa forma, os próprios parlamentares petistas procuravam corresponder aos interesses empresariais, tendo em vista que, conforme Tonial e Oliveira (2014, p.111), uma das características do financiamento privado de campanha é que

[...] a influência econômica pode direcionar os rumos das licitações públicas para o fornecimento de bens e serviços ao governo de forma a favorecer determinados grupos financiadores da campanha, bem como facilitar a concessão de empréstimos, incentivos fiscais e outros benefícios ou, ainda, decisões legislativas e de políticas públicas que favoreçam os grupos econômicos.

A tramitação do PNE, primeiramente, na Câmara dos Deputados, tornou o Congresso Nacional importante lócus de manifestação contrastantes entre os interesses da representação daqueles que defendiam que os recursos públicos deviam ser destinados à educação pública; os que defendiam que os recursos públicos poderiam ser destinados à iniciativa privada por meio dos programas educacionais, além de outras formas governamentais de incentivo, como a renúncia fiscal; e por, fim, os interesses governamentais que procuravam, por meio de sua base parlamentar garantir que o PNE contemplassem esses dois grupos da sociedade civil.

Num determinado momento, as negociações estabelecidas entre o relator do PNE (pertence ao partido que capitaneava o governo) com o executivo federal – principalmente

com as equipes econômicas do mesmo - e a Comissão Especial que analisava o Projeto (composta por parlamentares dos mais diversos partidos políticos porém, que em sua maioria, tendia para que os 10% fossem assegurados no texto do PNE) fizeram parte de uma disputa entre os interesses da Sociedade Política e os interesses da Sociedade Civil, travada na “arena” de uma instituição que, na teoria, deveria representar os interesses dessa Sociedade Civil.

O debate sobre os 10% do PIB no PNE passou a ser um momento em que a Sociedade Civil ficou notoriamente representada nas pessoas dos deputados federais dos mais vários matizes ideológicos, enquanto que a defesa dos interesses da Sociedade Política materializava-se no modus operandi do relator e dos parlamentares que compunham a comissão e consideravam o percentual advindos dos anseios sociais um risco para as finanças do País.

Esse momento é assim definido por Cavalcanti (2016, p. 495):

[...] trava-se uma disputa entre a proposta do governo (que oscilava entre 7% e 8%) e a proposta da campanha, de 10%. Nesse processo, a disputa envolve não somente o percentual do PIB a ser vinculado, mas também a concepção de investimento em educação pública versus a concepção de investimento público em educação. Para os defensores dos 10%, esse percentual deveria incluir apenas os gastos em educação pública, excluindo-se, portanto, os recursos investidos nas instituições privadas de ensino, bem como os gastos com aposentados e pensionistas.

O Deputado Federal Glauber Braga(RJ), Parlamentar<sup>38</sup> que entrevistamos e que, à época, era membro da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, 2011/2014, e que presidiu a mesma em 2014, (ano em que o Plano encerrava seu trâmite naquele Poder) relata como o governo se comportou nesse momento em que o PNE era debatido na Comissão Especial responsável pela análise do projeto.

Segue trechos da entrevista concedida pelo Parlamentar

*Eu vejo o papel do Governo, também, de avanços e recuos, hora com posições que são importantes para aprovação de temas relevantes e hora recuando a partir da representação do que era a sua coalizão parlamentar e isso fica bem claro quando as questões sobre financiamento ocupavam os debates. Mas tem um papel relevante. Tanto é que o relator dialogava o tempo inteiro com o governo, já não é mais parlamentar, pois era parlamentar à época e ele ia a determinados limites, recuava, depois avançava mais. A pressão que os parlamentares faziam para que determinados itens sobre o financiamento da educação fossem incluídos tinham a sensibilidade do relator mas não tinham*

---

<sup>38</sup>. Glauber Braga, à época da tramitação do PNE estava filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB) e, atualmente, exerce mandato de Deputado Federal pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). A entrevista foi realizada no dia 24 de abril de 2018, no seu Gabinete Parlamentar, na cidade de Brasília.

*o aval do governo e aí você tinha que pressionar a partir dos segmentos que estavam na Comissão e a gente conseguia avançar em algumas coisas. Mas o papel do governo numa disputa parlamentar institucional sempre é relevante. Na comissão era relevante. Tanto que era relevante que tinha a indicação do relator e tinha a presença dos representantes do governo o tempo inteiro fazendo essa negociação.*

*Em relação à correlação de forças, o que eu posso dizer é que você tem um número limitado de parlamentares que fazem de sua atuação política a defesa da educação pública. Era um número que fazia parte dessa comissão (GLAUBER BRAGA, entrevista realizada em 24 de abril de 2018)*

A partir das palavras de Glauber Braga, podemos inferir que, enquanto o PNE tramitou no Congresso Nacional e em que os 10% do PIB ocupou centralmente a agenda do governo e dos parlamentares, momentos de tensão surgiram pois os “grupos de pressão” se fizeram presentes, procurando influenciar os parlamentares a aderirem aos seus posicionamentos.

Para Zampieri (2013) esses grupos atuam como intermediários entre o indivíduo e o Estado e qualquer interesse pertencente a eles se torna relevante, “ou são grupos que procuram fazer com que as decisões dos poderes públicos sejam conformes aos interesses e às ideias de uma determinada categoria social” (p.126).

O autor assim sintetiza a forma de como esses grupos operam no Legislativo Federal:

Os grupos de pressão atuam, perante o Congresso Nacional brasileiro, na implementação de ações de influência e defesa de interesses de seus representados. O locus de operação objeto do presente estudo são as comissões permanentes da Câmara dos Deputados. A presente seção demonstrará os momentos ideais para a execução das ações de defesa de interesse nesse ambiente decisório do Poder Legislativo (ZAMPIERI, 2013, p. 127)

Apesar de que o Governo procurar de todas as formas garantir que o percentual do PIB fosse aquele que inicialmente era de 7%, ampliando-o até o limite de 8,5%, a proposição advinda da Sociedade Civil foi votada na Comissão Especial do PNE e aprovada por maioria dos membros. Dessa forma, uma importante conquista se materializava na Câmara dos Deputados, pois ficava assegurada, pelo menos até o momento, que os investimentos em educação, num período de 10 anos, deveriam alcançar o percentual de 10% do Produto Interno Bruto.

### **3.6 - Os 10% do PIB como referência para os gastos com educação em disputa no Senado Federal**

Encerrado o ritual de tramitação na Câmara dos Deputados, a proposta de PNE - com as emendas apresentadas pelos parlamentares devidamente aprovadas e compondo o corpo do texto do projeto - chega ao Senado Federal sob a forma do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103/2012. No caso de qualquer mudança na matéria que viesse a alterar aquilo que fora aprovado pelos Deputados Federais, o mesmo deveria retornar para a Câmara dos Deputados, para que essa avaliasse a possibilidade de rejeição ou manutenção das alterações advindas dos senadores.

Britto (2015, p. 19) resume o trâmite que o PNE seguiria no Senado Federal

Como o Regimento do Senado não prevê o ciclo abreviado de análise por comissão específica para projetos de lei, o PLC teria que ser analisado pelos três colegiados, em seus respectivos âmbitos regimentais (aspectos econômico-financeiros; constitucionalidade e juridicidade; e mérito). Além disso, por se tratar de proposição do Executivo, o regimento determina sua apreciação pelo plenário.

Assim, como ocorreu na Câmara dos Deputados, a Sociedade Civil esteve presente no Senado Federal quando o PNE tramitou. Dessa vez, o tempo de tramitação ocorreu por mais de um ano e qualquer alteração no mesmo poderia resultar em maior tempo na Câmara dos Deputados, tendo em vista que esse é um ritual constitucional do Legislativo Nacional a ser cumprido.

Praticamente, as entidades/pesquisadores que se fizeram presentes nas Audiências Públicas que ocorreram na Câmara Federal, se revezaram para se pronunciarem aos senadores nas sete (7) Audiências Públicas realizadas por aquela Casa, entre os anos de 2012 e 2013.

O Quadro 9 retrata as datas das audiências e as entidades que delas participaram.

**Quadro 9 – Audiências Públicas realizadas no Senado Federal referentes à discussão do PNE 2014-2024**

Data	Tema/Pauta da Sessão	Entidades
29/11/2012	Destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara 103, de 2012 que aprova o Plano Nacional de Educação	Ministério da Educação (Aloizio Mercadante), UNDIME, Campanha Nacional pelo Direito à Educação
08/10/2013	1ª Audiência Pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara 103, de 2012 que aprova o Plano Nacional de Educação	FINEDUCA, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, IPEA, Movimento Todos pela Educação
15/10/2013	2ª Audiência Pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara 103, de 2012 que aprova o Plano Nacional de Educação	CONSED, Secretaria Executiva do MEC, Conselho do MEC, UNDIME
22/10/2013	3ª Audiência Pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara 103, de 2012 que aprova o Plano Nacional de Educação	CENPEC, Faculdade de Educação UNB, Grupo Positivo
29/10/2013	4ª Audiência Pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara 103, de 2012 que aprova o Plano Nacional de Educação	FNCE, UNE, CNTE, Fórum das Entidades Estudantis do Brasil, Organização dos Professores Índigenas de Roraima
31/10/2013	5ª Audiência Pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara 103, de 2012 que aprova o Plano Nacional de Educação	Associação Brasileira de Educação à distância, Federação Nacional de Escolas Particulares, Associação de Escolas Técnicas
05/11/2013	6ª Audiência Pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara 103, de 2012 que aprova o Plano Nacional de Educação	Vice-Governo e Seª Região Secretaria de Educação do Estado do Paraná, Federação Nacional das APAES, Procuradoria Geral da República da 3ª Região, Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis, Centro Especial 01 de Brasília, SECADI/MEC
07/11/2013	7ª Audiência Pública destinada à instrução do Projeto de Lei da Câmara 103, de 2012 que aprova o Plano Nacional de Educação	Centro de Políticas Públicas do Insper e Guiomar Namó de Mello (Educadora)

Fonte: Extraído de Sena (2015)

Consideradas as nuances que tratam de mecanismos dos grupos que têm como arranjo político as pressões que exercem sobre os parlamentares, cabe refletirmos se a presença de políticos que controlam as pastas ministeriais nas Audiências Públicas do Congresso Nacional pode ser compreendida, igualmente, enquanto um mecanismo de pressão.

A presença do Ministro da Educação Aloizio Mercadante, na primeira Audiência Pública pode retratar aspectos que se assemelham a tais mecanismos de pressão, no entanto, manifestado num discurso de forma pública e que deixa explícito sua fidelidade em seguir a determinação do governo, no propósito de garantir que no texto do PNE fique assegurado o percentual de 7%.

Abaixo, as palavras do Ministro Mercadante:

*Esses dados nunca foram divulgados, estou dando para a imprensa em primeira mão. Os dados de 2011 do PIB. Nós chegamos a 5,3% de investimento direto, porcentagem do PIB, e a 6,1% do investimento total em educação. Estamos aumentando a participação relativa, continuamos uma trajetória fantástica de expansão da participação da educação. Agora, o PNE fala em chegar a 10% do PIB do investimento direto. Sr. Relator, queria aqui... Sr. Relator Pimentel, esse é o assunto prioritário da sua relatoria, o Relator de mérito aqui na Comissão de educação é o Senador Requião. Então, essa é uma questão central, que é o financiamento. A Câmara votou 10% do PIB. O que representam 10% do PIB? Representa nós dobrarmos a verba em 10 anos para a educação. Em valores de hoje, seriam aproximadamente R\$200 bilhões. O que são R\$200 bilhões a mais? Se o Congresso falar vamos pagar... Estou muito confortável, o Ministro da Educação está confortável, porque é quem vai receber. Acho que quem está nervoso são os outros ministros. Estou muito calmo nesse assunto. Mas, se é para dobrar o orçamento em 10 anos, e não me digam que é o PIB, porque não tem como ter o PIB. (NOTA TAQUIGRÁFICA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL DO DIA 29/11/2012)*

Esse posicionamento pode ser explicado a partir das palavras de Gouveia e Souza (2010, p. 795):

Se a hegemonia de uma corrente de pensamento explica a não priorização de metas de elevação do investimento para dar lugar à primazia de melhorias apenas no âmbito da gestão dos recursos. O segundo elemento que ajuda a explicar a necessária retomada de metas de ampliação significativa de recursos [...] é a manutenção de uma dívida educacional do País, resultado de um patamar constante de investimento do PIB que não permite afirmar que a educação tenha se convertido em uma prioridade do Estado brasileiro.

O Ministro Mercadante, ao mesmo tempo em que relata o aumento dos investimentos em educação vinculados aos percentuais do Produto Interno Bruto, alerta para os riscos que o Senado pode recorrer caso mantenha o percentual de 10% aprovados na Câmara dos Deputados. É pertinente frisar que o relator do PLC 103/2012 era novamente um parlamentar do PT, partido de Mercadante e Dilma Rousseff, o senador pelo Ceará, José Pimentel.

Se o governo enfrentou enormes resistências quando o mesmo tramitou na Câmara dos Deputados, no Senado Federal não haveria de ser diferente, tendo em vista o que Britto (2015, p. 29) destaca:

[...] as perspectivas para uma revisão rápida do PNE eram remotas. Um agravante era a insatisfação do governo com o texto aprovado na Câmara, especialmente em relação à meta 20. O discurso dominante no Executivo e na base aliada era de que não havia clima político para retroceder nos 10% do



PIB, mas sem indicar as fontes desses recursos, o PNE acabaria se tornando letra morta

O Ministro Aloizio Mercadante, no desenvolvimento do seu discurso, alerta o senador relator da matéria sobre a inviabilidade orçamentária da efetivação da proposta de 10%, o que recairia na adoção de medidas que resultariam em maiores contribuições para a sociedade.

Seguem as palavras proferidas pelo Ministro:

*Só não quero que o PNE – vou repetir – vire um Tratado de Kyoto: todo mundo concorda e depois ninguém cumpre. Se é para cumprir, tem que ter uma fonte de financiamento, e não é o PIB. O PIB pode escrever que é uma referência, mas não tem como garantir a fixação do PIB, se não houver a fonte de financiamento, porque o PIB não entra no orçamento, nem do prefeito, nem do governador, nem do Governo Federal. Então, o que é que vai acontecer? Ou o Congresso cria cinco CPMFs, e aí, tudo bem, vamos chegar a 10% do PIB. Vai criando a cada dois anos uma CPMF. CPMF é mais ou menos R\$40 bilhões, chegaremos em 2010 com 10% do PIB. Ótimo! Reparte para os Municípios e Estados. Ou, então, o que o Congresso está dizendo hoje é que o prefeito que recebe 25% de seu orçamento em 10 anos terá de ir para 50%. Alguém acredita que isso vai acontecer? Desculpem-me, sou Ministro da Educação, acho ótimo que a gente tenha o compromisso de priorizar o aumento da educação, mas não vejo viabilidade nessa proposta. O governador vai aumentar de 25% da receita do orçamento para 50%? Vai cortar da segurança, da saúde, do transporte? Não há como fazer isso. A União vai aumentar de 18% para 36%? Vai colocar mais um MEC dentro do MEC? Tirando de onde? (NOTA TAQUIGRÁFICA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL DO DIA 29/11/2012)*

De forma cética, Mercadante, em seu discurso, questionava os recursos que complementariam os investimentos em educação, sendo que os 10% do PIB não seriam alcançados no período de dez anos.

*Então, o Congresso tem de dizer de onde vai tirar, e não simplesmente dizer que vamos chegar sem dizer como vamos chegar. Qual é o caminho que estamos defendendo? O único caminho que uma riqueza não renovável, as novas gerações não terão acesso às fontes de petróleo. Não haverá petróleo. Qual é o Brasil pós-petróleo? À medida que o petróleo vai se esgotando, o que vamos deixar? Vejo hoje concreto, realista, é ousado? É ousado. É radical? É radical e tem de ser radical nessa questão. Qual é o caminho? É pegar todos os royalties do petróleo, todos, pré-sal, pós-sal, concessão, todos os royalties e dizer o seguinte: a prioridade é a educação, porque é a prioridade deste País. Porque o petróleo é uma riqueza não renovável, as novas gerações não terão acesso às fontes de petróleo. Não haverá petróleo. Qual é o Brasil pós-petróleo? À medida que o petróleo vai se esgotando, o que vamos deixar? (NOTA TAQUIGRÁFICA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA DO SENADO FEDERAL DO DIA 29/11/2012)*

Curiosamente, no mesmo tempo em que o Senado discutia o Plano Nacional de Educação, “ganhava fôlego a discussão relativa à vinculação de recursos oriundos da exploração de recursos naturais, com vistas à consecução da meta dos 10% do PIB” (BRITTO, 2015, p. 310).

Para Cavalcanti (2016, p.496):

Essa nova fonte de recursos era esperada como propulsora da meta de investimento de 10% do PIB em educação. Porém, cabe observar que os estudos realizados ainda em seu processo de tramitação já apontavam sua insuficiência. A Nota Técnica nº 14/2013 (TANNO, 2013), produzida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em agosto de 2013, já na etapa final do processo de aprovação da Lei nº 12.858/2013, apresentou uma projeção do montante dos novos recursos e de seu impacto para o alcance da meta de 10% do PIB. Os elaboradores fizeram três projeções com base nos três diferentes projetos que tramitaram nas duas casas legislativas. Considerando a projeção feita com base no Parecer ao substitutivo do Senado Federal, aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, os novos recursos representariam, nos próximos dez anos (2013-2022), montante estimado de R\$ 218 bilhões destinados à área de educação. Porém, segundo o estudo da referida Nota Técnica, mantendo-se a taxa otimista de crescimento do investimento público em educação de 6,0% ao ano e projetando-se a mesma taxa para os próximos 12 anos (2012 a 2023), os investimentos totais em educação atingiriam apenas 7,9% do PIB em 2023. Assim, para alcançar a meta de 10% do PIB em 2023, seria necessário ainda um investimento adicional na ordem 1,59 trilhões no período acumulado de 2013 a 2023; portanto, um montante muito além do projetado para a nova fonte no período de 10 anos.

O impasse sobre os *royalties* do petróleo, somado a um número expressivo e de conteúdo relevante ao PLC 103/2012, travaram a tramitação do PNE e somente quando chegou à Comissão de Educação, cujo relator era o Senador pelo Paraná Álvaro Dias, do PSDB, oposição à época, que pode tramitar em suas etapas finais (BRITTO, 2015).

Quanto a essa questão, Silva et al (2013) afirmam:

Vale ressaltar, [...] que, em paralelo à discussão do PNE, o Congresso Nacional deliberou sobre essa questão. Como resultado, a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, estabeleceu os marcos para a destinação à área de educação, juntamente com a de saúde, de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de forma que esse dispositivo do PLC já se encontra normatizado.

Para Britto (2015) um dos pontos controversos em relação ao texto vindo da Câmara se deu na alteração de diretrizes promotoras da igualdade de gênero, de orientação sexual, da igualdade e da não discriminação, principalmente porque havia uma aproximação entre o relator e grupos religiosos fundamentalistas.

No referente às questões pertinentes ao financiamento, o Senado manteve o percentual aprovado no plenário da Câmara, porém, uma mudança fundamental aconteceria na redação da Meta 20, quando a expressão “pública” é retirada como adjetivo da educação, criando um grau generalizante e espaços para que a iniciativa privada se beneficie dos efeitos da referência dos 10% do PIB.

Dessa forma, se pelo caráter social do PNE, os grupos conservadores retiraram importantes avanços que previam questões humanísticas e de igualdade, por outro, no que se refere aos aspectos financeiros estabelecidos na Meta 20, os parlamentares criaram os arranjos necessários para que recursos públicos sejam direcionados a instituições de ensino de caráter privado.

Para Silva e Carvalho (2017), no momento em que o Senado Federal retira a expressão pública atende aos interesses de dois importantes sujeitos que estão envolvidos nessa disputa pelos recursos da educação: o governo e representações da Sociedade Civil, organizadas nas instituições de ensino privado.

Setores do Legislativo Nacional e o próprio Governo petista deixaram nítido que seu propósito não era, somente, garantir que no último ano do Plano, os investimentos em educação correspondessem a 7, 8, ou 10% do PIB do País; o objetivo de ambos era a adoção de mecanismos institucionais para que setores que ofertassem a educação privada pudessem ter acesso aos recursos públicos e adotar meios necessários para que setores que ofertassem o ensino privado usufruissem dos recursos públicos – medida que desagradou imensamente os movimentos sociais em defesa da educação pública.

### **3.7 - O CAQ(i) em disputa no PNE (2014-2024)**

Resultante da participação dos vários representantes dos movimentos que se organizavam em torno da educação brasileira, o Custo-Aluno-Qualidade inicial tornou-se um parâmetro para que os recursos voltados a educação fossem ampliados e as desigualdades inter/intra-regionais fossem combatidas (GEMAQUE e GUTIERRES, 2014).

O CAQi tem sido a principal referência de proposição de investimentos em educação que consideram os insumos que fazem parte do cotidiano do aluno e da escola, contrapondo-se, inclusive, aos procedimentos que determinam o valor-aluno referência do Fundeb, tendo em vista que, para esse Fundo, os recursos são disponibilizados a partir

do número de alunos matriculados e estão submetidos às oscilações orçamentárias de arrecadação.

Cara (2014, p. 81) elenca que insumos seriam considerados para se determinar uma referência de qualidade na educação num País como o Brasil:

A partir de insumos como número médio de alunos por turma, pagamento do piso nacional salarial do magistério, política de carreira e de formação continuada aos profissionais da educação, bibliotecas e salas de leitura, laboratórios de ciências, laboratórios de informática, quadras poliesportiva cobertas, brinquedotecas para todas as creches, pré-escolas e escolas dos anos iniciais do ensino fundamental e garantia de recursos para o desenvolvimento de projetos pedagógicos – o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) aponta quanto deve ser investido anualmente por aluno de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação (e uma escola) pública com um padrão mínimo de qualidade, materializando a demanda disposta no § 1º do art. 211 da CF, que obriga uma participação mais efetiva da União.

Como podemos ver, o CAQi, ao considerar os insumos supracitados, tornava-se um objeto propositivo de novos rumos de financiamento para a educação brasileira e também um elemento de denúncia quando, governos que negligenciam tais insumos, tendem a fazer investimentos que não chegam ao um mínimo de razoabilidade em relação a qualidade.

Inclusive, conforme Gemaque e Gutierrez (2014), mesmo a LDB trazendo em seu Inciso IX do Artigo 4º, a União se omite, historicamente, em sua atribuição de exercer sua função supletiva e redistributiva de forma efetiva, “de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino entre os Estados e Municípios” (p. 167).

A omissão da União em relação a essas funções reproduzem uma preocupante distorção que sobrecarrega orçamentariamente aqueles que detêm menores arrecadações que são os municípios. Essa lógica federativa às avessas é refletida nas ofertas de políticas sociais, em que os entes locais possuem enormes dificuldades em destinar recursos para as áreas que promovem garantias e direitos mínimos.

Para Cara (2014, p. 81), “a cada R\$ 1,00 investido na área de educação, a União investe R\$ 0,18, os Estados R\$ 0,40 e os municípios R\$ 0,42”, o que torna nítida essa distorção, resultando em subinvestimento na área e aumentando ainda mais as disparidades inter e intrarregionais.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, desde 2007, resolveu enfrentar o problema do financiamento da educação brasileira, quando a partir de um estudo inédito

lança o livro “Custo-Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil”, apresentando como maior contribuição para a educação brasileira “o quanto deve ser investido anualmente por aluno de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação (e uma escola) pública com um padrão mínimo de qualidade” (CARA, 2014, p. 84)

Esse estudo serviu para que, em 2008, o Conselho Nacional de Educação aprovasse os valores do CAQi como referência para o valor aluno-ano do Fundeb, mas que não foi homologado pelo Ministro da Educação e, posteriormente incorporado ao PNE 2014-2024 (GEMAQUE e GUTIERRES, 2014, p. 168).

Em 2010, na Conferência Nacional de Educação, o CAQ tornou-se o principal instrumento de igualdade na educação brasileira, ganhando forças ao ponto de se tornar referência de investimentos em educação pública, mas, por ainda não ter sido homologado, à época, pelo Ministério da Educação, não foi contemplado no texto final, (GOUVEIA e SOUZA, 2010) que serviu como diretrizes para o PNE (2014-2024).

Segundo o Documento final da CONAE 2010, o CAQ seria uma alternativa ao desequilíbrio regional, em relação à oferta da educação básica pública, tornando-se uma referência enquanto definidora de um custo anual por estudante e dos insumos necessários para que a educação se realize com padrões de qualidades efetivamente necessárias (p. 104).

O PNE (2014-2024) pretendia definir metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, visando a expansão do ensino, o padrão de qualidade e igualdade (GEMAQUE, 2014, p. 168-169), onde a Meta 20 representava a garantia dos recursos necessários para a realização de todas as outras metas previstas no Plano. Nessa direção, o CAQi, juntamente com a vinculação de investimentos em educação ao percentual de 10% do PIB, foi uma proposição que tem a participação direta da Sociedade, por meio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e se tornou uma das proposições acerca do financiamento disputada no PNE.

Sobre essa questão, o Pesquisador Luiz Fernandes Dourado<sup>39</sup> ressalta que, uma das estratégias para que o CAQi se tornasse um elemento essencial no financiamento no País foi a participação das entidades defensoras da educação pública, elaborando emendas que foram entregues aos parlamentares do campo progressista na tramitação do Projeto de Lei 8.035/2010 no Congresso Nacional

---

<sup>39</sup> Entrevista realizada no dia 22 de abril de 2018, na cidade de Goiânia.

## Eis as palavras de Dourado

*Uma estratégia importantíssima do setor público, dos defensores dos recursos voltados para a educação pública foi uma participação muito ativa na produção de emendas ao Plano Nacional de educação. Nós vamos ter uma participação muito importante da Campanha, inclusive com a perspectiva do Custo-Aluno Qualidade, mas também da exclusividade de verbas públicas para o setor público. A Anped, A Anpae, o CEDES são atores emblemáticos e esses atores terão uma participação muito ativa também na CONEB de 2008 e nas CONAE's de 2010 e 2014. Entender um pouco qual é a ótica dos setores que defendem a exclusividade de verbas para o setor público. A gente vai encontrar isso claramente nos documentos da CONEB 2008 e CONAE 2010 e 2014. (LUIZ FERNANDES DOURADO, entrevista realizada em 22 de abril de 2018).*

Essa foi uma importante estratégia, tendo em vista que havia forte resistência do Governo em adotar o CAQ como referência de investimento na educação e se articulou para que o valor-aluno-ano do Fundeb adotasse essa referência

As palavras do Deputado Angelo Vanhoni, relator do Projeto de Lei do PNE na Comissão Especial corroboram a afirmação acima:

*Na questão do CAQ, nós adotamos como parâmetro, primeiro, o custo praticado pela educação hoje. Eu posso seguir os dados do SIOPE? Não posso. É o dado oficial com que trabalham pelos Secretários de todos os Estados? Não é. É o dado com que trabalham os Municípios de todo o Brasil? Não é. No entanto, são informações que constam de publicações do INEP? Sim! São publicações que constam de publicações do INEP. Então, esse é um outro problema. Agora, nós, metodologicamente, preferimos trabalhar com aquilo que está consolidado nas informações que o MEC divulga, que o INEP divulga e que, de certa maneira, o conjunto dos Municípios e dos Estados aceitam e divulgam, os dados do FUNDEB: o que é praticado por aluno, repassado pelo FUNDEB para os Municípios e para os Estados, em todo o território nacional, e o que o Governo completa. Nós trabalhamos, então, com os dados do FUNDEB e com o parâmetro do CAQ Inicial, não com o do CAQ pleno. Por que não é o do CAQ pleno? Em primeiro lugar, porque nós estamos desmembrando no PNE um dado importante, que é a valorização do professor. No custo apresentado pelo Marcelino está incluída a valorização do magistério; estão incluídos os salários dos professores, que são de 85% a 90% do custo da educação. (NOTA TAQUIGRÁFICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO DIA 22/10/2013)*

O deputado Vanhoni, nesse momento respondia, fazendo ponderações a uma intervenção do Professor José Marcelino Pinto, ocorrida algum tempo antes.

O professor José Marcelino, ao fazer novo uso da palavra, fez o seguinte pronunciamento:

*[...]realmente defendo os 10% do PIB e acho que há uma batalha terrível. Mas esta Comissão já tem massa crítica suficiente para dizer o seguinte: nós temos argumentos para defender os 10% do PIB. O MEC não apresentou argumentos que embasam os 7% do PIB. Sobre o Custo Aluno-Qualidade —*

*CAQ, a ideia de uma meta é importante. Particularmente, gostei da redação — só não sei se como estratégia ou como meta. Reforça o que o Daniel falou. Temos que valorizar o trabalho da Campanha junto com o Conselho Nacional de Educação. É um desrespeito a não homologação do CAQ. Como participei muito da discussão das planilhas, mandei “n” vezes para a assessoria do MEC, sempre que me pediram, as planilhas. Quer dizer, abrimos as entranhas do CAQ. Existem problemas? Sim, já cansamos de dizer que existem problemas. Se o CAQ tivesse sido homologado lá atrás, hoje teríamos outro CAQ, melhor do que aquele. O CAQ não é algo estático. Então, seria fundamental esta Comissão, na pessoa do Relator, valorizar o esforço feito pelo Conselho Nacional de Educação. Nós temos um valor, porque se jogamos para outro valor... Por isso, acho que está boa a redação: viabilizar em 2 anos. E ao estabelecer em 2 anos, caímos no que o Nelson falou sobre a meta intermediária. Porque os cálculos que fizemos, num primeiro momento, só com a matrícula atual corresponde a pelo menos 1% do PIB no FUNDEB para viabilizar o CAQ. Quer dizer, para chegar no CAQ, seria preciso de um complemento a mais do que já temos de 1% do PIB. E a última questão, sobre a qual acabamos não falando muito — inclusive, o Deputado que estava ali comentou e o Daniel escreveu um texto —, acho que o ideal seria uma meta, que é a divisão de responsabilidade entre os entes federados. Lembro que na época da CONAE nós discutimos isso. Particularmente, nós defendemos a ideia... Porque precisamos expandir, mas qual a parte de cada um nessa expansão? (NOTA TAQUIGRÁFICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO DIA 22/10/2013)*

Assim como a polêmica em torno 10% do PIB, a questão do CAQi, que só se materializa com a efetivação da primeira (a vinculação dos 10% do PIB), nas Audiências Públicas, protagonizou embates entre o governo e a Sociedade Civil organizada nos movimentos de defesa da educação pública que apresentavam e defendiam proposições que objetivavam alocar mais recursos financeiros para a área. Enquanto o governo contra-argumentava, ressaltando que as proposições apresentadas pela Sociedade Civil eram inexecutáveis, pois os custos para os cofres públicos seriam exorbitantes, e recorria para a Lei de Responsabilidade Fiscal para demonstrar que a mesma se tornava um obstáculo para maiores investimentos na educação brasileira.

O argumento do Governo, representado na fala do Deputado Vanhoni (PT), tem fundamento se a lógica do executivo é tratar os recursos alocados para a educação enquanto gastos e não enquanto investimentos.

O Quadro 10, elaborado pela Fineduca (2013) e apresentada por Gemaque e Gutierrez (2014, p. 168), faz um comparativo entre os valores de referência do CAQi e o valor-aluno ano do Fundeb.

**Quadro 10 – Diferenças entre os valores de Referência do CAQi e o valor-aluno/ano Fundeb (2012)**

Etapas e Modalidades de Ensino por forma de atendimento	CAQi	Fundeb	Diferença %
Creche em tempo integral	8.288,28	2.752,69	67,2
Pré-Escola em tempo parcial	3.209,05	2.096,68	34,7
Série inicial do Ens. Fund. Urbano	3.060,29	2.096,68	31,5
Série Inicial do Ens. Fund. Rural	5.057,98	2.411,19	52,4
Séries Finais do Ens. Fund. Urbano	2.996,53	2.306,35	23,0
Série Finais do Ens. Fund. Rural	3.867,86	2.516,02	35,0
Ensino Médio Urbano	3.081,54	2.516,02	18,4

Fonte: Extraído de Gemaque e Gutierrez (2014, p. 168)

A partir do Quadro 10, nota-se que os maiores investimentos alocados pelo Estado (a considerar que o CAQi se propõe a ser uma política de Estado e não apenas de governo) recairia, proporcionalmente a duas modalidades de ensino: as creches de tempo integral e as séries iniciais rurais, principalmente porque o investimento abrangeria, principalmente, aspectos de infraestrutura, logísticos e de gratificação de professor.

O Deputado Federal por Pernambuco, Paulo Rubem Santiago (PDT), nessa mesma sessão, do dia 23 de março de 2012, refuta a defesa do relator, quanto à impossibilidade dos custos, proferindo os seguintes argumentos:

*Eu quero dialogar com o Relator para que ele qualifique qual é a revolução que se está propondo quando se quer atingir 7,5% do PIB, o que é menos de 10% a mais do que era previsto e aprovado pelo Congresso em 2001. Este Congresso teve a condição de derrubar o veto em 2009 e não o derrubou porque não quis, porque não quis enfrentar, uma década depois, o abandono do financiamento da educação que se fez no PNE I, aprovado em 2001. Então, não venham argumentar que a nossa incapacidade para assumir a meta de 10% é de natureza fiscal. Não é! Não há restrição de ordem fiscal. E vou dar aqui um último exemplo, Deputado Raul Henry: quando há vontade política, as coisas acontecem. Primeiro cenário, 2008, 2009: crise econômica financeira internacional, redução e escassez do crédito. O Banco Central decide disponibilizar 100 bilhões dos depósitos compulsórios — e não o fez por medida provisória nem projeto de lei, nem levou 1 ano e 4 meses, como nós estamos aqui discutindo o projeto de lei do PNE —, o Banco Central decide irrigar, com 100 bilhões, o mercado de crédito. O que os bancos fazem? Aplicam em títulos do Tesouro Nacional. Não transferem 1 centavo dos 100 bilhões para crédito à indústria, ao comércio e à agricultura. Segundo, o Governo Federal decide ampliar a desoneração tributária. Os senhores sabem em quanto impacta hoje a desoneração tributária vigente no País? Em 3,5% do PIB, 135 bilhões de gastos tributários indiretos, pró-capital ou pró-indústria, sem qualquer repercussão impactante na elevação concreta do PIB, na desconcentração do investimento empresarial e na desconcentração da renda regional — 3,5% do PIB, Prof. Marcelino. Houve ou não houve vontade política? Houve, fez-se. Capitalização do BNDES: 260 bilhões de títulos públicos emitidos num piscar de olhos, 86% do crédito para as grandes*



*empresas, criando um novo capitalismo de Estado, como classificam diversos economistas recentemente. Então, por que, para financiar 10 anos de educação, por que para tirarmos o País das suas seis facetas de repúblicas diferentes, em termos de educação, de acesso e de qualidade, nós não temos condições de financiar 10% em 10 anos? Por que, para capitalizar o BNDES, emitimos 260 bilhões em títulos? Por que, para capitalizar com desoneração a indústria, nós temos 135 bilhões, 3,5% do PIB? Por isso é que nós estamos querendo fazer essa discussão direto com quem tem a chave do cofre. Com o todo respeito que temos pelo Deputado Angelo Vanhoni e pelo seu relatório, é um relatório que enquadra o futuro do PNE ao que veio do Palácio do Planalto. E nós não somos uma Comissão de enquadramento, com todas as alterações que o Deputado Angelo Vanhoni muito bem relatou e defendeu aqui — nós sabemos da sua competência e da sua seriedade —, é um relatório de enquadramento; é uma proposta conservadora; é uma proposta que dá as costas para a evolução da carga tributária; é uma proposta que não explica a disparidade para os outros setores da economia em detrimento do financiamento da educação pública de qualidade.*

O discurso refutativo de Paulo Rubem Santiago retrata quais seriam as prioridades do Governo de Lula e de Dilma: as políticas fiscais e financeiras que o PT tanto se opôs à época do governo de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB. Em suma, os governos petistas, claramente, optam pela estabilidade econômica, harmonização financeira e estabelecimento de políticas de desonerações fiscais e acesso de créditos às grandes empresas.

Em relação às políticas financeiras, Rossi e Bicarelli (2015, p.17) ratificam a prioridade que os Governos Lula e Dilma dão à essa área, em detrimento da indústria, quando afirmam que:

No campo macroeconômico, o caminho financista é guiado pelos limites à discricionariedade do Estado e pela busca exclusiva do equilíbrio fiscal e da estabilidade de preços. Essa concepção ignora a importância do investimento público (...)

As desonerações fiscais a grandes empresas também foi um dos fatores que comprometeram a possibilidade de maiores arrecadações para os governos em questão, o que nos leva a inferir que investimentos em áreas sociais não foram plenamente realizados, ao contrário, uma das consequências do superávit primário é o de déficit na arrecadação. Resumindo, ao abrir mão dos tributos de empresas, os governos deixaram de arrecadar e, com insuficiências de recursos públicos, há cortes nos gastos, principalmente em áreas sociais, porém, esses cortes não ocorrem, por exemplo, para o pagamento da dívida pública.

Sobre as políticas de desonerações fiscais, os autores supracitados afirmam:

O símbolo máximo da aposta “industrialista” se deu com as desonerações tributárias para o setor industrial, implementadas sem contrapartidas formais em termos de produção, exportações ou investimentos. Tal aposta não deu certo. As desonerações podem ter funcionado para recompor a rentabilidade de alguns setores industriais, mas não geraram crescimento e deixaram um rastro de custos fiscais (ROSSI e BIANCARELLI, 2015, p. 15).

As discussões sobre o financiamento da educação previsto no PNE foram motivos de intensas disputas, quando o projeto passou a tramitar no Senado Federal, dentre as quais estão o CAQi e o CAQ, pelo fato dos mesmos terem suas efetivações vinculadas à aprovação da proposta que previa os 10% do PIB para a educação.

No entanto, os posicionamentos de muitos senadores foram claros quanto a não tornar qualquer um dos itens sobre o financiamento da educação em algo exclusivo da educação pública.

Para Britto (2015), paradoxalmente, um substitutivo que ali foi apresentado adotava o conceito *investimento público total*, “embora se referisse expressamente ao investimento público na educação pública no enunciado da meta, aproximando-a do conceito de investimento direto”.

Na segunda Audiência Pública realizada no Senado Federal, ocorrida no dia 8 de outubro de 2013, o Senador Álvaro Dias, relator do PNE na Comissão de Assuntos Econômicos daquela Casa, manifestava claramente que alguns dos recursos financeiros previstos no PLC 103/201, igualmente, seriam destinados à iniciativa privada.

Álvaro Dias inicia seu discurso questionando o alto investimento que, à época, era dado à Copa do Mundo, prevista para acontecer no Brasil em 2014, como vemos abaixo:

*[...]para sermos didáticos, já que falamos em educação, citar os números apresentados pelo Daniel, dando conta de que estamos investindo R\$28 bilhões na organização do País, a fim de receber os jogos da Copa do Mundo. Se investíssemos esse valor, poderíamos colocar na escola crianças e adolescentes de quatro a dezessete anos, todos os brasileiros nessa faixa etária se nós aplicássemos 28 bilhões. É... O Governo está investindo R\$28 bilhões e, com 25 bilhões, colocaríamos essas crianças e adolescente nas escolas do País. Portanto o diagnóstico tem que ser rigorosamente pessimista. (NOTA TAQUIGRÁFICA DA COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS DO SENADO, em audiência pública no dia 8 de outubro de 2013)*

Em seguida, o senador peessedebista pronuncia o posicionamento de parte dos senadores integrantes da Comissão de Assuntos Econômicos que tratava do PNE naquele momento e que tinham posicionamentos em favor de que a iniciativa privada continuasse a ter acesso aos recursos, que supostamente seriam ampliados com a vinculação de percentuais do PIB e os royalties do petróleo.

As palavras do Senador Alvaro Dias foram:

*Certamente, nisso que vimos aqui, há um diagnóstico pessimista. E não se trata de ser Governo ou Oposição, até porque nós estamos preparando um plano para o próximo governo basicamente. E a população é quem vai decidir quem será Governo e quem será Oposição nas eleições do próximo ano. Portanto aqui não há nenhum confronto entre governistas e opositoristas. Pelo menos é o que nós imaginamos: não deva existir esse confronto. O que há aqui é um confronto entre metas ambiciosas e possibilidades. Esse confronto é real; a ambição briga com a possibilidade, e isso é real. Nós temos uma tese no Senado de que “Não, não podemos alterar, senão vamos retardar. Temos que aprovar o que veio da Câmara”. Nesse caso, a alteração foi para pior. Então, se nós não pudermos ficar com o que veio da Câmara, certamente apresentaremos sugestões para aprimorar o texto que veio de lá, evidentemente com o prejuízo de perdermos algum tempo. Certamente esse prejuízo se transformará em grande lucro, se conseguirmos melhorar esse Plano de Educação. Enfim, a questão do financiamento. Nas duas comissões, na CAE e na CCJ, nós estabelecemos a polêmica: o investimento público em educação não deve se restringir ao setor público. Que deve se restringir ao setor público é o que preconiza o texto que veio da Câmara. E há alterações no Senado. Aqui ficou claro. Nós ouvimos aqui e ficou evidenciado que o dinheiro público deve ser aplicado na escola pública. De qualquer maneira, a indagação, em um contexto em que crescem as parcerias com o setor privado em todos os campos – a implantação de programas como o ProUni, Pronatec, Ciências Sem Fronteiras, o papel de creches, escolas de atendimento educacional conveniadas com o Poder Público – é: faria sentido excluir da Meta 20 todas essas iniciativas? É uma indagação. O setor público sozinho teria condições objetivas de absorver milhões de crianças, adolescentes e jovens que constituem o público-alvo de etapas e modalidades da educação que precisam expandir consideravelmente a sua cobertura com qualidade no atendimento: creches, educação profissional, ensino superior, educação especial? E, finalmente, Senador Cristovam, até o momento não há sinalização de nenhuma autoridade, seja da política, seja da academia, do Governo ou da sociedade, enfim, apontando com clareza as fontes orçamentárias que poderiam viabilizar os 10% do PIB preconizados na Meta 20 para a consecução das demais metas propostas no plano. (Nota Taquigráfica da Audiência Pública da CAE/CE do Senado, em 08/10/2013)*

O Senador Álvaro Dias, mesmo questionando a viabilidade de destinação de recursos, caso o percentual de 10% fosse aprovado ou rejeitado, é enfático na defesa de que desse percentual, recursos financeiros deveriam ser mantidos (quicá ampliados) para a iniciativa privada, por meio de programas que se tornaram referências nos Governos de Lula e Dilma, como Prouni e Fies, por exemplo. O Senador do PSDB, dessa forma, passa a ser um interlocutor dos interesses dos setores privados, que aspiram os recursos que poderiam resultar da vinculação de percentuais do PIB para a educação.

Nosso entendimento é o de que a postura do candidato peessedebista, historicamente identificado com as pautas privatizantes que seu partido político historicamente defendeu, é uma forma de constranger ainda mais o governo petista que

relutava, através de sua base parlamentar, em aprovar o percentual que os movimentos sociais de defesa de educação pública deliberaram na CONAE 2010.

Para Dourado (2017, p.154), “o financiamento da educação é, historicamente, demarcado pela disputa entre o setor público e o setor privado” e na tramitação do PNE no Congresso Nacional, os embates ocorreram entre os diversos interlocutores que ou se posicionavam na defesa da exclusividade de recursos públicos serem destinados ao setor público, ou na defesa de que esses recursos fossem estendidos às entidades educacionais privadas.

Em relação ao senador Álvaro Dias, o mesmo, enquanto aquele que estava à frente da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, manifestava posicionamento ambíguo, muitas vezes, contrariando o que os movimentos de defesa da educação pública defendiam, outras vezes se posicionando contra o governo, o que, naturalmente, se posicionava em favor dos que faziam a defesa da educação pública. Todavia, percebe-se que o mesmo faz a defesa incondicional das aspirações da iniciativa privada em torno do PNE.

### **3.8 - A Iniciativa Privada e a disputa pelos recursos financeiros no PNE**

O fator presencial e influente do setor privado no campo da educação e o papel do Estado no condizente ao cumprimento de seus deveres perante a população levantaram importantes debates ao longo da história (SILVA; CARVALHO, 2017).

A CF/1988 não apenas estabeleceu vinculações mínimas para os entes federados, como igualmente propiciou que recursos públicos pudessem ser direcionados para instituições que não estão sob a tutela do poder público estatal, o que estimulou que as instituições educacionais não enquadradas no exemplo acima pudessem disputar recursos públicos para que pudessem ofertar os seus serviços.

As diversas organizações privadas de ensino exerceram um papel fundamental nos rumos do PNE que tramitava no Congresso Nacional, principalmente no que se refere às proposições relacionadas aos recursos financeiros que, num contexto de crise econômica, tendem a ser diminuídos, porém, mais intensamente disputados.

Setores da iniciativa privada estiveram se pronunciando em 6 das 19 Audiências Públicas que foram realizadas na Câmara Dos Deputados entre os anos de 2011 e 2014. Movimentos Todos pela Educação, SENAI, SENAC, ANACEU, KROTON Educacional,

Grupo Positivo, Instituto Alfabeto, Fórum de Entidades Representantes do Ensino Superior Particular, ABRUC, CONFENEN, CONTEE, ABMES, ANEC, CRUB, FENEP, ABRAT foram as entidades de educação privada, ou de caráter privado que mandaram seus representantes para exporem aos deputados federais, principalmente os que compunham a Comissão Especial que tratou do PNE, seus pontos de vistas sobre o PNE (SENA, 2015, p. 36-39).

Nas Audiências Públicas que aconteceram no Senado, entre os anos de 2012 e 2013, estiveram presentes os representantes do Movimento Todos pela Educação, Grupo Positivo, Associação Brasileira de Educação à Distância, Federação Nacional de Escolas Particulares, Associação das Escolas Técnicas, e Federação Nacional das APAES (SENA, 2015 p. 40-42)

Percebe-se que o setor privado, ou, ao menos parte dele, está organizado em Associações, Federações e Fóruns, o que caracteriza que seus representantes não falavam por uma única entidade, como, por exemplo, os grupos Educacionais ou O SESI E SENAI. Estes últimos, participando de forma isolada e não enquanto integrantes de um “Sistema” (o Sistema “S”).

Peroni (2016) enfatiza um processo dialético em que ao mesmo tempo a democratização da educação vai ocorrendo, setores vinculados ao mercado influenciam nas políticas educacionais, havendo um processo de privatização do público, seja através de direção ou de execução, ou ainda, por ambas as formas.

Conforme mostrado anteriormente, a CF/1988 e, principalmente, a reforma de Estado de características neoliberais adotada no Brasil, pós-redemocratização, foram instrumentos para que a iniciativa privada pudesse expandir sua área de atuação empresarial e, conseqüentemente os lucros advindos da oferta de seu serviço. Esse fenômeno ocorre, quase que hegemonicamente, no ensino superior. Destarte, disputar os recursos públicos, que se tornavam escassos, devido à nova conjuntura econômica passam a ser um importante arranjo econômico para o aumento da margem de lucros dessas instituições.

Para Chaves, Silva Júnior e Catani (2013, p. 7) é:

Nesse contexto de transformação da educação em mercadoria negociável no mercado capitalista e de negação de direitos sociais básicos para atender as recomendações dos organismo internacionais de ajuste fiscal do Estado, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 8.035, com o novo Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece metas e diretrizes para a educação nacional a serem implantadas em 10 (dez) anos.

Esses autores levantam algumas questões relacionadas à aprovação de um Plano Nacional de Educação num contexto em que o Estado prima por políticas de ajuste fiscal e onde a mercantilização da educação ganha contornos cada vez mais nítidos na sociedade.

Apesar dos autores se aterem à educação superior, os mesmos levantam uma questão que pode servir de reflexão para todos os níveis e modalidades de ensino existentes no Brasil, qual seja: “como garantir uma educação pública de qualidade nos marcos da atual crise do capitalismo para que toda a população brasileira possa ter acesso a esse que é um direito fundamental de toda pessoa humana?” (CHAVES, SILVA JR e CATANI, 2013, p. 9).

Diante de um cenário onde cada vez mais os recursos públicos voltados para educação se tornam diminutos, - independentemente se o governo que gerencia tais recursos seja de um partido de direita, centro ou esquerda – e que a iniciativa privada de educação expande seus serviços, justamente porque passou a ter acesso a esses recursos voltados para a educação, a disputa pelo fundo público destinado a área envolverá pelo menos dois grupos: os que entendem que os recursos públicos sejam, exclusivamente, direcionados à educação pública e aqueles que se organizam para que esses recursos contemplem as entidades privadas de educação, tendo em vista que, isoladamente, o Estado é incapaz de garantir a educação para o conjunto da sociedade, o que exigiria investimentos muito maiores.

Em relação a influência empresarial no processo decisório político, Gramsci (2012) nega que os industriais possuam um partido preferencial, pois esses se servem de todos, com exceção de partidos extremistas. “Seu interesse é um determinado equilíbrio que eles mantêm reforçando, segundo este ou aquele partido do variado xadrez político com os meios que dispõe (GRAMSCI, 2012, p. 18)

É importante ressaltar que o financiamento da educação brasileira, desde a promulgação da Constituição de 1988, é realizado a partir das vinculações mínimas, onde cabe à União a responsabilidade de destinar à área 18% da arrecadação de impostos, e o percentual de 25% de tal responsabilidades aos Estados, Municípios e Distrito Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (SILVA e CARVALHO, 2017, p. 125).

Silva e Carvalho (2017, p. 125) ressaltam que organizações educacionais de caráter comunitário, confessional ou filantrópico podem ter acesso à recursos públicos voltados pra educação por meio de bolsas, na inexistência de vagas nas escolas da rede pública.

As autoras elencam outros benefícios assegurados por essas instituições de ensino de caráter privado, dentre os quais merecem destaques: a) imunidade fiscal (ou não incidência de impostos) nas instituições não lucrativas; b) isenção tributária a qualquer instituição privada de ensino superior que aderira ao Programa Universidade para Todos; c) legislação específica que concede isenção da cota patronal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) às instituições de caráter filantrópico.

Para as autoras

A renúncia fiscal à iniciativa privada tornou-se mecanismo de estímulo ao crescimento intensivo e extensivo, sobretudo, no nível superior. Como há disputa por recursos do fundo público, o instrumento reduz a arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IPRJ), cujo impacto transcende a educação federal, uma vez que a arrecadação deste imposto compõe o FPE e o FPM, destinados ao financiamento da educação básica pública nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios. A imunidade do Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) compromete a arrecadação dos municípios brasileiros, pois fazem parte da base de recursos à educação infantil e ensino fundamental (SILVA e CARVALHO, 2017, p. 126)

Percebe-se que os estabelecimentos privados de ensino se favorecem duplamente em relação ao financiamento público voltado à educação. Primeiramente porque: a) acessam as políticas de concessões de bolsas, em programas, como o Prouni; b) recebem repasses diretos do Estado para oferecer cursos de programas como o Pronatec; c) são favorecidos com políticas de Financiamento Estudantil, devido o repasse dos valores direto para a instituição educacional privada cadastrada no FIES. Segundo porque são favorecidos em relação a isenções de inúmeros tributos, que refletem diretamente na arrecadação pública, comprometendo o direcionamento de recursos financeiros para uma determinada política pública, como a educacional, por exemplo.

Para Helene (2013, p. 82), se comparada com as de outros Países, a arrecadação brasileira caracteriza-se por altas sonegações de impostos e isenções fiscais socialmente inaceitáveis. Utilizando fonte do IPEA, o autor afirma que possíveis alterações nas políticas de impostos gerariam, sem nenhum impacto nas atividades econômicas do País, uma arrecadação adicional da ordem de 6% do PIB, nos elevando a um patamar próximo aos Países com menores índices de injustiças (HELEN, 2013, p. 82-83).

Porém, como foi ressaltado no Capítulo 2, os representantes desses setores educacionais privados adentraram as esferas de decisões políticas, favorecidos por uma redemocratização que primou pela participação social, o que pressupõe a existência de um conjunto de etapas que resulta num processo decisório marcado, fundamentalmente, pela diversidade de interesses dos segmentos envolvidos, como é o caso do PNE, especificamente, nas questões sobre financiamento que nele estavam inseridas.

Eis um trecho da entrevista do Luiz Fernandes Dourado, em que o mesmo relata como os segmentos de ensino privado se organizaram dentro do Congresso Nacional para disputar o financiamento da educação brasileira prevista no PNE.

*No setor privado o que tem de maior expressão é a frente parlamentar de ensino superior privado, criado em 2007 e que teve a participação de mais de três dezenas de parlamentares, isso é significativo. E como eu disse anteriormente eles também defenderam a educação infantil, a educação básica privada também. A pauta deles não se resume apenas ao ensino superior, mas também defendem os interesses de outros níveis de ensino privados. Então fazer uma análise dos parlamentares que compunham essa frente é importante. E aí é muito interessante falar “quais são os atores que estão por trás da criação dessa frente?”. Nos vamos ter a CEMESP, ABMES, ABRAF, ANUP E A CONFENEM. Então, a disputa estava instalada e qual é a grande disputa? É a apropriação que se faz do Fundo Público. Se esse Fundo é destinado exclusivamente ao setor público ou não. E esse grupo defendia justamente a não-exclusividade ao setor público. Defendiam, então a questão do repasse. Não é por acaso que essa foi a grande perda do Plano Nacional de Educação, quando os recursos públicos como os 10% do PIB a serem direcionados também as bolsas de estudos, financiamento estudantil e transferências correntes de capital ao setor privado. (LUIZ FERANDES DOURADO, entrevista realizada em 22 de abril de 2018)*

Assim, como existem as bancadas de ruralistas, de evangélicos, da educação, com atuação de maior visibilidade da opinião pública, o entrevistado destaca a organização de uma frente parlamentar de defesa do ensino superior privado, que, igualmente, atua na defesa de outros níveis de ensino pagos e que teve um papel ativo na defesa dos interesses dos privados de ensino durante a tramitação do PNE no Congresso Nacional.

Para Oliveira (2012, p. 17), uma frente parlamentar é uma representação, supra partidária, não institucional, que exerce influência no Congresso Nacional e atua numa “frente” unificada em função de interesses comum.

Ao analisar a formação da Frente Parlamentar Mista de Educação, criada em 2011, a autora constata que um dos objetivos dessa frente é o de

[...] elevar os recursos orçamentários destinados à educação e discutir as formas de estimular e valorizar o corpo docente do sistema educacional



brasileiro. O grupo parlamentar também iria participar da análise e votação do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (OLIVEIRA, 2012, p. 29)

Podemos inferir que parlamentares que compunham a Frente Parlamentar de defesa do Ensino Superior atuaram também na Frente Parlamentar Mista de Educação, considerando que essa última apresentavam um caráter não apenas multipartidário, mas que agregava parlamentares adeptos dos mais diversos matizes ideológicos sobre educação. Opostamente, o fato de a primeira ter como objetivo central a defesa dos interesses de instituições privadas de ensino superior, afastava parlamentares pertencentes aos partidos de esquerda que, pelo menos, em teoria, defendem que recursos públicos devam ser alocados para a educação que é ofertada pelo Estado.

Ao analisarmos os discursos proferidos pelo Senador Álvaro Dias, nas Audiências Públicas realizadas pelo Senado Federal, constatamos evidências de que o mesmo exerceu um papel de interlocutor dos interesses dos grupos privados de ensino naquela Casa Legislativa.

Na audiência realizada no dia 31 de outubro de 2013, que contou com a participação de representantes da Associação Brasileira de Educação à Distância, Federação Nacional de Escolas Particulares e da Associação Nacional de Centros Universitários, mais uma vez manifesta seu posicionamento em defesa de que os recursos públicos, não sejam alocados exclusivamente para a educação pública.

Seguem as palavras do Senador Álvaro Dias

*A indagação que eu faço é se o que nós estamos pretendendo com esse plano, em matéria de salário, por exemplo, é o adequado, ou se há sugestões diferentes. E veja que eu estou aqui muito confortável, fazendo as críticas que faço, porque nós estamos diante de representantes do ensino privado, que são vítimas também desse sistema, desse cenário. Eles não são os responsáveis pelas mazelas existentes no sistema educacional do Brasil. Ao contrário, sofrem as consequências delas. Em relação ao financiamento, da mesma forma. Há aqueles que pregam aqui, de forma peremptória e assertiva, que os recursos, os 10% do PIB devem ser destinados única e exclusivamente ao ensino público no País. Então, a indagação que eu faço aos representantes do setor privado é como nós devemos tratar a aplicação desses 10% do Produto Interno Bruto, qual a forma de partilha – setor público e setor privado –, como vamos tratar programas que são bem sucedidos, como o Fies, como ProUni, Pronatec, como vamos tratar o ensino especial. Vamos falar em percentual desses recursos, ou vamos... Hoje – me parece, quando se fala em estatística, sempre há suspeição –, nós estamos gastando de dinheiro público com o setor privado 0,8% do total dos gastos. Parece que é isso. Então, uma sugestão seria fixar como ponto de partida esse percentual. O que se aplica hoje vai se continuar aplicando. Enfim, sugestões para que nós possamos trabalhar aqui no Senado Federal uma norma que defina bem esse quesito, que é essencial. Sem recursos, não há sistema educacional que funcione, e nós temos que definir a forma de aplicação daquilo que se pretende – os 10%. Nós definimos que são 10%. Poderia ser 9,5%, 11%, mas são 10%. Então, como vamos aplicar esses 10%, estabelecendo inclusive um cronograma para chegarmos*

*aos 10%. (Nota Taquigráfica da Audiência Pública da CAE/CE do Senado, em 08/10/2013)*

O Senador Álvaro Dias (PSDB-PR) foi um participante ativo das audiências que ocorreram no Senado Federal e o discurso acima aconteceu no dia em que apenas os representantes das entidades de caráter privado participaram. Dois dias antes, a senhora Marta Vanelli, representante da CNTE, cobrava que o Senador revisse a retirada da palavra "pública" do Artigo 5º da Lei do PNE, no que se refere a destinação do percentual equivalente a 10% do PIB que tinha sido aprovado na Câmara dos Deputados e extraída na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, em que coube a Álvaro Dias o papel de relator nesse ambiente quando o PNE ali tramitou.

As palavras de Vanelli foram duramente direcionadas ao Senador Alvaro Dias

*Nós da CNTE elaboramos um documento. Não é um material muito didático para projetar; é um material mais didático para leitura no papel. Nós estamos participando desse debate de Plano Nacional de Educação há cinco anos. Então, não é nada novo, que começou agora. Começou desde o processo da CONAE – Conferência Nacional de Educação, que debateu propostas para o novo Plano, de que participamos ativamente. Participamos de todas as audiências em todas as Comissões do Congresso Nacional durante a tramitação do projeto de lei, três anos no debate nesta Casa. Entendemos que atuamos ativamente na Câmara, na Comissão Especial da Câmara. Quando o projeto tramitou lá, fizemos emendas – a grande maioria foi contemplada pelo Relator – e entendemos que agora é o momento, Senador Alvaro Dias, de resgatar o projeto que foi aprovado na Câmara. Estamos aqui propondo emendas que foram aprovadas na Câmara e na CAE foram excluídas. Nós queremos vê-las contempladas novamente no Plano Nacional de Educação. Que emendas são essas? A primeira é ao art. 5º da Lei, porque o plano é ter uma lei e as 20 metas. Então, no art. 5º da Lei nos surpreendeu muito a retirada da palavra "pública" no investimento dos 10% do PIB em educação. Ficamos muito surpresos com essa retirada na Comissão de Assuntos Econômicos e queremos que essa palavra retorne. Nós queremos, sim, os 10% do PIB para a educação pública. Isso precisa estar na lei e precisa estar literalmente escrito na Meta 20, porque é a educação pública que precisa ter mais investimento, que precisa ser qualificada e que ela que vai fazer a inclusão social do nosso País. Portanto, não só na educação básica, mas na educação profissional e no ensino superior, nós precisamos ter o investimento público para garantir vagas públicas para ampliar a educação do nosso País. Então, para nós isso é um princípio de que o dinheiro público precisa ser destinado somente para instituições públicas. É um princípio, e nós esperamos que esta Comissão resgate isso daquilo que foi aprovado na Câmara dos Deputados. E a Meta 20 – eu já falei – é a questão da palavra da educação pública. Tem ainda na Meta 20 a estratégia 20.9, viu Senador Alvaro Dias, que foi excluída do relatório da CAE que nós queremos incluir, que é responsabilizar a União pelo complemento dos recursos financeiros, para complementar o CAQ. Nós não podemos permitir... Nós queremos regulamentar o custo/aluno/qualidade do nosso País como forma de melhorar a qualidade da educação básica, e a União precisa se responsabilizar pela complementação desses recursos financeiros. Creio que nós conseguimos agora destinar os royalties para educação, não sabemos quanto isso vai representar para a educação do nosso País, para chegar nos 10% do PIB, mas nós temos mais recursos financeiros. E por isso para nós é importante*

*responsabilizar a União pela complementação do CAQ. E a Meta 20.10 que também trabalha com aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional. Não adianta a gente ter um plano e não ter o prazo de um ano. A gente já sabe, já está tramitando na Câmara, é muito polêmica. Nós já participamos da Audiência Pública. É muito polêmica a Lei de Responsabilidade Educacional, mas precisa ter um ano para ser aprovada. (Nota Taquigráfica da Audiência Pública da CAE/CE do Senado, em 08/10/2013)*

O discurso da representante da CNTE frisa que as conquistas obtidas acerca do financiamento da educação brasileira, graças aos esforços da Sociedade Civil organizada nas entidades de defesa da educação pública foram desconstruídas ou alteradas em sua essência, quando o PNE tramitou no Senado.

Sena (2017, p. 21) afirma que uma das principais alterações de Redação do texto aprovado no Senado foi a retirada da expressão pública e acrescentava a remissão ao art. 5º, que previa:

§ 5º O investimento público em educação a que se refere o art. 214, inciso VI, da Constituição Federal, e a Meta 20 do anexo desta lei, engloba os recursos aplicados na forma do art. 21 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (SENA, 2017, p. 21)

Segundo Sena (2017), devido a essa alteração na redação foi possível “contabilizar os recursos de isenções fiscais que financiam programas como o PROUNI e o PRONATEC, ou empréstimos que compõem o FIES na meta de investimento público em educação” (p.21).

Em relação ao CAQ/CAQi, Sena (2017) relembra que

Ainda sobre financiamento, o Senado havia retirado do projeto a estratégia 20.10 da Câmara, que previa a complementação da União ao CAQi e ao CAQ. Em 2013, a Fineduca lançou a nota “Porque a União deve complementar o CAQi no PNE?”. Com isso foi mantida a redação da Câmara. (SENA, 2017, p. 21)

O CAQ (i), por se tratar de um dos programas educacionais onde a exigência de investimentos públicos são significativas, foi intensamente debatido nas audiências públicas e em outros fóruns que ocorreram no Congresso Nacional durante a tramitação do PNE.

Para Gemaque e Gutierrez (2015), o mesmo é “um parâmetro fundamental para ampliação dos recursos da educação e combate às desigualdades educacionais inter/intrarregionais” (p.167), em que um padrão mínimo de qualidade ensino é definido, envolvendo os insumos necessários para o desenvolvimento do ensino.

Em relação ao Custo-Aluno-Qualidade, Luiz Fernandes Dourado nos lembre que o mesmo foi objeto de acirrada disputa entre sociedade civil e a representação estatal-governamental, conforme suas palavras abaixo

*De igual modo, a discussão de custo-aluno qualidade vai sendo tensionada. Ela foi tensionada porque o Conselho Nacional de Educação produz um parecer que não é homologado sobre a discussão de Custo Aluno qualidade. Isso mostra que ela é uma matéria tensa, até mesmo porque tinham compreensões diferenciadas sobre custo aluno qualidade. E aí há uma participação muito incisiva de atores, a própria Campanha depois com a criação do próprio Fineduca sobre essa discussão do custo-aluno qualidade. (Luiz Fernandes Dourado, entrevista realizada em 22 de abril de 2018 )*

Gemaque e Gutierrez (2014) lembram que a proposta do CAQi prevê a complementação da União para Estados e Municípios e esse fator tem sido objeto de constantes embates entre o governo federal e as entidades que fazem parte da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, sendo que o exemplo mais nítido de tal embate é que mesmo sendo aprovado no Conselho Nacional de Educação, com seus respectivos valores, tal programa não havia sido homologado pelo MEC quando o PNE passou a tramitar no Congresso Nacional.

O CAQi, assim como os 10% do PIB como referência para investimentos em Educação foram os principais objetos de disputas entre sociedade civil e o poder estatal-governamental no período em que o PNE era analisado por Deputados Federais e Senadores no Congresso Nacional.

#### **4 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL: DISPUTAS E PERSPECTIVAS EM TORNO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PNE**

A destinação de recursos financeiros para as políticas públicas é um elemento essencial para verificarmos como o Estado vem tratando temas relacionados às áreas sociais, pois essa é uma importante variável de avaliação da qualidade na oferta de importantes direitos numa sociedade marcada por históricas desigualdades, como é o caso do Brasil.

Para Gemaque (2006), “a política de financiamento da educação de um governo expressa o grau de importância a ela atribuída” (p.14), tendo em vista que a destinação de recursos alocados para a área é um elemento determinante para observarmos o tipo de prioridade que é dada a mesma.

Em relação à análise do financiamento da educação, a autora faz a seguinte afirmação

Obviamente que a análise do financiamento da educação de um governo requer a contextualização das macropolíticas governamentais, tendo em vista que o seu problema central extrapola questões relacionadas à ineficiência no gerenciamento e no controle dos recursos – como advogado por alguns governantes -, mas localizam-se nas políticas econômicas, tributárias, fiscais, previdenciárias, com as quais estabelece relações de dependência (GEMAQUE, 2006, p. 14)

##### **4.1 – Porque setores da sociedade civil disputam os recursos financeiros da educação ?**

Durante a Assembleia Constituinte, as questões que envolviam o papel do Estado na oferta de determinadas políticas eram amplamente discutidas entre setores mais progressistas, principalmente aqueles que desenvolviam as propostas materializadas enquanto reivindicações dos diversos movimentos sociais, principalmente aquelas favoráveis à oferta de serviços públicos o que prescindia maiores investimentos do Estado.

O financiamento da educação, certamente, é uma política que faz parte das agendas governamentais dos vários Países, independentemente do nível de desenvolvimento em que o mesmo possa estar inserido. “É um dos itens mais importantes

relacionados com as políticas públicas” (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2012, p.373).

Gemaque e Gutierrez (2014) ao tratarem dos desafios históricos do financiamento da educação básica no Brasil afirmam que o “financiamento da educação envolve a definição das condições materiais e de recursos para a formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais e dos programas e ações a elas relacionados. Para essas autoras, tais políticas contêm os processos de gestão, acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos. É importante frisar que as mesmas destacam, além das condições materiais e de recursos, como parte intrínseca do financiamento, dois outros fatores não menos importantes que, podem medir o crescimento político de uma sociedade: a fiscalização e o controle

Tal afirmação igualmente é manifestada por Libâneo, Oliveira, Toschi (2012, p. 373), ao destacarem o controle social como elemento fundamental para que os cidadãos fiscalizem a aplicação de recursos destinados para as áreas sociais, em especial a educação

Sabe-se que o crescimento político de uma sociedade é medido também por sua capacidade de controlar e fiscalizar o poder público, que, aliás, se torna tal pela outorga eleitoral que a mesma sociedade lhe concede por meio do voto. Há instrumentos legais que podem contribuir para o controle social dos recursos públicos, mas nem sempre a sociedade sabe como fazer isso, uma vez que as questões financeiras são consideradas difíceis e complexas e, além disso, não se nota qualquer disposição do Poder Executivo para pôr suas contas à mostra para a sociedade.

O desconhecimento sobre o papel do financiamento da educação, sua origem, mecanismos de controle fiscalização e das leis que regulam, as responsabilidades federais é um dos problemas que compõem o contexto da adoção das políticas públicas educacionais, conforme demonstram Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p.374).

Davies (2015) ao analisar o controle da aplicação das verbas da educação tende a desmistificar o conceito comum, alertando sobre o equívoco que cometemos ao achar que o controle social está sobreposto ao controle estatal, “como se o Estado não representasse também uma parte social”. (pag.133).

O autor sintetiza assim tal controle social advindo da sociedade civil

Ora, ele representa, de maneira direta ou indireta, a “sociedade” e, por isso, o controle estatal também é um tipo de controle social, sendo um equívoco presumir uma dicotomia entre ambos. Todo controle estatal também é social, mesmo que não atenda aos interesses do conjunto (uma abstração) da

população ou principalmente aos das classes ou dos grupos explorados e oprimidos (DAVIES, 2015, p.133)

O autor chama a atenção ainda para a necessidade da participação da Sociedade Civil, de forma qualificada, não reduzindo o papel de seus representantes à mera presença em conselhos para controlar as ações estatais. “A qualificação exige não só a participação individual ou de grupos “progressistas” em instâncias estatais (os conselhos do Fundef ou do Fundeb, por exemplo), mas, sobretudo, a construção de um projeto de uma nova sociedade e Estado que aponte para a superação das desigualdades sociais e do poder.

Independentemente do nível de desenvolvimento econômico de um País, esteja ele inserido ao seletivo grupo daqueles que são considerados “industrializados e desenvolvidos”; ou se juntando a inúmeros outros países intitulados de “em desenvolvimento” ou “emergentes”, o Fundo Público é o elemento principal para que a distribuição de recursos que materializarão as políticas públicas seja viabilizada.

Amaral (2013) nos mostra que muitos países, localizados no primeiro grupo, tendem a alocar muito mais recursos do fundo público para a educação, o que afeta consideravelmente na qualidade de ensino que o Estado oferece a sua população. O fundo público, que reúne os recursos financeiros arrecadados da população mediante os tributos – impostos, taxas e contribuição (AMARAL, 2013, p.76), passando a ser o instrumento central para destinar os recursos necessários para a educação.

Para a realização de uma política pública, enquanto algo proveniente do Estado e não apenas de um governo, os recursos financeiros são imprescindíveis para que um “conjunto de ações possa alcançar um objetivo em relação a um problema de conflito social” (BONNAFONT, 2004 apud MARTINS, 2013, pag. 498).

Segundo Martins (2013), “o financiamento da educação tem sido considerado apenas como um meio de realização de uma política pública setorial, a política educacional. Para esse autor essa política transcende um caráter específico de política setorial:

[...] a política educacional é uma *política pública social*, na medida em que busca a redução das desigualdades, volta-se para o indivíduo – não como consumidor, mas como cidadão, detentor de direitos, e uma *política setorial*, uma vez que se refere a um domínio específico. O financiamento da educação é um componente desta política setorial, um instrumento de sua realização, mas ao mesmo tempo é também uma política pública social setorial (MARTINS, 2013, pag. 499).

A partir dessa afirmação, o autor argumenta sobre a relação entre a política pública e a social, pois estão envolvidas em questões que não se limitam a uma demanda de área social específica. Em outras palavras, usando como exemplo o caso da educação, a política pública educacional, quando ganha um caráter social, pode intervir em outras dimensões da vida social e assim fazer com que outros direitos sejam afetados de forma positiva para o cidadão.

Partindo dessa análise, se faz necessário percebermos o financiamento da educação como recurso fundamental de intervenção direta e significativa na área, com reflexos em outras dimensões da vida dos cidadãos, contemplando o usufruto pleno de outros direitos fundamentais.

Todavia, numa sociedade capitalista como a brasileira, em que a luta por direitos foi duramente conquistada, (o que não refletiu em mudanças do quadro das contrastantes desigualdades sociais) a disputa pelos recursos financeiros, seja da educação ou de qualquer outra política setorial que venha ao encontro dos interesses privados do capital, tende a ser extremamente conflituosa e tensionada. Tal Cenário é assim descrito por Bastos e Cardozo (2010, p. 33)

Logo o financiamento da educação foi e é definido por parâmetros legais, conforme estabelecido na Constituição Federal e legislação correlata, como vinculação financeira, como resultado também de um tensionamento político o que garantiu a alocação dos recursos mínimos para a educação pública.

Sena (2014), ao analisar a política de financiamento, constata que os recursos alocados, sendo mínimos não contribuem para efetivação de uma política educacional pública de qualidade, pois, para esse autor, “o financiamento da educação não é apenas um meio para a realização das políticas públicas educacionais, pois seus mecanismos de operacionalização são indutores de outros aspectos fundamentais” e a qualidade seria uma delas.

Amaral (2012) nos dá um exemplo pertinente para compreendermos como essa dimensão da “qualidade” pode ser atribuída a uma política pública educacional de financiamento.

A qualidade na educação básica, assim é definida por Amaral (2012, p.175)

Uma determinada qualidade na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio parece que pode ser alcançada definindo-se parâmetros mínimos para a infraestrutura da escola (espaço físico, instalações sanitárias,



mobiliários, equipamentos, material pedagógico da escola. Esses parâmetros são refletidos, por exemplo, nas metas contidas.

Conforme a afirmação de Amaral (2012), fica evidente que a alocação de recursos mínimos, por parte do Estado, para a educação ou qualquer outro direito, pode afetar substancialmente a oferta de uma determinada política pública, o que certamente não atenderá a demanda oriunda de algum estrato social que necessita que tal política pública seja adotada.

A destinação de recursos para a educação pode ocasionar intensos conflitos e debates entre os diversos grupos que se interessam por essa demanda. A concentração dos recursos financeiros para as áreas sociais, dentre as quais a educação se encontra, cria por parte dos diversos atores sociais um determinado *modus operandi* que nem sempre está em consonância com a demanda de toda a coletividade social. Destarte, não se estabelece uma política pública, seja ela no campo educacional ou não, que propiciasse o “bem-comum”, onde todos ficassem plenamente satisfeitos numa sociedade fragmentada entre classes economicamente tão distintas.

Expostas tais considerações, a divisão do “bolo” dos fundos públicos, em especial aquele que é destinado à educação, terá como consequência a competição, o conflito e relações nada amistosas entre os atores que têm como objetivo principal serem contemplados com “a maior fatia financeira”.

Lembremos que o fundo público é constituído a partir dos vários impostos, taxas e contribuições que acarretam o cidadão e que resultam em insatisfações por parte as diversas classes sociais.

Souza (2002) define as polêmicas que emergem em relação aos impostos para a educação brasileira:

“Nos Países em que os encargos para a educação são importantes, como no Brasil, o debate se estabelece entre aqueles que consideram esses encargos como nefastos (já que não é possível conhecer antecipadamente as prioridades dos gastos públicos nos anos futuros) e seus defensores, que argumentam em favor do gravame, porque este permite a continuidade dos programas educacionais, além de considerarem que, dada a insuficiência de recursos educacionais, a sua eficiência social é elevada (SOUZA, 2002, p.23).

Segundo Sena, “o fundamento da obrigação do poder público financiar a educação é que a mesma é um direito” (SENA, 2014, p. 167). A questão é que numa sociedade organizada nos moldes do mercado, mesmos os direitos constitucionais encontram

obstáculos em serem usufruídos plenamente, principalmente, pela parcela da população economicamente em situação desfavorável.

O Estado, por meio de seus representantes legais, alega que em muitos casos, os recursos disponíveis no fundo público são escassos, insuficientes para contemplarem as demandas de todos os estratos da sociedade, fator primordial para as disputas que ocorrem muitas vezes nas instituições que caracterizam esse Estado.

#### **4.2 Governo, oposição e Sociedade Civil e o tratamento do Financiamento da Educação Brasileira no PNE nas Audiências Públicas.**

O presidente Lula encaminhou o Projeto de Lei, que tramitou com o nº 8.035/2010, que procurava aprovar o PNE (2011-2021), no dia 20 de dezembro de 2010, período em que o Congresso Nacional encontrava-se em recesso; sua candidata à sucessão presidencial, Dilma Rousseff, havia vencido o candidato do PSDB, José Serra, em segundo turno da disputa eleitoral e, um “novo” Congresso Nacional se formaria, a partir do dia 1º de fevereiro de 2011, com os deputados federais e senadores (re)eleitos.

Sena (2015, p 18) destaca que os principais atores governamentais, ou aqueles pertencentes à sociedade política, que estiveram participando das etapas que precederam e as etapas durante a tramitação do PNE foram representantes do Poder Executivo no Plano Federal (Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF)) e do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

Ao tratarmos, nessa pesquisa, o PNE enquanto uma política de Estado, devemos conceber esse ente político sob o prisma gramsciano, onde se expressam forças contraditórias, que ultrapassam os limites da classe dominante, “estendendo-se além dos limites da classe dominante, a partir da força e do consenso, ou seja, da hegemonia encorajada de coerção (DOURADO, 2017, p. 41).

O PNE (2014-2024) foi uma proposição mobilizadora desde o momento em que adentra o Poder Legislativo Nacional, em sua primeira etapa, ou seja, a Câmara dos Deputados, o que não apenas mobilizou os congressistas da base do governo como também exigiu a presença de pessoas ligadas ao governo nesse Poder, principalmente

nas Audiências Públicas<sup>40</sup>, que foram realizadas ao longo da tramitação da proposta naquela Casa.

O Deputado Federal Glauber Braga relata qual o motivo dos parlamentares realizarem audiências públicas, quando o Poder Legislativo está debatendo temas de relevância para o país

*Audiências públicas são importantes para que você consiga fomentar uma discussão com parlamentares que não tem profundidade naquele tema, aí ele consegue ter um maior embasamento para determinar suas posições e serve também pra gente acumular força para as posições que a gente considera que sejam importantes, interessante. Por exemplo, se eu defendo o conceito de 10% do PIB para a educação pública, é importante entender como se calculará isso, mas é importante entender também o que se alcançará se tivesse investimento de 10% ao longo dos anos. E alguém que tem acúmulo na área, que tem estudado sobre o tema, sobre o assunto, dar uma posição embasada nas audiências, fortalece essa posição. (GLAUBER BRAGA, entrevista realizada em 24 de abril de 2018))*

As Audiências Públicas passaram a ser espaços daqueles que representam a sociedade política ou o Governo defenderem as proposições que estavam no texto que foi para a apreciação do Congresso, explanando os pontos para serem assegurados. Assim, as vozes governamentais estavam representadas por pesquisadores ligados a órgãos estatais que envolvem direta ou indiretamente a educação e os recursos necessários para a realização da mesma, como dos próprios congressistas da base de coalizão que davam sustentação ao governo de Dilma Rousseff.

Podemos afirmar que houve enorme interesse do Governo em relação à tramitação do PNE, quando constata-se a presença dos dois Ministros de Estado que ocuparam a pasta da Educação durante o período de tramitação da proposta em Audiência Públicas realizadas no Congresso Nacional. Fernando Haddad<sup>41</sup>, por exemplo esteve presente na Câmara dos Deputados, no dia 15 de Junho de 2011, audiência que teve como tema “O

---

<sup>40</sup> A realização de Audiências Públicas está assegurada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seus Artigos 255 e 256: “Art. 255. Cada Comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada. Art. 256. Aprovada a reunião de audiência pública, a Comissão selecionará, para serem ouvidas, as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes, cabendo ao Presidente da Comissão expedir os convites. § 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião.”

<sup>41</sup> Foi Ministro da Educação entre junho de 2005 e janeiro de 2012, quando deixou a pasta para concorrer à Prefeitura de São Paulo, sendo eleito prefeito em outubro desse ano e governando o município entre os anos de 2013 e 2016.

Plano Nacional de Educação”. O outro Ministro presente na Câmara dos Deputados foi Aloizio Mercadante<sup>42</sup>, em Audiência Pública realizada no dia 14 de março de 2012 e igualmente esteve no Senado Federal, no dia 29 de novembro de 2012.

A participação de Fernando Haddad foi bastante controversa, no seu primeiro momento de fala ressaltou a importância da aprovação da Emenda Constitucional 59<sup>43</sup> e seus impactos no que se refere ao financiamento da educação.

Eis o trecho do pronunciamento de Haddad sobre a Emenda Constitucional 59

*Quando elaborávamos a emenda constitucional, nós dissemos o seguinte: o que vai impedir o Presidente da República — naquela ocasião, nós não sabíamos quem seria — de vetar novamente uma meta relativa a financiamento, assim como ocorreu no plano anterior? Como nós podemos impedir que isso aconteça novamente? Eu, pessoalmente, me debrucei sobre o assunto sob o ponto de vista jurídico e verifiquei que o argumento, à época, era o de que aquele dispositivo do PNE feria a Lei de Responsabilidade Fiscal. Como não estava nos nossos planos a revisão dessa lei, a saída foi modificar uma lei superior à Lei de Responsabilidade Fiscal, justamente a Lei Maior do País, a Constituição, fazendo constar nas diretrizes do PNE a meta específica de que todo Plano Nacional de Educação, dali para frente, teria que fazer constar uma meta sobre os meios financeiros, recursos orçamentários necessários, para o seu cumprimento. Assim foi feito. A emenda constitucional foi promulgada, e hoje essa meta é incontornável, sob pena de o plano ser inconstitucional por não constar a meta, e não por constar. (Nota Taquigráfica da Audiência Pública na Câmara dos Deputados no Dia 15/06/2011)*

Nota-se, que em seu discurso, o então Ministro Fernando Haddad manifestava preocupação quanto a um possível veto à EC/59 por parte do Presidente da República que assumisse, em 2010, no referente às metas estabelecidas para aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB.

Certamente, essa foi uma grande vitória para os movimentos em defesa de educação pública, pois uma de suas históricas reivindicações estaria assegurada na Carta Magna do país, o que poderia proporcionar a esses movimentos a aprovação do percentual de 10% na proposta do PNE em apreciação no Congresso.

---

<sup>42</sup> Esteve a frente do Ministério da Educação entre janeiro de 2012 e fevereiro de 2014, quando tornou-se Ministro da Casa Civil.

<sup>43</sup> A Emenda Constitucional 59 trazia a seguinte ementa: Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

Por outro lado, Davies (2016,) critica o tempo em que o PT resolveu eliminar os efeitos da Desvinculação da Receita União na educação, sendo que quando estava na oposição durante o governo FHC criticava tal desvinculação.

O autor lembra ainda que ao ampliar o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos, abrangendo desde a pré-escola ao ensino médio, ocasionou a maior responsabilidade dos entes Estados, Municípios e Distrito Federal.

Após a primeira parte de sua fala, vários outros parlamentares se pronunciaram e em relação à proposta das metas de investimentos relacionadas ao PIB, não apenas os Deputados de oposição, mas igualmente os da base governamental cobravam o ministro sobre o posicionamento do governo quanto a proposta de 7%, enquanto os movimentos da sociedade civil reivindicavam o percentual de 10% no decênio.

A deputada Alice Portugal, do PC do B da Bahia, foi uma das primeiras a intervir e mesmo sendo da base governista perguntou sobre a opinião do Ministro em relação à questão dos percentuais do PIB para investimento em educação.

*A grande questão — e eu provoco V.Exa. ao debate — é o dinheiro novo, é a discussão com a equipe econômica, é o processo de ousadia, para que as ideias que os educadores brasileiros, esta Casa e V.Exa. têm tido no comando da educação no Brasil, tenham a rede de proteção financeira. Portanto, essa discussão com a equipe econômica, com possibilidade de um avanço percentual do PIB colocado em um avanço gradual, em um cálculo de sete e poucos por cento, o que é um grande desejo social das entidades da educação, da CNTE, da Campanha Nacional pela Educação, da UNE, da UBES, que têm feito campanhas profundas, acima inclusive da expectativa da faixa etária de quem propõe, mas com muita segurança, que é sobre os 10% do PIB. [...] Então quero ouvir V.Exa. sobre esta matéria: o dinheiro. Sobre a possibilidade de avançar a meta, para assegurar. (NOTA TAQUIGRÁFICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DO DIA 15/06/2011)*

Em uma breve intervenção, o deputado de “centro”, Hugo Leal (PSD/RJ) mostra preocupação em relação aos recursos orçamentários que seriam exigidos para que as metas previstas no PNE fossem devidamente contempladas

*Como está, no Ministério da Educação, o equilíbrio do financiamento das linhas de educação? Isso vai ser importante para a discussão do Plano, que pode ter 3, 4, 5, 20. Metas foram colocadas para serem alcançadas. Como está o equilíbrio de distribuição de recursos na área de educação, de forma global, para a educação básica, a educação fundamental, o ensino médio e o ensino superior? Como é essa divisão proporcional? Isso é fundamental para trabalharmos não só com o Plano Nacional de Educação, mas também com a questão orçamentária. (NOTA TAQUIGRÁFICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DIA 15/06/2011)*

A deputada Professora Dorinha Seabra do DEM/TO, ressaltando, à época, as greves dos professores de diversos estados que lutavam pela adoção do Piso Salarial Nacional Profissional (PSPN), e que ainda não estavam sendo pago pelos governadores desses estados, entrevistou cobrando do Ministro um posicionamento sobre a situação e sobre a carreira no magistério

Numa breve intervenção, a Deputada Professora Dorinha expôs as seguintes palavras.

*Ministro, falando sobre o piso salarial, pois estamos com mais de 10 Estados em greve e vários em estado de greve. Eu sei que V.Exa. vem mantendo conversa com o CONSED e a própria UNDIME, mas devemos pensar muito mais em como avançar na questão do piso e da carreira. Nós sabemos que os jovens não se interessam pelo magistério e, se nós não conseguirmos mudar essa lógica de piso e de carreira, incentivando-os, continuaremos a não atrair os melhores nomes e pessoas para a educação. (NOTA TAQUIGRÁFICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO DIA, 15/06/2011).*

Em resposta aos parlamentares, o Ministro Haddad procurou enfatizar o avanço da proposta de 7% assegurado no texto do PNE oriundo do Palácio do Planalto, o que retrata o posicionamento do Governo, contrariando as reivindicações dos movimentos sociais de defesa da educação e de parlamentares simpatizantes a proposta de 10%

*Sobre financiamento. Vejam bem, perguntar para o Ministro da Educação se ele é a favor de 7% ou 10% é quase que uma covardia. (Riso.) Não é uma pergunta que se faça. É evidente que quanto mais melhor. Não sei se há alguma emenda que estabeleça o percentual de 11% por aí, mas, enfim... Agora, esse número tem uma lógica, o número apresentado, o 7. Qual lógica? Em primeiro lugar, ele é aproximadamente... Estamos falando de 80 bilhões de reais ao ano — adicionais. Então, estamos falando de um orçamento adicional para a Educação que, na nossa contabilidade, suporta as metas apresentadas. [...] Depois houve uma reivindicação histórica de derrubada do veto ao dispositivo que, justamente, fixava em 7% o investimento público mínimo em educação. Esse número faz sentido. Ele foi apresentado por essas 3 razões. O veto que foi aos 7%, a Presidente eleita comprometeu-se na campanha com os 7%, e 80 bilhões milhões de reais, de certa maneira, contemplam as metas previstas no Plano. Então, não é um número mágico, faz sentido. (NOTA TAQUIGRÁFICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO DIA, 15/06/2011).*

Na segunda parte, um dos inscritos foi o Deputado Rogério Marinho (PSDB/RN) que iniciou seu discurso abordando aspectos morais e ideológicos, para depois tratar questões relacionadas ao financiamento.

Segue o discurso do Deputado

*(...)colocou-se aqui a questão do livro didático. Nós temos, inclusive, uma audiência pública marcada — acredito que o Presidente, junto com a Assessoria, nos próximos dias, vai marcar essa audiência pública. E a discussão é extremamente pertinente porque, ao contrário do que disseram os que me antecederam, a discussão é ideológica, sim. Ela é ideológica porque se coloca a norma culta com classe social. Tem um viés ideológico dentro de uma tese acadêmica. Por isso, é importante que seja discutida, e no momento oportuno será. Também é importante discutir o kit anti-homofobia, que tem a ver com a questão de valores e com a cultura do povo brasileiro, bem como com a formação das pessoas e o papel da família e da escola. Então, é importante que seja discutido, com todo o respeito, com toda a atenção, respeitando as pessoas. (NOTA TAQUIGRÁFICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO DIA 15/06/2011)*

Apesar dessa parte do discurso do deputado não se voltar para a questão do financiamento da educação, o mesmo trata da defesa de uma educação onde os valores tradicionais são ressaltados, além de demarcar um posicionamento contrário ao caráter ideológico em que as intervenções que o antecederam carregavam, segundo sua compreensão.

Outro motivo que nos levou a destacar tal trecho é que o Deputado em questão foi lembrado por um dos nossos entrevistados, justamente por ter uma atuação política em defesa da privatização do ensino e por mostrar seu posicionamento favorável ao projeto “Escola sem Partido”<sup>44</sup>, proposição que tem como objetivo assegurar o “direito dos pais a que seus filhos recebam a educação religiosa e moral que esteja de acordo com suas próprias convicções” (GUILHERME e PICCOLI, 2018, p.4).

Resumidamente, Soma-se ainda a esse projeto a tentativa de tolher a manifestação crítica, em sala de aula, por parte do professor, controlar o conteúdo e a forma como o mesmo deva ser ministrado e, principalmente, fiscalizar o processo-ensino aprendizagem nas instituições educacionais.

Sobre o Deputado Marinho, o Deputado Federal Glauber Braga tece o seguinte comentário sobre o mesmo em parte da entrevista

*Aí tem lá o deputado do Rio Grande do Norte, os dois do PSDB, se não mudaram agora na janela partidária. O Rogério Marinho é quem faz a defesa da inexistência do espaço educacional como espaço de reflexão crítica, com ideias atrasadíssimas, com a defesa de uma estrutura que remete a períodos autoritários, onde o profissional de educação tem que estar amordaçado. Esses interesses estão presentes, ali, na Comissão de Educação. Então não é só a questão dos interesses não é somente voltados para os recursos da educação, do seu financiamento. Logicamente, que essa disputa existe e ela é forte. Mas também a ideia de educação. E os setores conservadores mais a direita, ao mesmo tempo que se organizam para reivindicar verbas públicas,*

<sup>44</sup> O Projeto Escola Sem Partido tramita no Senado Federal como PL nº 193/2016 e na Câmara dos Deputados em duas versões, PL nº 7180/2014 e PL nº 867/2015

*estão politicamente defendendo uma educação ideologicamente a direita. E isso fica claro na Comissão Especial que discutiu o PNE. (DEPUTADO FEDERAL GLAUBER BRAGA, entrevista realizada em 24 de abril de 2018)*

O Deputado Roberto Marinho (PSDB-RN) ressalta o caráter privatista que o Governo Dilma vinha apresentando, seguindo aquilo que havia se transformado em prática comum do Governo Lula, principalmente no referente às parcerias público-privada ocorridas nesse período, com o intuito de viabilizar os investimentos em infraestrutura visando a Copa do Mundo de 2014 que seria realizada no Brasil

*Uma outra questão que é importante colocar: esse debate de privatização eu acho que está superado. O próprio Governo Federal anuncia, com pompa e circunstância, que, para conseguir alcançar as metas da Copa do Mundo, precisa fazer a privatização dos aeroportos, dos terminais aeroportuários, porque o Estado sozinho não tem condição de tocar essas obras. [...] a Presidente Dilma, inclusive, fez uma carta em que elogia o Presidente Fernando Henrique Cardoso, reconhece o seu papel na estabilidade econômica e aponta no rito da privatização.*

Percebe-se que, mesmo os parlamentares do PSDB, de forma irônica, ou não, ressaltam a guinada privatista que o PT vinha adotando, principalmente em relação às Parcerias-Público-Privada, em que grandes empresas, ao aderirem à esse programa de parceria ficavam responsáveis, principalmente, em realizar obras estruturantes, em especial aquelas que faziam parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Percebe-se que havia, por parte da oposição, uma estratégia política que procurava constranger o Governo e/ou os parlamentares que o representava, pois ao mesmo tempo que essa oposição defendia propostas que antes o PT defendia, o PT, ou melhor o governo petista passava pelo constrangimento de se opor a bandeiras históricas que sempre defendeu para a educação brasileira. Essa afirmação encontra sustentação a partir dos dois principais partidos de oposição ao governo.

Ao fazer uso novamente da palavra, o Ministro Haddad procurou se justificar, junto ao Deputado Rogério Marinho sobre as parcerias público-privada que o Governo do PT foi realizando nesse período, inclusive dando ênfase à destinação de recursos públicos para a iniciativa privada.

*Eu posso ser contra a privatização da Vale do Rio Doce e da PETROBRAS e ser a favor da parceria público-privada em determinadas circunstâncias. O que eu quero dizer é o seguinte: eu penso que nós não devemos "absolutizar" este debate. É o caso concreto que merece análise. O senhor citou essa parceria. Eu tive a honra de conduzir um processo no Sistema S, depois de 60 anos de existência: a primeira reforma feita no Sistema S, que o trouxe, em*



*2008, o Sistema S para as suas raízes originais de vínculo com a gratuidade. E isso sem ter que mandar projeto de lei para o Congresso Nacional; foi um acordo recepcionado por um decreto presidencial. Abriram-se as portas para o PRONATEC, que dá oportunidade ao aluno de ensino médio público frequentar uma escola do SENAI, do SENAC num segundo turno. Se nós não tivéssemos feito a reforma em 2008, não teríamos a oportunidade de debater o PRONATEC hoje. E não considero o Sistema S privado. Eu o considero público, com gestão privada. Mas sou a favor do controle social sobre ele e da democratização e transparência da gestão, porque ali é uma contribuição que incide sobre a folha de salário das empresas. (NOTA TAQUIGRÁFICA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, DIA 15/06/2011)*

A fala do Ministro Haddad deixa explícito que não hesitaria em realizar parcerias com a iniciativa privada, não apenas no que se referia às demandas de obras estruturais, mas estenderia esse projeto de parceria a outras áreas sociais, como a educação, o que confirma indícios de neoliberalismo na conduta política, econômica e social do governo capitaneado pelo PT.

Assim, o governo petista, que não regulamentou o reinante e ilimitado modus operandi mercadológico na oferta de ensino superior, por parte da iniciativa privada, que oferecia cursos com qualidades questionáveis, aumentava ainda mais a incidência dessas organizações empresariais privadas no meio educacional com políticas de parcerias que destinam recursos públicos para que tais organizações ofereçam, por exemplo, cursos como o PRONATEC, ou mesmo destinem vagas para alunos de baixa renda em programas como Prouni, quando ou mesmo sendo contempladas com o erário público, por meio do FIES.

Em trecho de sua entrevista, Daniel Cara, ativista de movimento social de defesa da educação pública, relata a posição do então ministro da Educação Fernando Haddad, em relação às PPP's e a incidência da iniciativa privada de educação no programa

*Do setor privado, [...] nas audiências públicas, a presença deles é baixa, eles não se posicionam, eles ficam muito mais num debate de bastidores porque a questão que eles queriam era defendida pelo governo. Enquanto a gente atua no Congresso de maneira aberta, eles atuam junto ao governo com Haddad, com Mercadante. Se você for buscar uma audiência pública bem recente sobre o PNE que o Haddad esteve presente, o Haddad fala que ele defende parceria-público privada, ele é um dos principais responsável pelas PPP's na Educação. (Daniel Cara, entrevista realizada em 28 de novembro de 2018).*

Assim se percebe uma mudança na lógica de condução das políticas públicas por parte do estado que divide responsabilidade com outros setores da sociedade civil a oferta de políticas sociais e que o governo petista foi adotando ao longo de sua permanência no

Executivo Federal, o que não deixa de ser mais uma contradição da legenda no que se refere às pautas históricas que defendia.

Antunes e Peroni (2017, p. 184) definem assim esse novo paradigma

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois, com esse diagnóstico, as prescrições são no sentido de racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que se alega que as instituições públicas são permeáveis às pressões e demandas da população e improdutivas, pela lógica de mercado. Nessa perspectiva, a responsabilidade pela execução e direção das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade. Assim sendo, tanto o neoliberalismo quanto a Terceira Via trazem implicações para o projeto democrático, por quererem esvaziar as instituições públicas das decisões

Consolida-se uma ideia de que os recursos públicos investidos, por exemplo, em educação, devem ser maximizados, levando a uma maior eficiência, o que isso só poderia acontecer através da realização entre o poder público estatal e setores da sociedade civil organizados em instituições de caráter privado, ou de caráter público não-estatal.

Em parte de sua entrevista, o Pesquisador Luiz Fernandes Dourado, em trecho de sua entrevista, relembra que não apenas o Sistema S, mas outras organizações com as características de ação, no campo da educação, acima mencionadas estiveram presentes nos vários momentos que antecederam e durante a tramitação do PNE (2014-2024) no Congresso Nacional

Segue o trecho da entrevista de Dourado

*Esse ator é muito importante. Ele vem com uma demanda, é uma demanda que encontra eco no setor empresarial e, certamente, ele advoga e naturaliza os movimentos que já tinham sido feitos como o de financiamento do Sistema S. O Sistema S vai lograr uma ampliação dos recursos e vai definir como contrapartida oferta pública de algumas de suas atividades. Esse ator vai fazer pressão pra se validar como tal.*

*E um outro ator que eu não mencionei também é do setor privado, como o setor confessional, setor comunitário que também vão defender algumas prerrogativas e vão fazer uma distinção com o privado mercantil. Então é interessante colocar que também o setor privado, os defensores do setor privado não se colocavam como um grupo monolítico. Num dado momento, as leis das comunitárias, por exemplo, essa lei das comunitárias trazia pra esse campo, com base, inclusive, na configuração presente na Constituição Federal, que era um grupo diferenciado, que era o privado não-mercantil. Essa diferença é interessante. Na verdade, todos esses atores estão advogando o que? Repasse de verbas públicas para o Sistema S, repasse de verbas públicas para o setor comunitário, bem como o setor privado mercantil e até financeiro que defendia isso. A defesa do Prouni, da ampliação do Fies, e outras perspectivas, parceria público-privado. Está tudo nesse bolo. E isso tem a ver com as disputas efetivas no âmbito do Plano Nacional de Educação que vão de algum modo contribuir também para a aprovação dos 10% do Produto Interno Bruto. Segundo estudos do Nelson Cardoso Amaral, parte desses 10% seriam alocados pra esse tipo de demanda o que deixa de forma clara como esses grupos criaram um lobby fortíssimo, através de*

*parlamentares que comungam com essa concepção de educação, para terem acesso a essas verbas públicas. (Luiz Fernandes Dourado, entrevista realizada em 22 de abril de 2019)*

O Sistema S estava inserido num conjunto de organizações que capitalizou recursos públicos, no sentido de desenvolver suas diversas atividades, que abrangem aspectos de educacionais, de cursos de formação e de atividades socioculturais.

O Pronatec, criado no primeiro ano do Governo de Dilma Rousseff, em 2011, através da Lei Nº 12.513/2011, fomentou ainda mais a capitalização de tais recursos para essas organizações, pois o programa tinha como propósito a formação inicial e continuada (FIC) aos cidadãos pertencentes às classes mais pobres.

O quadro 11 traz um significativo crescimento de repasses de recursos públicos ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)

**Quadro 11 – Transferência de recursos do PRONATEC para entidade sem fins lucrativos**

Ano	Total (R\$)	SENAI (R\$)	% sobre total	SENAC (R\$)	% sobre total
2009	3.844.950.930,95	10.761.363,39	0,27	1.007.500,00	0,02
2010	5.390.872.610,32	13.180.460,65	0,24	1.406.810,43	0,02
2011	5.401.112.708,56	134.675.627,16	2,49	83.744.193,50	1,54
2012	7.187.439.254,42	813.789.004,18	11,32	383.179.733,50	5,33
2013	9.582.561.317,49	1.163.126.501,47	12,13	719.096.760,00	7,50
2014	10.539.464.686,46	1.556.802.568,58	14,77	836.137.030,00	7,93
2015	8.265.850.139,85	823.533.726,25	9,96	430.000.000,00	5,2

Fonte: Portal da Transparência/CGU/Governo Federal, extraído de: RODRIGUES (2018, p. 181)

Observa-se um vertiginoso crescimento de repasse público para o Senai e ao Sesi entre os anos de 2009 a 2015, crescimento que se torna exponencial, em 2012, quando Dilma Rousseff está no segundo ano de seu mandato presidencial e que o Pronatec vai se caracterizando como o principal programa de formação para a classe trabalhadora. Em 2014, o Governo Federal atinge a maior cifra de repasses de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos, destinando ao Senai um repasse de mais de um bilhão e meio de reais e ao Senac, mais de oitocentos e trinta milhões de reais.

Coincidentemente, 2014, é o ano em que Dilma Rousseff disputava a sua reeleição e que trazia para a campanha um considerável índice de rejeição popular, principalmente pelos gastos surreais com obras em estádios para a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas

de 2016, acusações de corrupção à políticos do PT e aliados, o que refletiu nos movimentos de rua de junho de 2013, que se originaram contra o aumento de tarifas no transporte público, principalmente nas capitais e, de forma oportunista, em parte, tornou-se um movimento à direita que capitaneava protestos contra o governo petista.

Um dos elementos que, certamente, motivaram tamanho interesse dessas organizações de caráter privatista e público não-estatal em disputarem os recursos públicos da educação “referia-se ao conceito de investimento público utilizado na meta 20” (BRITTO, 2015, p. 35)

Para Britto (2015, p.35), em certo momento da tramitação do PNE no Congresso, a proposta do aumento do percentual para 10% do PIB enquanto referência para a educação não era motivo de questionamento, mas o que passava ser debatido era a contabilização da meta.

Para essa autora

O que estava em debate era como a meta seria contabilizada. Na prática, ao propor o conceito de investimento público total, o governo havia logrado não só incluir no cômputo importantes programas que direcionam recursos para o setor privado, mas também dar maior viabilidade à meta, sem derrubar uma bandeira que havia se tornado muito forte na mídia e no imaginário coletivo. Tratava-se, portanto, de uma típica estratégia de conciliação, habitual nos processos deliberativos no Congresso (BRITTO, 2015, p. 36)

Contemplados na Meta 20 do PNE, favorecidos, principalmente pela ampliação do conceito de investimento público arquitetado por um conjunto de parlamentares que representavam os mais diversos segmentos privados, em especial da educação privada, assim como de sujeitos que representavam o governo através de uma coalizão que aglutinava diversas forças políticas, com maior ou menor grau de progressismo político.

O que percebemos é que as disputas em torno do financiamento da educação brasileira, no contexto do PNE, não apenas fizeram com que os sujeitos da sociedade civil ocupassem um espaço onde o processo de decisão política se materializa, no caso o Congresso Nacional, como retratou o papel de importantes agentes pertencentes à sociedade política, personificada no poder político estatal-governamental, que foram interlocutores dos interesses dos dois principais grupos em disputa.

Se por um lado, o Governo, ou a sociedade política, cedeu ao atender uma reivindicação dos movimentos de defesa da educação pública no que se refere ao percentual proposto por esses movimentos em investimento do PIB em educação; por outro, procurou satisfazer as aspirações das organizações educacionais de caráter privado,

principalmente, quando cria os meios institucionais-legais para que as mesmas tivessem acesso ao Fundo Público, através dos diversos programas que foram sendo criados, tanto no Governo Lula, quanto no Governo Dilma.

Diante desse cenário, podemos notar que o Governo Petista, gradualmente tendeu a reduzir seu histórico programa de intervenção na economia brasileira, onde havia o propósito de transformá-la radicalmente – o que teria consequência em maiores investimentos em áreas sociais- , à um programa econômico que procurou não criar qualquer tipo de temor no sistema financeiro, fomentando ainda mais a destinação de recursos públicos para o setor privado. Podemos afirmar que tal lógica teve como consequência o abrupto surgimento de verdadeiras organizações educacionais, aproveitando-se de cenário em que a educação brasileira seguia um novo paradigma: o da financeirização da mesma.

#### **4.3 – O PT e o Governo Petista *versus* os movimentos de defesa da educação pública e seus parlamentares**

Previstas para ser realizada em fevereiro de 2014, quando o PNE, praticamente finalizava sua tramitação no Congresso Nacional, a Conae 2014 simplesmente foi adiada para novembro de 2014, o que a tornou uma Conferência com o propósito de referendar o texto do Plano, já aprovado por deputados federais e senadores e, que foi, posteriormente, sancionado, em junho, pela presidente Dilma Rousseff.

Esse adiamento tinha como propósito fazer com que o governo ganhasse um tempo maior, no intuito de que as propostas relacionadas ao financiamento da educação, - contempladas no Documento Final da Conae 2010 e que de uma certa forma encontrava-se parcialmente aprovadas no Projeto de Lei do PNE que tramitava no Congresso - pudessem ser esvaziadas no que se refere aos anseios reivindicatórios dos defensores dos 10% do PIB e do CAQi, favorecendo substancialmente os interesses do Palácio do Planalto.

As etapas que envolveram a construção do PNE (2014-2024) até sua promulgação em lei, colocou frente a frente os interesses do (s) governo (s) petistas e dos movimentos sociais de defesa da educação pública. Enquanto o primeiro tinha um posicionamento conservador em proposições que exigiriam destinação de maiores recursos para a educação, reivindicando as reivindicações centrais dos movimentos de defesa da educação pública,

tornava-se liberal quando propunha que as organizações empresariais de ensino mantivessem o acesso aos recursos financeiros públicos dos programas voltados para a área, assim como a manutenção, ou mesmo, a extensão dos incentivos fiscais.

Originário dos movimentos sociais que surgiram nos anos de 1970 e 1980, do novo sindicalismo, dos setores progressistas da Igreja Católica, dos intelectuais de esquerda e de diferentes agrupamentos que faziam oposição ao Regime Militar, o Partido dos Trabalhadores conquistou a Presidência da República, em 2002, com um programa elaborado para tranquilizar o mercado e o sistema financeiro e se comprometendo a cumprir os preceitos constitucionais. Para isso, antes do pleito eleitoral lançou uma “Carta ao Povo Brasileiro” em que os pontos que ali estavam contrariavam historicamente o que havia defendido em outros pleitos eleitorais. Na verdade, desde a derrota em 1989, o PT e Lula foram se aproximando dos agrupamentos políticos que estavam localizados politicamente no que se conhece por “centro”.

Porém, o não-cumprimento de determinadas agendas na área educacional fez com que governos e movimentos sociais de educação travassem disputas durante o processo de elaboração e tramitação do PNE e ficassem em campos opostos em inúmeras situações que envolviam questões pertinentes ao financiamento da educação brasileira, em especial.

Um dos exemplos que torna nítido o tensionamento entre esses dois entes, ocorre quando agentes do governo faziam a defesa incondicional da proposta do Gabinete Presidencial que estabelecia 7% do PIB, contrariando, assim aquilo que almejavam os movimentos de defesa da educação e o que fora deliberado na Conae 2010.

Um trecho do ex-ministro da educação, o petista Fernando Haddad, quando o mesmo procura justificar o percentual de 7% no texto do PNE oriundo do gabinete presidencial, usando como argumento o crescimento em investimento em educação tendo por referência o PIB do país.

*Então, na minha gestão foi possível aumentar em 1% o investimento público em educação. Projetando esse esforço para a década, também nos pareceu factível em 5 anos mais 1% e, em 10 anos, 2%. Há ciência por trás desse número, ele não apareceu simplesmente. Há o aspecto simbólico do veto, há o contábil da metas e o do esforço feito nos últimos 5 anos e que foi projetado para os próximos 10. Então, não é um número que caiu do céu, é um número que dialoga com a política, com a economia e com a administração pública, porque 1% em 5 anos foi muito difícil de se conseguir. Seguramente, cumpriremos a meta de 2% em 10 anos. Se for possível mais, evidentemente, a educação agradece, mas temos de levar em conta variáveis da realidade para fixar qualquer valor.*

Apesar de reconhecer os avanços que a educação brasileira vinha alcançando em termos de investimentos, vale a pena destacar que alguns parlamentares do PT, além de serem ardorosos defensores da proposta de 10% do PIB, proferiam discursos cobrando do governo maiores alocações de recursos financeiros para área. Fátima Bezerra (PT/RN) foi uma das parlamentares petistas que mais proferia discursos cobrando maiores investimentos do governo petista

*Nós nos sentimos muito à vontade para falar sobre isso, porque, desde o Governo do Presidente Lula, em 2003, e agora no Governo da Presidente Dilma, antes do advento do FUNDEB, a União entrava com uma complementação financeira de míseros 350 milhões. Passados 10 anos, essa complementação passa dos 10 bilhões de reais. Assim como o investimento na educação, quando o Governo Lula começou, em 2003, era de 3,7%, e hoje nós chegamos perto de 6%. Entretanto, temos absoluta clareza de que é muito pouco ainda e de que nós precisamos ampliar os investimentos na educação. Por isso a nossa defesa dos 10% do PIB para a educação. Por isso a nossa defesa de que a União tem, sim, que aumentar seu aporte financeiro, sua participação no que diz respeito à questão do financiamento da educação. Sr. Presidente, sem tergiversações, temos clareza de que os desafios grandiosos, que vão desde a ampliação da oferta de vagas à melhoria da qualidade da educação e à valorização do magistério, só serão realizados se houver um forte incremento por parte do Governo Federal associado aos esforços dos Governos Estaduais e Municipais(...). Por isso, Sr. Presidente, Sr. Relator, como uma das autoras da emenda do piso salarial nacional para o professor, eu quero dizer que as vicissitudes são diversas. O piso é pequeno, mas temos Estados que ainda não cumprem o piso. Quero dizer que, mesmo com os 10% do PIB e os 75% dos royalties do pré-sal, para financiar a educação, ainda temos um problema crucial no financiamento e no cruzamento do financiamento com a gestão, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal. (NOTA TAQUIGRÁFICA DA REUNIÃO ORDINÁRIA COMISSÃO ESPECIAL DO PL 8035/2010 DO DIA 08 de maio de 2012 )*

Em relação a Deputada Fátima Bezerra, o ativista Daniel Cara destaca como ela intercedeu para que o PT, enquanto organização partidária, tirasse como resolução a defesa dos 10% do PIB.

*E nessa época a gente faz a Fátima levar, pro 4º Congresso do PT, a posição da defesa de 10% do PIB pra educação. E a Fátima defende pra educação pública, perde, mas ganha os 10%. A gente foi trabalhando nessas estratégias. Esse congresso do PT é de 2012. E aí está lá, 10% pra educação e tudo mais. Então, era Congressional, eles não tinham mais como retroceder. Só que o governo tinha, porque o governo é diferente do Partido. (Daniel Cara, entrevista realizada em 29 de novembro de 2018)*

Esse posicionamento do Governo Federal, de resistência em aceitar a proposta de 10% dos movimentos sociais, fez com que históricas organizações de defesa da educação pública se posicionassem contrariamente à forma como o PNE (2014-2024) estava sendo conduzido à fim de favorecer interesses governamentais e empresariais, como foi o caso

da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN). O Sindicato denunciava a forma como o Movimento Todos Pela Educação influenciava consideravelmente os processos de decisão sobre o PNE, com o irrestrito aval do Governo e do PT.

Durante todo o processo de debate, tramitação e aprovação do PNE 2014-2024, ficou latente o fortíssimo lobby do empresariado, organizado em torno do “Todos Pela Educação (TPE)”, para mercantilar e privatizar a educação. Esse lobby teve grande acolhida e influência nos governos de Lula e Dilma, inclusive, com a atuação de Guido Mantega, articulado à FIESP, pela não aprovação dos 10% do PIB para educação pública, com aplicação já no primeiro ano de vigência do novo PNE. Fez parte da articulação privatista o adiamento da CONAE 2014, somente realizada após a aprovação do Plano de Nacional da Educação, no qual ficava explícito que o empresariado organizado no TPE era o interlocutor privilegiado dos governos petistas na elaboração desse Plano. Destaque-se que o TPE incorporou, em seu coletivo, entidades como MEC, IPEA, INEP, CONSED e UNDIME, fortalecendo, assim, o campo privatista por dentro do aparelho de Estado. Justo por isso, as metas do TPE foram assumidas pelo governo, mas não só. (ANDES-SN, p. 10)

Ao analisarem o contexto de reforma universitária do governo Lula, Vale, Carvalho e Chaves (2014) identificam o ressurgimento do ciclo expansionista das instituições privadas - que passava por um processo de diminuição ou estagnação de crescimento -, o que favoreceu “o aparecimento, no mercado educacional do País, dos grandes fundos de investimentos e a formação de grandes conglomerados do ensino superior” (p. 199).

Corroborando essa afirmação, Godeiro e Gurgel (2015) ressaltam que o subinvestimento na educação básica, o crédito público para ingressar no setor privado, a abertura para multinacionais adquirirem o grosso do ensino superior constituindo, dessa forma, “a ampliação da oferta promovida pelos governos petistas o que beneficiou o setor privado, ao estabelecerem as Parcerias Público-Privadas<sup>45</sup> e seguiram as diretrizes do Banco Mundial” (p. 28).

Além das Parcerias Público-Privadas, que influenciam diretamente os setores de ofertas dos serviços sociais de caráter público no País, em especial a educação, Nunes e Braga (2016) elencam outros programas do governo Lula que foram formulados e implementados com caráter privatizante e na perspectiva expansionista do ensino superior no Brasil.

---

<sup>45</sup> Segundo Teixeira e Duarte (2017), a Lei 11.079/2004, institucionalizou as parcerias e impôs regras e formas sobre como devem ser firmadas, definindo aspectos como duração máxima de acordos, as exigências de contrapartida do parceiro privado, a necessidade de critérios de avaliação e desempenho e também diferenciou conceitualmente das práticas de “concessão comum” dos serviços públicos (p.51)



Segundo as autoras, a Lei de Inovação Tecnológica<sup>46</sup>, a Lei que instituiu o Prouni (Programa Universidade para Todos)<sup>47</sup> e o Decreto Presidencial que instituiu o Reuni<sup>48</sup> intensificaram a política de diversificação das instituições de ensino superior, assim como também das fontes de financiamento para este nível (NUNES; BRAGA, 2016, p. 75).

Resumidamente, as autoras mencionadas caracterizaram dessa forma esses programas:

- a) *Lei de Inovação tecnológica* - estabeleceu parcerias entre instituições públicas e empresas, estimulou a privatização e o empresariamento da educação, ciência e tecnologia, limitando a liberdade acadêmica e condicionando a universidade a uma “heteronomia” ao ditames dos interesses mercadológicos;
- b) *Prouni*<sup>49</sup> – ampliou a isenção fiscais para instituições privadas de ensino superior em troca de vagas públicas, reduzindo investimentos nas instituições públicas, redefinindo o papel do Estado ao delegar ao setor privado responsabilidades governamentais.
- c) *Reuni* – procurar selar a lógica produtivista e empresarial proposta por esse processo de reforma na educação superior, onde se destaca a aceleração da formação profissional, na intensificação do trabalho docente e na transformação das universidades em instituições de educação terciária, pondo fim à autonomia das mesmas, uma vez condicionadas a aderir ao programa em troca de verbas públicas.

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)<sup>50</sup>, criado no Governo Fernando Henrique Cardoso, foi outra política de cunho privatizante que não apenas foi mantida no governo Lula, como teve seu alcance ampliado e uma das medidas em relação a essa ampliação por exemplo, foi articular e garantir recursos do Fies para contemplar

---

<sup>46</sup> Lei Nº 10.973, de 2 de dezembro de 2014, que dispõe sobre à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

<sup>47</sup> Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

<sup>48</sup> Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

<sup>49</sup> “Ao final do governo Lula, segundo balanço oficial, foram contabilizados 748 mil estudantes com bolsas do ProUni, sendo 69% com bolsas integrais. Desse total, 48% são afrodescendentes. Dentre estes, 5.194 estudantes receberam bolsa permanência, no valor de R\$ 300,00, destinada a alunos que realizam cursos de período integral (mais de seis horas diárias). Os dados de 2010 indicavam que havia 462 mil bolsas em utilização e 116 mil estudantes com a graduação concluída como bolsistas do ProUni” (AGUIAR, 2016, p. 122)

<sup>50</sup> Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, e oficializada em 12 de julho de 2001 pela Lei no 10.260/2001.

estudantes do Prouni na concessão de bolsas parciais (50%), através da Portaria Normativa nº 02, de 31 de março de 2008 (QUEIROZ, 2015)

Queiroz (2015) afirma que o Governo Lula utilizou arranjos políticos e econômicos objetivando o propósito de que esse Fundo pudesse contemplar um expressivo número de alunos do ensino superior, a ponto de assumir funções de avalista e garantidor final de dívidas pessoais contraídas para fins de acesso a serviços públicos ofertados pelo setor privado, assim como conceder para o Programa uma liberação de 4 bilhões de reais, onde parte era destinada para o crédito educativo.

Toda essa arquitetura de arranjos políticos e financeiros, no que se refere à ampliação do crédito educativo, materializado no Fies, visava atender exclusivamente aos empresários das Instituições pagas de ensino superior, que almejavam maiores lucros, através dos recursos desse Fundo.

Queiroz (2015, p. 47) sintetiza o arranjo político do governo petista que favoreceu o repasse de recursos públicos para a iniciativa privada, durante o segundo governo do, então, presidente Lula

Na Carta de Florianópolis de 17 de abril de 2010, o Fórum das Entidades Representativas das Instituições de Ensino Superior Particular propõe ao Ministro da Educação, Fernando Haddad, ampliar o acesso ao FIES, mediante a participação do segmento particular de ensino superior na criação, com o Governo Federal, do fundo garantidor de financiamentos concedidos. Em resposta, apenas cinco meses depois, o governo atende à demanda do setor privado, cria a Medida Provisória nº 501, de 08 de setembro de 2010, e retira do Programa a exigência do fiador para alunos de baixa renda ou de licenciatura

Assim como no governo FHC, o Governo Lula, no que se refere à educação superior, se propôs a garantir o acesso de significativa parcela da população brasileira adotando uma política em que os processos de privatização e/ou de repasses de recursos públicos a entidades privadas de ensino, eram elementos centrais da agenda do MEC e de outros Ministérios ligados diretamente às questões econômicas e financeiras.

Destarte, a política dos governos petistas contrariava movimentos sociais de defesa educação pública, conduzindo-os para um posicionamento político extremamente oposto, principalmente pelo fato de que, durante o processo que se disputava os percentuais do PIB para serem investidos em educação, os representantes do governo, fossem dos órgãos do executivo, fossem de sua base parlamentar, insistentemente argumentavam sobre a inviabilidade de atingir o percentual de 10% no prazo em que vigoraria o PNE e que um dos motivos seria o engessamento orçamentário.

Em relação à esse posicionamento resistente do Poder Executivo, principalmente sustentado sob o argumento onde questionava de onde se originaria tais recursos para contemplar o percentual proposto, o deputado Paulo Rubem Santiago (PDT-PE), fez o seguinte pronunciamento na Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisava o Projeto de Lei do PNE (2014-2024)

*Por que para a educação é preciso perguntar de onde vai tirar? Dizem que não tem receita, mas para as outras coisas tem. Isso mostra que quem mais está impondo restrições o está fazendo de barriga cheia. Hoje, dos atuais 5.1% do PIB para educação, a União entra com 0,97%. Vamos arredondar, fazer uma promoção: 1%. Observem quanto arrecada a União na carga tributária brasileira! Isso é uma vergonha? Quem mais arrecada neste País é quem mais está fazendo "beicinho" para não assumir a meta dos 10% do PIB para educação (...). Recupero aquilo que já foi mostrado aqui pelo Jorge Abraão, pelo Márcio Pochmann, pelos relatórios do IPEA: a União é quem menos entra para financiar a educação no Brasil e é quem mais arrecada. Então, tem que botar mais farinha nesse bolo, tem que botar mais milho nessa pamonha. É como se tivéssemos uma carroceria de milho e estivéssemos fazendo uma bacia de pamonha. A União tem que entrar com mais recursos. A conta que fizemos, de 7,5% para 10%, não é mais a briga fundamental; a nossa disputa é por 2,5%, não é por 10%, porque 7,5% o Relator já nos assegurou. Então, queremos 2,5% em 10 anos, o que significa 0.25% do PIB em 10 anos. A União entra com 20% disso. Ou seja, com quanto a União entraria além dos 7,5% para atingir 10% por ano? Com 0,001% do PIB, e é quem mais arrecada, e é quem mais coloca dificuldade para financiar a educação com a meta dos 10%.*

***(Nota Taquigráfica da Sessão Ordinária da Comissão Especial do Projeto de Lei 8035/2010 d de 8 de maio de 2012)***

Na reunião do dia 12 de junho de 2012, o deputado Newton Lima (PT/SP) procurou desconstruir o relatório do IPEA, assim como refutar outros membros da comissão utilizando-se do argumento do aumento da carga tributária, principalmente para estados e municípios. Vale ressaltar que Newton era pertencente ao “núcleo duro” do Governo Dilma enquanto membro da Comissão Especial que analisava a proposta do PNE.

*Foi apresentado um conjunto de informações que não procedem. E é preciso que as informações não procedentes, com todo o respeito que eu tenho ao Deputado Ivan Valente... Ele não disse qual é a fonte do relatório do IPEA. É preciso dizer aqui o que o relatório do IPEA, de um técnico do IPEA, no seu conteúdo, na sua integralidade, propõe, para saber se nós, como Deputados dos Estados, queremos aumentar a carga tributária dos nossos Municípios e Estados. Parte da história de que dá para chegar a 10% foi contada, só não foi dito pelo técnico do IPEA como é que se chega lá. Então, eu quero... É um direito que nós todos temos aqui de ser informados sobre o conteúdo desse relatório do IPEA. Porque vira e mexe é colocado um instrumento de uma*

*pessoa - não é institucional -, e propõe o aumento da carga tributária brasileira. E isso não é tratado aqui. Essa discussão precisa vir aqui. Eu estou de acordo que a questão fundamental é a do financiamento. Eu não concordo é com o tom apresentado pelo Deputado Ivan Valente, como se ninguém aqui estivesse preocupado com a discussão da pré-escola, da infância, do integral, da qualidade da universidade, como se tudo isso fosse tábula rasa. Ele tem esses objetivos, só e exclusivamente, e para isso propõe que nós adotemos uma proposta rigorosamente... Aliás, duas alternativas suicidas: ou o calote da dívida, que já quebrou a Argentina, ou a alternativa de sobrecarregar de impostos Estados e Municípios. É isso que está colocado no financiamento. Então, essa discussão precede, caso contrário não conseguiremos avançar nas metas. (Nota Taquigráfica da Sessão Ordinária da Comissão Especial do Projeto de Lei 8035/2010 d de 12 de junho de 2012)*

O deputado Ivan Valente (Psol-SP) respondeu ao deputado Newton Lima lembrando-o que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva não derrubou os vetos de Fernando Henrique da Lei do PNE (2001-2010) sobre os pontos que tratavam sobre o financiamento da educação brasileira.

*[...]Jeu queria dizer particularmente ao Deputado Newton Lima - agradeço a todos os outros Deputados a atenção - que nós fizemos, juntos, o Plano Nacional de Educação e propusemos 10% do PIB. Ele sabe disso. Lá atrás, foram 7%, que também foram vetados. O Presidente Lula não derrubou o veto. Certo, Deputado Gilmar Machado? Não derrubou o veto. Veio com ordem do Palácio, e você, Gilmar Machado, era o orientador, para não derrubar o veto. Você era o orientador para não derrubar o veto 8 anos depois. Também não adiantava mais, porque o tempo já havia passado. A verdade é que nós fizemos aquele plano, mas não com irresponsabilidade. É nisso que discordo do Deputado Newton Lima, com todo o respeito. Newton, quando se fala em fazer a auditoria da dívida, antes de propor os 10% do PIB de novo, nós realizamos uma CPI nesta Casa que durou 8 meses. Está no Ministério Público. Nós pedimos a auditoria da dívida, não pedimos calote. Pedimos a auditoria da dívida, que é diferente: é não pagar o que é ilegal e irregular como juros sobre juros. Se você tivesse lido o relatório da CPI, já aceito no Ministério Público Federal, talvez você tivesse outra concepção, porque muitos estão levando, levando muito dinheiro - os rentistas e os banqueiros do nosso País - com a anuência do Governo.*

Em relação aos vetos impostos por Fernando Henrique Cardoso aos itens que versavam sobre o financiamento no texto do PNE (2001-2010), houve uma expectativa da derrubada dos mesmos, principalmente por que Lula assumiria a presidência da República em 2003, terceiro ano de vigência do PNE, praticamente. Porém, as expectativas e apelos daqueles que se debruçaram para a construção do PNE da Sociedade foram frustradas, tendo em vista que o governo petista, resguardadas as devidas proporções, mantinha a mesma linha econômica do governo que o antecedeu, onde a política que foi se tornando hegemônica era aquela que procurava racionalizar os investimentos em áreas sociais.

Em relação à carga tributária, tema em que o discurso do governo se assegurava, o deputado psolista, Ivan Valente, é cirúrgico em suas palavras.

*[...] aumentar a carga tributária depende. O Presidente Fernando Henrique Cardoso aumentou a carga tributária em 14%, e Lula também fez a mesma coisa depois, para pagar juros da dívida. Foi para isso que ele aumentou. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para gastos com servidores e professores também, mas não estabelece limites para gastos com juros para banqueiros. É disso que se trata. Por que o Governo, a União, os Estados e os Municípios não podem estabelecer um teto? Pelo contrário, pela conta da dívida? Deputado Gilmar, você sabe que 13% estão liquidados para mandar para o Governo Federal na dívida. Esse é o acordo dos Estados e também do Município de São Paulo, de grandes Municípios. Quero dizer que não há nenhuma irresponsabilidade. O problema é de escolha política. O Deputado Paulo Rubem pegou muito bem. Ninguém sabe quanto vai ficar esta Copa, com esses elefantes brancos que vão ter apenas dois jogos. E a submissão até mesmo à FIFA, entidade privada corrupta. Para aprovar a Lei da Copa e a construção de obras monumentais aqui não se discute, mas, na hora de discutir o quinhão para a educação e o Sistema Único de Saúde, não existe dinheiro. É evidente que se trata de um problema de escolha política. Nenhum governo cai por isso, nenhum governo se torna irresponsável porque investiu mais em educação,* Deputado Newton Lima. *Eu quero deixar esta marca aqui. Não há nenhuma irresponsabilidade nisso. Do ponto de vista fiscal, financeiro e tributário, o Brasil é capaz de em 10 anos, como propõem vários Deputados, gastar até 10% do PIB. Não há nenhuma demagogia nisso. (Nota Taquigráfica da Sessão Ordinária da Comissão Especial do Projeto de Lei 8035/2010 d de 12 de junho de 2012)*

É importante lembrar que, desde o seu início o governo Lula pautou uma agenda que contrariou seu histórico posicionamento e do PT em se opor às reformas neoliberais que eram protagonizadas pelos governos que os antecederam. Porém, garantida a vitória nas urnas, a mais polêmica e controversa medida do Governo Lula (ainda em seus primeiros meses à frente da Presidência) era proposta: a Reforma da Previdência. Tal reforma estava em harmoniosa consonância com as orientações dos Organismos Financeiros Internacionais para os Países em desenvolvimento, “sendo aquela pela qual começam todos os governos neoliberais” (FREITAS, 2007, p. 6).

Tal reforma evidenciava a agenda política e econômica do novo governo que assumia e era pautada por medidas que se assemelhavam aquelas antes consideradas neoliberais pelo PT e adotadas pelos presidentes que antecederam Lula, em especial Collor e FHC.

Sobre essa Reforma, Barreto (2006 p.59) afirma que o governo recém-empossado:

“[...] se baseou nos argumentos de que o sistema previdenciário mantinha-se com *déficit*, uma vez que a arrecadação dos salários não conseguia financiar o

sistema de período, e de que a reforma possibilitaria um crescimento do País com o aumento da poupança interna”.

Para Fattorelli (2013), se por um lado o governo Lula fez uso de argumentos inconsistentes que foram amplamente reiterados e repetidos pela grande mídia acerca de um *déficit* que comprometia as contas públicas, impedia a geração de empregos e criava obstáculos para solucionar problemas sociais; por outro, procurava responsabilizar os servidores públicos como os principais responsáveis pelos déficits nas contas públicas em virtude de seus “privilégios”.

A Reforma da Previdência desagradou não somente lideranças dos movimentos sociais e sindicais que sempre se opuseram às reformas propostas principalmente durante o Governo FHC, mas parlamentares do próprio partido<sup>51</sup>, que vieram a público manifestar seu voto contrário a essa reforma pretendida pelo Governo, indo de encontro à orientação partidária, recrudescendo uma oposição com setores à Lula e à direção do PT.

Se por um lado, o governo Lula fomentou a participação dos sujeitos da sociedade civil, em processos de decisões que estavam sob o monopólio dos agentes pertencentes à sociedade política, percebe-se que no que se refere à primeira categoria, emerge uma disputa em torno dos interesses públicos e privados que demarcam o que foi o seu governo no referente à educação e ao seu financiamento. Ou seja, ao mesmo tempo em que o governo, em peças publicitárias eleitorais ou não, exaltava os números correspondentes ao aumento de investimentos na educação pública, - dentre os quais o Fundeb e o aumento de vagas em IFES, eram os principais carros-chefes, - percebe-se que esse mesmo governo atendia, quase que irrestritamente, a determinados interesses dos setores das instituições de ensino privado, o que, conseqüentemente, ocasionaria disputas entre os sujeitos envolvidos no tangente à área.

Numa perspectiva marxiana, a educação está localizada na dimensão da superestrutura, porém, o seu financiamento emerge da estrutura, ou, em outras palavras, das relações sociais de produção, o que levaria ao conflito entre os sujeitos pertencentes a agrupamentos socioeconômicos divergentes.

---

<sup>51</sup>Em dezembro de 2013, em virtude de seus posicionamentos contrários à reforma da previdência, a senadora Heloísa Helena (AL) e os deputados federais João Fontes (SE), João Batista “Babá” (PA) e Luciana Genro (RS) são expulsos do PT. Esses parlamentares mais tarde se tornariam os principais articuladores para a criação do Partido Socialismo e Liberdade (Psol) que debutaria no cenário eleitoral no ano de 2006, lançando Heloísa Helena à presidência da República, candidata que teceu enormes críticas à política econômica de Lula que buscava a reeleição.

Dessa forma, esse caráter contraditório de atendimento dos diversos interesses que o Governo Lula procura atender as variadas camadas socioeconômicas, por meio da oferta de políticas educacionais, que necessitavam de recursos financeiros que foram intensamente disputados, de forma mais ou menos explícita, pelos sujeitos que constituem a sociedade civil (no caso os sujeitos dos grupos de educação pública e privada), faz com que esses sujeitos adentrem as esferas do poder político.

O PNE saiu do gabinete do Presidente Lula para tramitar durante a gestão de Dilma Rousseff e, por conter medidas que contrariavam os movimentos sociais de defesa de educação pública, igualmente criou posicionamentos divergentes de petistas e de parlamentares de partidos de sustentação do governo no Congresso.

Apesar governo contar com ardorosos defensores de suas propostas, como o relator do Plano, o Deputado Angelo Vanhoni e o deputado Newton Lima, percebe-se que os membros da Comissão Especial que analisava o Projeto de Lei 8035/2010 eram, em sua maioria, parlamentares que se posicionavam contrariamente muitas das propostas apresentadas pelo Executivo, em especial, aquelas que abrangiam as condições de financiamento do PNE, independentemente de qual espectro ideológico-partidário os mesmos pertenciam.

O PDT, por exemplo, mesmo sendo um partido que estava na base de apoio parlamentar do Governo de Dilma Rousseff, o seu deputado, Paulo Rubem Santiago, se posicionou, frequentemente contra a proposta do Poder Executivo em aprovar o percentual oficial de 7% do PIB para a educação brasileira.

Percebe-se uma certa falta de controle do governo sobre os membros da Comissão Especial que analisava o PNE pertencentes aos partidos que apoiavam Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados e isso enfraquecia os governistas contrário aos 10% e municiaava estrategicamente os parlamentares que defendiam as propostas oriundas da sociedade civil.

Daniel Cara, num dos trechos da entrevista, relata como o Deputado Paulo Rubem Santiago foi determinante para que, o relator da proposta do PNE incluísse no relatório que o percentual de 10% do PIB fosse destinado para a educação pública.

*O governo não se preocupava nesse momento com o Custo Aluno Qualidade. A gente consegue levar essa realidade, até o dia 26 de junho de 2012. Eu sei que chegou lá o dia da votação, o Gilmar Machado, essa é uma cena que você pode colocar na tese...a gente faz um baita “mis um cene” com a Dorinha. Eu combino com a Dorinha, com Ivan Valente e com Paulo Rubem Santiago. O Paulo Rubem Santiago tinha apresentado uma emenda nossa, que é que ficou*

*o texto da Meta 20, o texto da Meta 20, o caput é fruto de uma Emenda da Campanha. Que era dinheiro público pra educação pública, 10% do PIB, investimento público em educação pública. Aí eu falo, Paulinho você apresenta a tua, aí o Paulo apresentou a dele, aí o destaque do Paulo, na aprovação do relatório do Vanhoni, o relatório tinha sido aprovado, eram os destaques. O destaque do Paulo que o Vanhoni aprovou e colocou 8%. O Destaque do Paulo é um destaque que não ia ser aprovado, porque era o Paulo, o Paulo era um cara gente boa pra caramba mas ele era do PDT, da base do governo. Aí a Dorinha, a gente orienta pra que seja o destaque da Dorinha. O da Dorinha era 10% do PIB, investimento público total, que considerando as parcerias público-privada, inativos, etc. Aí a gente combinou com o Ivan, o Ivan tinha que pedir, que é mais explosivo, não é tão propositivo, não é um parlamentar de característica tão propositiva, é um parlamentar de infantaria, não é cavalaria. Aí o Ivan na infantaria, vai lá, dois pés no peito e fala: se for a da Dorinha eu vou começar a obstrução. Aí o Paulo Rubem, a gente dava o sinal né? O Paulo fala: Eu reitero pra retomar a minha. Aí a Dorinha fala: se pegar a do Paulo Rubem, eu aceito. O Ivan fala: se for a do Paulo Rubem, eu aceito. E assim se aprovou. E o Gilmar Machado, nessa bagunça toda, ele fala super constrangido: “a postura do governo era votar por outro valor!” Mas aí, depois, o governo cede e vota por unanimidade. Porque ia perder. (Daniel Cara, entrevista realizada em 29 de novembro de 2018)*

Percebe-se que o texto do PNE protocolado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a forma como o Governo Dilma o tratou quando da sua tramitação no Congresso Nacional, desagradou organizações da sociedade civil, em especial os movimentos de defesa da educação pública e os parlamentares petistas e de partidos aliados que sempre pautaram suas atuações políticas na defesa do ensino público. Cabia, então, ao Palácio do Planalto a tarefa de mobilizar parlamentares que defenderiam a proposição oficial e que se colocariam como os defensores reais do Executivo.

Logicamente, que tais posicionamentos dos parlamentares poderiam acarretar algum tipo ônus políticos, pois estava sendo debatida uma das principais propostas para a educação brasileira nos governos petistas.

Aos parlamentares alinhados com a proposta do Executivo poderia acarretar um desgaste político junto aos movimentos de defesa da educação pública, geralmente coordenados por pessoas com considerável incidência nos meios sociais e, igualmente, importantes agentes de mobilizações sociais e eleitorais. Não menos, os custos para os parlamentares da base governista, mas que se opunham a proposta de PNE do Executivo poderiam ser contabilizados com retaliações do Executivo em criar dificuldades na liberação de emendas orçamentárias e de outras ações políticas do Governo Federal para as suas respectivas bases eleitorais, o que tende a resultar em desgastes junto ao eleitorado.

Outro fator que demonstra a fragmentação do Governo Dilma com os movimentos sociais e sua base parlamentar se refere a questões envolvendo os *royalties* do petróleo



para a educação. Em relação a essa matéria, havia uma espécie de consenso entre governo e movimentos sociais de defesa da educação pública em que os recursos advindos do pré-sal e do pós-sal seriam utilizados para a educação brasileira (não necessariamente na educação pública, tendo em vista que o Governo advogava a tese de que o mesmo também deveria ser voltado para os programas educacionais ofertados pela iniciativa privada), para a saúde e para a segurança pública.

Porém, segundo o relato de Daniel Cara, há um tensionamento entre os movimentos sociais e o Executivo Federal, conforme o trecho de sua entrevista

*Em 2013, a gente vence o petróleo para a educação. A Dilma perde. Ela queria que a tese dela vencesse. A tese da Dilma era vincular 100% dos royalties do petróleo com poços descobertos no dia 3 de dezembro de 2012. A nossa posição era declaração de comercialidade. Então pra se ter uma ideia da diferença, com um a gente receberia da área dos royalties, da área do pós-sal, cerca de 7 bilhões e com o nosso 70, 80 bilhões. Do pré-sal, aí foi vitória completa nossa. Ela queria 50% do resultado dos rendimentos, ou seja, se você coloca 1000 reais na poupança, geraria 1010 reais, depois de um ano, ficaria 5 reais, porque é 50% do rendimento. A gente conseguiu 50% do rendimento e do principal, então no caso, nesse exemplo, seria 505 reais. Muito mais. Ela perdeu nas duas questões. E a UNE jogando a favor da Dilma, o grupo da UNE racha que é do PPL, esse grupo ficou conosco, ficou junto com a Campanha. Tanto que você vê nas fotos, está sempre a gente. Paulo Rubem Santiago, André Figueredo, Fátima Bezerra, pelo PT que ela nunca abandonou a gente. Então com o CAQi, aprova o PNE e vai pro Senado. Do Senado, a gente ganha os royalties do petróleo e aí começa a gerar um incômodo enorme. (Daniel Cara, entrevista realizada em 29 de novembro de 2018).*

É notório que os movimentos sociais incidiram diretamente sobre os parlamentares do PT, dos partidos aliados e dos partidos de oposição, ocasionando significativas derrotas ao Governo, no que se refere às proposições sobre financiamento da educação que o PNE (2014-2024) trazia em sua redação, o que deixa evidente a falta de coesão do Executivo com sua representação parlamentar e, conseqüentemente, a oportunidade da oposição aplicar derrotas à Presidência da República.

#### **4.4 – Perspectivas sobre o financiamento da educação brasileira em tempos de Ajuste Fiscal e Golpe**

Em seus primeiros anos de governo, Dilma Rousseff, por não ter assumido qualquer compromisso que a amarrasse aos ditames financeiros, em princípio, procurou se afastar de qualquer sinal que a vincularia ao ideário neoliberal, que parecia tornar-se

hegemônico no governo Lula, levando-a a indicar um funcionário de carreira para o Banco Central, em substituição ao ex-pesedebista e recém ingressante ao PMDB Henrique Meirelles<sup>52</sup> que ocupou a pasta durante os 8 anos anteriores (CARLEAL, 2015)

Alguns aspectos apontados por Pinto *et all* (2016) marcam os dois primeiros anos do governo Dilma, dentre os quais merecem destaques: a demissão de ministros envolvidos em corrupção; a redução da taxa de juros; a desvalorização cambial e modificações nos programas de concessões, dando a ideia de que o governo que iniciava romperia com o acordo entre a cúpula do PT e setores do sistema bancário-financeiro, em virtude da adoção de medidas que visavam manter elevadas as taxas de crescimento do PIB, a fim de que o projeto desenvolvimentista de inclusão de segmentos mais pobres, através de políticas sociais tivesse continuidade.

A afirmação acima sinaliza a posição de que o governo que se iniciava procurou se opor ao que maculou os 8 anos de Lula na presidência, principalmente nos aspectos referentes à distribuição de cargos a políticos envolvidos em casos de corrupção e distanciamento dos sinais que evidenciavam uma adoção de neoliberalismo na economia do País.

Tal afirmação é corroborada por Carleal (2015), quando esse sintetiza o propósito inicial do governo da presidente petista

No seu primeiro governo, Dilma foi ousada, buscando reduzir os riscos presentes na economia brasileira, bem como os sinais que aproximavam o governo do neoliberalismo, como a presença de Henrique Meirelles, no Banco Central. Dilma não fez nenhuma carta aos brasileiros e, portanto, parecia mais livre para agir. (CARLEIAL, 2015, p. 206).

Anderson (2011, p. 47) destaca ainda o fato de que Rousseff, em sua posse, não apenas se compromete em manter a política de expansão habitacional e dar continuidade às obras dos programas de infraestrutura do Governo Lula, como também garantiu que uma de suas prioridades seria a universalização da saúde pública para a população.

Porém, factualmente, Dilma manteve os mesmos receituários na política econômica, que se aproximavam de um neoliberalismo que igualava seu governo aos de seus predecessores, principalmente em relação às metas de inflação e o superávit fiscal primário (CAGNIN, 2013, p.169), dando a entender que seu governo não mudaria

---

<sup>52</sup> Eleito deputado federal pelo PSDB, Henrique Meirelles, ao ser convidado por Lula para o Banco Central, ingressa no PMDB, partido que contava com significativo número de congressistas que o Governo Dilma Rousseff procurava apoio.

radicalmente com a dimensão macroeconômica, mantendo-a dentro dos moldes de um capitalismo que não confrontaria os interesses do sistema financeiro, do capital internacional e de setores do empresariado nacional.

Coincidentemente, o governo Dilma, entre 2011 e 2014, conviveu com uma crise econômica do capitalismo que teve início em 2008. Inicialmente, essa crise teve por consequência a deterioração do Estado de bem-estar social de países europeus como Grécia, Itália, Portugal e Espanha (PINHO, 2016, p. 95), aprofundando “as contradições estruturais da ordem burguesa no plano mundial e também no Brasil, principalmente no que tange ao orçamento público, impondo a adoção das políticas de ajuste (austeridade) neoliberal” (MANCEBO, 2017, p. 879).

Harvey (2011) assim define a origem dessa crise que agravou o capitalismo em diversos Países onde a economia de mercado prevalece:

No outono de 2008, no entanto, “a crise das hipotecas *“subprime”*, como veio a tona ser chamada, levou ao dismantelamento de todos os grandes bancos de investimento de Wall Street, com mudanças de estatuto, fusões forçadas, ou falências. O dia em que o banco de investimentos Lehman Brothers desabou – em 15 de setembro de 2008 – foi um momento decisivo. Os mercados globais de crédito congelaram, assim como a maioria dos empréstimos do mundo. Como o venerável ex-presidente da Federal Reserve Paul Volcker (que cinco anos antes, juntamente com vários outros comentaristas de prestígio, previra a calamidade financeira se o governo dos EUA não forçasse o sistema bancário a reformar seu funcionamento) observou, nunca as coisas haviam despencado “tão fácil e tão uniformemente ao redor mundo”. O resto do mundo até então relativamente imune (à exceção do Reino Unido, onde problemas análogos no mercado da habitação já tinham vindo à tona, o que levou o governo a nacionalizar uma casa de empréstimos importantes a Northern Rock), foi arrastado precipitadamente para a lama, gerada em particular pelo colapso financeiro dos EUA. No epicentro do problema estava a montanha de títulos de hipoteca “tóxicos” detidos pelos bancos ou comercializados por investidores incautos em todo o mundo. (p.10)

Ao corroborar a afirmação de Harvey (2011), Mancebo (2017) ressalta que “os impactos de tal crise manifestaram-se de forma diferenciada em termos geográficos e temporais; no entanto é inegável que houve um impacto com força na América Latina e no Brasil, em movimentos estruturais (...)” (p. 876).

Dessa forma, conforme exposto pelos autores supracitados, diferentemente de seu antecessor que tinha todos os arranjos para que essa crise internacional do capitalismo não abalasse as estruturas da economia do País, Rousseff adota um conjunto de medidas que não se diferencia daquelas que foram adotadas por Lula e por aqueles que o antecederam. Em especial, nos primeiros quatro anos do Governo Dilma, o País sente as medidas de ajuste fiscal protagonizadas pela crise acima mencionada que desacelerou os

ciclos de crescimento econômico da economia mundial, comprometendo os patamares de consumo doméstico e de acesso ao crédito, o que leva a adoção de “uma política fiscal pró-cíclica – logo anti-keynesiana – que contribuiu para a recessão” (ROSSI; BIANCARELLI, p. 15, 2015).

Contrariando para alguns e correspondendo às expectativas para outros, não demorou muito para que, em nome da estabilidade econômica e/ou da retomada econômica, Dilma Rousseff adotasse saídas de cunho neoliberal, a fim de que a crise do capital mundial não implodisse os moldes econômicos que, supostamente, estariam estabilizados durante todo o governo Lula, o que, conseqüentemente, acabou “mantendo baixo o salário mínimo e altas as taxas de juros, e prometendo controles mais rígidos sobre os gastos públicos” (ANDERSON, 2011, p. 47).

Sobre esse posicionamento político-econômico do Governo Dilma, o deputado Glauber Braga traz o seguinte relato

*O governo estabeleceu publicamente como prioridade o investimento em educação. Disse que esse seria, principalmente a partir do segundo governo, mas em parte do primeiro, o “Brasil, Pátria Educadora”, como esse fosse o elemento central das ações do governo. Mas de fato, quando você pega o conjunto dos pronunciamentos da própria presidente da República, como figura que ia estar fazendo a exposição das metas a serem alcançadas, dos objetivos, houve uma lacuna de atuação política por parte do próprio governo pra que essa fosse a grande agenda nacional. Muito se discutiu e se falava, o que também é relevante, dos temas e das matérias econômicas mas não houve de fato um grande pacto nacional de investimentos na área de educação, que fizesse o que outros países da América Latina conseguiram, que num número curto de anos, por exemplo, ultrapassar ou superar o analfabetismo. O Brasil não conseguiu fazer isso, isso ficou como uma lacuna relevante. E isso comprometeu e comprometerá ainda mais agora a questão do financiamento no PNE, pois para que as metas estabelecidas sejam minimamente alcançadas é necessário que os investimentos financeiros sejam voltados para a realização das mesmas. O que não ocorre e não ocorrerá em virtude das medidas de ajustes fiscais adotadas ao longo do fim do primeiro governo e do início do segundo. (Glauber Braga, entrevista realizada em 24 de abril de 2018.)*

Uma outra medida adotada pelo Governo Dilma, a fim de superar a crise e procurar fazer com que essa não atingisse os interesses empresariais do País, foi a adoção da política de desoneração fiscal que fazia parte de um pacote macroeconômico, juntamente com “a queda dos preços nas tarifas de energia elétrica, a desvalorização cambial e a queda da Selic foram todos justificados pela agenda da competitividade e priorizaram ações pelo lado da oferta da economia” (ROSSI e BIANCARELLI, 2015, p. 15).

Essa política de desoneração fiscal não apenas comprometeu a arrecadação por parte do governo junto aos grandes empresários, o que atingiu drasticamente o fundo

público (constituído a partir dos impostos) como não surtiu efeito a ponto de fomentar a produção industrial, garantir a ampliação de ofertas de empregos nos setores beneficiados com essa política, assim como primar pela manutenção dos empregos existentes.

Conseqüentemente, os índices de rejeição da população ao governo Dilma Rousseff aumentavam drasticamente, tendo como resultado a perda de apoio parlamentar de partidos de centro-direita, caracterizados por defesas fisiológicas dos interesses empresariais, assim como da sociedade, tendo em vista que o governo não respondia às demandas que emergiram nesse período.

Contraditoriamente, o Governo Dilma Rousseff, via sua popularidade despencar junto aos setores empresariais no momento em que era adotado um conjunto de medidas que muitos desses setores sempre cobravam do PT.

Ressalta-se que, no referente ao plano político, houve tentativas por parte do Governo Dilma em não contar com a participação de agentes do PT e de partidos aliados envolvidos em escândalos de corrupção em cargos do Palácio do Planalto, justamente num cenário em que a oposição promovia manifestações em quase todo o país contra a corrupção petista; e no plano econômico, a adoção de medidas muito semelhantes aquelas aplicadas por Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso e que o PT sempre se posicionou vorazmente contrário.

Controversamente o PT, em seus últimos meses de governo, adotou uma agenda de cunho neoliberal e que pode ser explicado pelo pensamento de Gramsci (2012), quando esse analisa o papel dos partidos dirigentes em contextos de liberalismo e afirma que “trata-se somente de uma rotação dos partidos dirigentes no governo e não da fundação e organização de uma nova sociedade política e menos ainda de uma nova sociedade civil” (p.23)

As condições econômicas estavam favoráveis para que a oposição à direita arquitetasse um Golpe travestido de impeachment, obedecido o nível previsto na Constituição Federal, pois desde o fechamento das urnas que foi anunciada a apertadíssima vitória eleitoral de Dilma Rousseff sobre o candidato da oposição Aécio Neves (PSDB), garantindo mais 4 anos de petismo, as diversas manifestações foram organizadas como forma de desgastar o que ainda restava de popularidade da Presidente e de seu Governo.

Organizações empresariais como a Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) financiaram manifestações contrárias ao Governo, - muitas vezes mascaradas de combate à corrupção - que eram protagonizadas por Movimentos de defesa de políticas sustentadas

no liberalismo-conservador como o Movimento Brasil Livre (MBL) e o “Vem pra Rua”. Tais movimentos, com escusos apoios financeiros de organizações privadas, de partidos políticos e com uso da estruturas de prefeituras ou governos estaduais que eram governados por opositores ao PT, foram os principais mobilizadores, fazendo uso das redes sociais e da cobertura dos tradicionais meios de comunicação para divulgarem as manifestações que culminaram com o Golpe à Dilma Rousseff.

Com o afastamento de Dilma Rousseff, uma das primeiras medidas de Michel Temer (PMDB), - seu vice, foi apresentar um Projeto de Emenda Constitucional (nº 241) que condicionou os investimentos em áreas sociais à índices inflacionários.

Contando com maioria parlamentar, sendo apoiado por congressistas do PSDB e DEM, e partidos fisiológicos que pouco tempo atrás davam sustentação ao Governo Dilma, a PEC 241 foi aprovada por significativa maioria, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal<sup>53</sup>, constituindo a EC nº.95/2016.

Para Amaral (2017) os reajustes nas despesas primárias (aquelas que versam sobre pagamento de pessoal, pessoal terceirizado, água, luz, telefone, aquisição de material de consumo e material permanente etc.) ficarão condicionados aos índices medidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Podemos afirmar que tais medidas neoliberalizantes consolidam uma perversa lógica de racionalizar os investimentos em áreas sociais, enquanto criam os mecanismos institucionais necessários para que prevaleça uma desregulamentada especulação financeira, gerando imensurável acúmulo de riquezas a um pífio número de agentes econômicos.

Tal afirmação está corroborada, com o pensamento de Amaral (2017, p. 6 quando esse afirma que

[...]ficam fora das despesas primárias as despesas com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida; ou seja, para essas despesas não há nenhuma limitação, podendo, é claro, ultrapassar o limite imposto pelo IPCA para as despesas primárias.

Além dos grandes meios de comunicação social, meio empresarial e das forças armadas, o golpe institucionalizado promovido pelo setores à direita do país, teve o apoio incondicional do sistema financeiro que enxergava no impeachment de Dilma Rousseff e

---

<sup>53</sup> No Senado Federal essa proposta tramitou como Projeto de Emenda Constitucional Nº 55

na EC 95 os instrumentos necessários para o aumento nos lucros advindos da financeirização do sistema capitalista contemporâneo.

O argumento da equipe econômica de Michel Temer, em que o ex-ministro da Fazenda de Lula, Henrique Meirelles, teve um papel de destaque, foi o aumento dos gastos públicos, obviamente a educação nela incluída, o que estaria ocasionando um significativo *déficit* orçamentário nas receitas da União, estando aí a necessidade de se aplicar um Novo Regime Fiscal, com o prazo previsto a vigorar por duas décadas.

Se por um lado havia o argumento do governo de que existia excessivo aumento dos gastos públicos, - e sabemos que parte de tais gastos é direcionada em forma de políticas públicas voltadas para os setores menos favorecidos economicamente da sociedade brasileira - deve se reconhecer que o sistema de especulação financeira, através de uma surreal taxa de juros, imposta, ao longo dos anos pelo Conselho Político Monetário (COPOM), foi extremamente favorecido com os governos petistas, encontrando algum tipo de resistência no primeiro governo de Dilma Rousseff

Sobre o exposto Mascaro (2018, p. 166) tece as seguintes considerações.

O Caso notório é o da taxa oficial de juros. Após uma queda heroica nos primeiros anos de governo Dilma, a resistência e a pressão contrária do grande capital revelaram-se tamanhas, inclusive em termos de represália política e apatia econômica, que o governo retrocedeu a largos passos, voltando a majorar o índice. Junto com a queda de braços em torno da taxa de juros, a depreciação insuficiente do câmbio, que permaneceu elevado, e a insistência em políticas de contenção de gastos públicos para o pagamento de juros da dívida são outros aspectos cruciais da grande política.

Nem mesmo a divulgação de um pacote de medidas neoliberalizantes, logo após as eleições de 2014, ou mesmo a indicação de um ministro visando agradar os setores financeiros, foram suficientes para impedirem que Dilma Rousseff fosse retirada do cargo de Presidente e o PT fosse defenestrado politicamente nas eleições posteriores.

Diante desse cenário, em que os setores políticos atrelados ao sistema financeiro, à grande indústria e ao latifúndio viram no presidente Michel Temer um importante instrumento para que seus respectivos interesses fossem contemplados com a estratégica participação da máquina estatal.

Com a aprovação da Emenda Constitucional 95, haverá uma considerável estagnação ou redução nos orçamentos de pastas voltas para políticas essenciais como educação, saúde, segurança pública e assistência social. A realização de tais políticas são

indispensáveis a um país, como o Brasil, onde a grande maioria da população necessita da intervenção do Estado para ter acesso ao direito de ser cidadão.

Configura-se, assim, um cenário que compromete a real efetivação do PNE (2014-2024), justamente por que o mesmo, conforme descrito em seu texto, depende substancialmente do aumento de recursos financeiros para que as metas previstas sejam realizadas, num patamar que contemple as aspirações dos movimentos sociais formuladas durante as etapas preliminares e o que obtiveram quando intervirem no Congresso Nacional durante a tramitação do mesmo.

## **5 CONCLUSÃO**

O Plano Nacional de Educação (2014-2024), indubitavelmente, foi um relevante canal de mobilização social que fez com que sujeitos das mais diversas organizações sociais envolvidas com a educação pudessem adentrar um dos principais centros de decisões políticas do país: o Congresso Nacional.

Todavia, é importante ressaltar que, até a promulgação da Lei 13.005/2014, por parte da presidente Dilma Rousseff, houve um conjunto de etapas preliminares, onde o ápice foi a realização da Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010.

A partir daí, a discussão sobre o “segundo” PNE, pós-Constituição de 1988, ocorreram nos mais diversos locais do país através das Conferências Municipais, Regionais e Estaduais, o que nos impede de termos uma noção exata de quantos sujeitos e organizações sociais foram mobilizados até que o Plano adentrasse o Poder Legislativo Nacional para ser analisado, debatido, votado por deputados federais e senadores, mesmo sendo uma proposição que contrariava aquela debatida e deliberada pela Conae 2010.

A questão do financiamento da educação brasileira, novamente, foi o principal objeto de disputa, principalmente em virtude, de que para o cumprimento das metas propostas, a alocação de recursos públicos é um elemento imprescindível. Dessa forma, as organizações sociais envolvidas com educação, passaram a atuar de forma mais efetiva no Congresso Nacional, não apenas participando das Audiências Públicas ao travarem debates em comissões, mas, igualmente, agindo em conjunto com parlamentares que comungava com a concepção de educação defendida por essas organizações.

Nesse sentido, a atuação desses sujeitos não se deu apenas em locais públicos de visibilidade, mas, igualmente, nos bastidores, fazendo uso de mecanismos de pressão, de lobby, de acordos políticos (muitas vezes nada republicanos).



Enquanto as questões acerca do financiamento da educação brasileira, no PNE, eram debatidas entre os congressistas e os representantes da sociedade civil, evidenciou-se uma disputa sobre duas concepções de educação: a primeira que pretendia garantir as qualidades necessárias para a educação pública e que fez a defesa que os recursos públicos fossem voltados exclusivamente para a mesma; a outra, defendia que os recursos públicos fossem igualmente direcionados para as instituições de ensino de caráter privado, pois argumentava que tais instituições, por atenderem um contingente significativo de público, necessitaria de auxílio financeiro por parte do Estado.

A disputa pelos recursos econômicos-estatais entre esses dois grupos é uma disputa de hegemonia em que, conforme Silva (2012, p.137) é necessário uma ideologia das classes subalternas economicamente, pois esse “é o elemento cerne na disputa pela concepção de mundo hegemônica, isto é, pela emergência de uma nova ordem social.

No caso do governo, não podemos esquecer que até a promulgação do Plano Nacional de Educação, o mesmo partido estava à frente do Executivo Federal por mais de uma década. Era, até então, o partido que detinha o maior capital político-eleitoral da esquerda brasileira.

E mesmo o Partido dos Trabalhadores criando uma política que procurava abrigar, na estrutura do poder governamental, forças políticas progressistas como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, no Ministério da Reforma Agrária, por exemplo, a, o presidencialismo de coalizão o forçou a uma guinada ao centro e ao atendimento dos interesses de grupos privados da economia brasileira, dentre os quais estão inseridos aqueles que fazem de direitos sociais, dentre os quais a educação se insere, um importante negócio. E o caráter não-monolítico desse governo, fez com que houvesse, em muitos casos, conflitos entre os parlamentares situacionistas e os representantes do executivo, entre os parlamentares de esquerda e os de centro.

A ambiguidade do governo petista, mesmo com a outorga de 3 mandatos e meio à frente da Presidência, não tocou em duas questões que foram reivindicações históricas, quando o mesmo esteve na oposição dos governos militares e democráticos: a política fiscal e tributária.

O Documento da Conae 2010 previa que esses mecanismos seriam imprescindíveis para que houvesse um aumento de maiores investimentos destinados à educação

Quanto à organicidade das políticas de financiamento, dentre as várias questões que se colocam envolvendo o Sistema Nacional de Educação, deve-se reiterar, ainda, a necessidade de ampla reforma tributária, que contribua para a ampliação e melhor distribuição das receitas destinadas à educação [...]. Essa reforma tributária deve estabelecer que não só os impostos, mas todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) do orçamento fiscal façam parte da vinculação de recursos à educação pública [...] Nesse sentido, é fundamental aumentar e garantir, no contexto da reforma tributária, a vinculação de recursos ampliando os atuais percentuais constitucionais e impedindo a desvinculação de recursos da educação [...]. É necessário assim, a realização de uma reforma tributária que crie um modelo mais justo que o atual, tributando o capital especulativo, as grandes fortunas (imposto ainda não regulamentado), o latifúndio improdutivo e o capital financeiro, além de reduzir disparidades regionais na distribuição da receita tributária.(CONAE, 2010, Documento Final, p. 117, 118).

Podemos afirmar que as duas Casas do Legislativo Federal se tornaram lócus de disputa pelos recursos que permitem a assegurar o cumprimento das metas previstas no PNE. As diversas Audiências Públicas e Sessões das Comissões de análise foram o cenário não apenas de exposições de dados sobre a situação educacional no Brasil, mas também de disputa hegemônica pela concepção de educação que o Plano deveria primar. E para isso era necessário realizar a disputa pelos recursos que materializavam as propostas educacionais para uma sociedade extremadamente heterogênea como a do Brasil.

Se as notas taquigráficas obtidas junto a Câmara dos Deputados e Senado Federal não trouxeram à tona os acontecimentos ocorridos nos bastidores, durante a tramitação do Plano naqueles espaços, elas viabilizaram analisar os discursos dos sujeitos que fizeram uso das audiências públicas e das sessões das comissões especiais para manifestar os interesses das organizações que representavam, em relação ao PNE. E acreditamos que extraímos trechos que nos permitiram compreender como a questão do financiamento da educação ocupou um espaço central na agenda do Poder Executivo, do Poder Legislativo e, principalmente, dessas organizações da sociedade civil.

As entrevistas realizadas com sujeitos que foram partícipes no processo de tramitação do PNE no Congresso Nacional nos dão uma noção do *modus operandi* daqueles que representavam os diversos setores envolvidos na disputa. As falas dos entrevistados nos conduzem à internalidade dos bastidores do poder em períodos em que esse poder político é ocupado por representantes dos movimentos ligados à educação no país.

Se as notas taquigráficas, trazem um somatório de exaltação e cautela quanto ao real cumprimento das metas previstas no PNE, em que os recursos financeiros são

imprescindíveis para o alcance das mesmas, no referente às entrevistas e as literaturas mais recentes, a previsão quanto ao tema é o mais reticente possível, considerando o atual contexto político e econômico do país.

Tal reticência começa quando, após ser reeleita em 2014, com uma vitória apertada sobre Aécio Neves do PSDB, Dilma Rousseff, sob a égide de um Ministro da Fazenda para agradar mercado, adotou um pacote de ajuste fiscal que comprometia substancialmente os investimentos em áreas sociais, dentre as quais a educação estava no bojo de políticas públicas que teriam repasses de recursos comprometidos.

Para Gemaque e Gutierrez (2016, p. 9), o Governo Dilma Rousseff manteve

A lógica ou pressupostos da política de financiamento da educação que são os mesmos que nortearam um conjunto de reformas no âmbito das políticas sociais, a partir de meados dos anos 1990 do século passado [...] e, oportunamente, garante espaço à iniciativa privada, apoiando-se na falácia de universalização do atendimento

A dificultosa relação com um Congresso, marcado por fisiologismo e que foi ocupado por um número maior de representantes dos interesses do mercado e do conservadorismo, fez com que a Presidente perdesse aliados nessa esfera de poder, tendo sido, por consequência, vítima de um golpe institucionalizado travestido de impeachment, onde a participação do partido de seu vice-presidente, Michel Temer, fora decisiva.

Mesmo com conquistas importantes, por parte dos movimentos sociais de defesa da educação pública, tais como os 10% do PIB, o CAQi/CAQ e sobre os os *royalties* do Petróleo é previsível que o Plano Nacional de Educação, no referente às questões sobre o financiamento - em virtude das medidas de ajuste fiscal, anunciadas pela Presidente Dilma Rousseff, seguida fiel e profundamente por Michel Temer e que está enquanto pauta central da agenda do governo de Jair Bolsonaro - esteja comprometido.

Gramsci (2012, p. 48) afirma que

[...] as crises históricas fundamentais são determinadas imediatamente pelas crises econômicas [...] e que elas podem criar um terreno mais favorável à difusão de certos modos de pensar, de colocar e resolver as questões que comprometem todo o desenvolvimento ulterior da vida estatal

A chegada de um grupo conservador, com as mais retrógradas ideias políticas e os mais esdrúxulos discursos sobre direitos que tornam indivíduos em cidadãos, pode ser explicado a partir da análise de um conjunto de fatores que, certamente esse trabalho não daria conta de elenca-los.

Porém, pelo menos dois aspectos são incluídos, quando analisado o tempo em que o PT ficou a frente do Palácio do Planalto: o primeiro foi o mergulhar na corrupção, em virtude, principalmente, de fazer uso do aparelho estatal para fins privados de seus agentes políticos e para o seu projeto de poder; outro aspecto se refere a enorme incapacidade de exercer o papel de “gerenciador do capitalismo e de suas crises”, pois se a “marolinha de 2009 não se transformou em tsunami”, o segundo governo Dilma deixou claro que a crise mundial do capitalismo levaria à adoção de medidas impopulares, principalmente aos setores mais pobres, que sempre são os principais sacrificados quando medidas de ajuste fiscal são adotadas, independentemente se os governos são de esquerda, de direita, ou de centro.

É previsível que o novo governo, que assumiu em 2019, não manifestará qualquer interesse em fazer com que propostas que exijam maiores investimentos financeiros para a educação brasileira e que estão asseguradas no PNE (2014-2024) não saiam do papel, principalmente por que o mesmo evidencia, em sua agenda, um estratégico alinhamento com os interesses daqueles que procuram fazer da educação um instrumento a ser comercializado.

Por fim, podemos afirmar que o PNE tende a se transformar em uma mera carta de intenção, em que o rompimento democrático caracterizado por um golpe de estado, a ascensão de forças políticas conservadoras por meio de pleitos eleitorais, somados aos interesses de agentes especuladores do mercado financeiro tornam-se potenciais instrumentos para que isso ocorra.

## 6 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. **O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação** *in* In CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno.; NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Secretaria de Articulação com os Sistema de Ensino, Brasília: MEC/SASE, 2014.

ADAMS, José Rodrigo Barth; PFEIFER, Mariana. **O Estado ampliado de Gramsci**, Revista Mosaico Social, ano 3, nº 3, dezembro de 2006.

AGUIAR, Vilma. **Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura**, Revista Sociologia e Política, v. 24, nº 57, p. 113-126, mar. 2016.

AGUIAR, Marcia Angela. **Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001-2009: questões para reflexão**. Revista Educação e Sociedade, vol. 31, nº 112, Campinas, jul/set. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300004)> Acesso em: 17 de novembro de 2017.

ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti. **O conceito de Hegemonia em Gramsci a Laclau e Moffe**. Revista Lua Nova, SP, 80: 71-96, 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n80/04.pdf>>. Acesso em: 23 de junho 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Superior: Público x Privado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP, Ed. UNIMEP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Para compreender o Financiamento da Educação**. Brasília – DF: Liber Livro, 2012.

\_\_\_\_\_ et. al. **Financiamento da Educação e Sistema Nacional de Educação** (SNE). Caderno Temático 11, ANPAE, 2016. Disponível em: <<https://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/1-Cadernos/11Caderno.pdf>> Acesso em: 23 de junho 2017.

ANDERSON, Perry. **O Brasil de Lula**, Revista Novos Estudos, nº 91, p. 23-52, nov./2011.

ARANTES, Rafael de Aguiar; PEREIRA, Carla Galvão. **Gramsci e o sentido da política: materialismo histórico, recusa dos dogmas economicistas e das ilusões ideologistas**. Rev. Prelúdios, Salvador, v-2, p. 45-71, jan./jun.2014.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem: Problemas fundamentais do método sociológico na Ciência da Linguagem**, Editora Hucitec: SP, 1981.

BARRETO, Vânia Araújo. **A “continuidade” neoliberal do Governo Lula em perspectiva macrossociológica: uma análise comparada em Florestan Fernandes e Immanuel Wallerstein**. Dissertação de Mestrado apresentado à banca examinadora como requisito para a obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, 2006. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/30383718.pdf>> Acesso em: 02 de fevereiro de 2016.

BASTOS, James Dean; CARDOZO, Maria José. **Financiamento da Educação Básica no Brasil: uma análise crítica a política do FUNDEB**. Disponível em: <[http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/VI.encontro.2010/GT.5/GT\\_05\\_07\\_2010.pdf](http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/VI.encontro.2010/GT.5/GT_05_07_2010.pdf)>. Acesso em: 04 de fevereiro de 2017.

BIANCHI, Álvaro. **Uma teoria marxista do político: debate Bobbio trent’anni dopo**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, nº70, p. 39-82, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e Sociedade Civil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

BOLMANN, Maria das Graça. **Os movimentos de Resistências no Brasil: o papel do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública**, Revista Universidade e Sociedade, DF, ano XXI , nº 48, julho de 2011. Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-207803317.pdf>>. Acesso em: 08 de maio de 2016.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80.

BRASIL. **Constituição Federal da República do Brasil, 1934**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10616322/artigo-156-da-constituicao-federal-de-16-de-julho-de-1934>> Acesso em: 9 de novembro de 2017

BRASIL. **Constituição Federal de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10612931/artigo-169-da-constituicao-federal-de-18-de-setembro-de-1946>. Acesso em: 14 de novembro de 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 24**, de 1983 disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html>> Acesso em: 30 de agosto de 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 59**, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)> Acesso em 1 de dezembro de 2018.

BRASIL. Lei N° 9424, de 24 de dezembro de 1996, **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm)>. Acesso: 09 de novembro de 2017.

BRASIL. Lei nº 9394, **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm). Acesso em: 9 de novembro de 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 4024, de 20 de dezembro de 1961, **Fixa as Diretrizes de Base da Educação Nacional**. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 9 de novembro de 2017

BRASIL. Lei Federal nº 12.513, **Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm)>. Acesso em: 9 de novembro de 2017

BRASIL. Lei Federal nº 13005 de junho 25 de 2014, **Aprova o Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)> Acesso em: 9 de novembro de 2017

BRASIL. **Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964, que dispões sobre os órgãos de representação dos estudantes e dá outras providências**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4464-9-novembro-1964-376749-publicacaooriginal-1-pl.html>.

BRASIL. Lei Federal Nº 11.494 de 20 de junho de 2007, **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 10 de novembro de 2017.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. **Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional**. in GOMES, Ana Valeska Amaral e BRITTO, Tatiane Feitosa (organizadoras.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

CÂMARA, Leonor. **Breves Notas sobre o Modus Operandi do Modelo de Relacionamento entre Instâncias de Governo Institucionalizado pelo Decreto-Lei 200/67 Face ao Novos Desafios do Federalismo Cooperativo, 2001**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2001-gpg-1013.pdf>>. Acesso em: 9 de novembro de 2017.

CARA, Daniel. **O Custo-Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: um primeiro rumo à educação pública de qualidade no Brasil**, *Jornal de Políticas Educacionais*, nº 16, jul/dez de 2014, p. 75-91.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. **Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma**. *Estudos Avançados*, vol. 29, nº 85, SP, Set./Dez. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142015000300014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000300014)>. Acesso em 24 de outubro de 2018.

AMARAL, Nelson Cardoso . **Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?** *Revista Brasileira de Educação*, vol. 22, nº 71, 2017, p. 1-25. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf>>. Acesso em: 9 de novembro de 2017.

**CARTA DE GOIANIA**, IV Congresso Brasileiro de Educação, 1986. Disponível em: [http://www.floboneto.pro.br/\\_pdf/outrosdoc/cartadegoi%C3%A2nia1986\\_4cbe.pdf](http://www.floboneto.pro.br/_pdf/outrosdoc/cartadegoi%C3%A2nia1986_4cbe.pdf) > Acesso em: 19 de novembro de 2017.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Hegemonia como via de acesso ao pensamento de Gramsci: um foco na revolução passiva**. *Revista de Ciências Sociais*, v. 35, nº 2, 2004. p. 35-51.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Dilemas para o financiamento da educação**. In CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno.; NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Secretaria de Articulação com os Sistema de Ensino, Brasília: MEC/SASE, 2014.



CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Custo-Aluno-Qualidade inicial, 10% do PIB e uma fonte de receitas: novas perspectivas para o financiamento da educação básica.** RBAPE, v. 32, n° 2, p. 487-507, mai/ago 2016.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. **A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros Países.** Revista Educação em Questão, Natal, v. 51, n° 37, p. 95-120, jan./abr. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/viewFile/7173/5299>> Acesso em: 20 de outubro de 2017

CHAVES, Vera Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes Catani (orgs). **A Universidade Brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais**, SP: Ed. Xamã, 2013.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr./ jun. 2010.

CODATO, Adriano Nervo. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia.** Revista Brasileira de Sociologia Política, Curitiba, 25, p.83-106, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31113.pdf>>. Acesso em: 13 de outubro de 2017

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Avanços, Limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990: ensino de graduação.** Texto para Discussão, Ministério do Planejamento e Gestão: IPEA, 2002. Disponível em: <[http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0869.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0869.pdf)>. Acesso em: 20 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. **Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil : da deserção do Estado ao projeto de reforma,** Revista Educação e Sociedade, vol. 25, n° 88, p. 677-671, Especial – Out. 2007.

CORREIA, F. João Carlos. **Comunicação e Cidadania: os Medias e as Identidades nas Sociedades Pluralistas.** Portugal: Universidade da Beira Interior. Tese de Doutorado, 2001 in AZEVEDO, Daviane Aparecida de. **Movimentos Sociais, Sociedade Civil e Transformação Social no Brasil.** Revista Multidisciplinar da USP, Saber Acadêmico – n° 09, Jun.2010/ISSN 1980-5950. Disponível em [www.uniesp.edu.br/revista/revista9/pdf/artigos/18.pdf](http://www.uniesp.edu.br/revista/revista9/pdf/artigos/18.pdf).

CORDÃO, Francisco Aparecido. **Plano Nacional de Educação:** janeiro/junho 2013. Disponível em: <<https://www.redemetodista.edu.br/revistas/revistas-cogeime/index.php/COGEIME/article/viewFile/100/90>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**, Civilização Brasileira: RJ, 1999.

CURRO, Carlos Augusto de Godoy. **O pensamento de Antonio Gramsci e a possibilidade de revolução passiva ou efetiva no capitalismo do século XXI**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Filosofia, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/15595/1/PensamentoAntonioGramsci.pdf>>. Acesso em: 17 de novembro de 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil . **Estado e Políticas de Financiamento da Educação**, Campinas: Revista Educação e Sociedade, vol. 28, nº 100. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1028100.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1028100.pdf) >. Acesso em: 17 de novembro de 2017.

CZIMIKOSKI, Fernando. **O PIB reflete o crescimento e o desenvolvimento econômico?**. Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas para obtenção de grau de Bacharel, UFSC, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/134839/Monografia%20do%20Fernando%20Czimikoski.pdf?sequence=1>. >. Acesso em: 13 de novembro de 2018.

DANTAS JR. **Estado, Educação e Hegemonia: reflexões teórico-metodológicas da filosofia da práxis de Antonio Gramsci**. Revista HISTEDEBR *Online*, Campinas, nº 20, p. 28-44, dez. 2005 - ISSN 1676-2584. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/20/art04\\_20.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/20/art04_20.pdf)>. Acesso em: 13 de novembro de 2018.

DAVIES, Nicolas. **Salário-Educação: fragilidades e incoerência**, 2009, p. 1-7. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/ArquivoTextos/nicholas19.pdf>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **A política educacional nos governos do PT no Brasil: continuidades ou descontinuidades em relação aos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC)?** Disponível em: [http://www.brasa.org/wordpress/Documents/BRASA\\_XII/Proceedings/Nicholas%20Davies%20-%20A%20pol%C3%ADtica%20educacional%20nos%20governos%20do%20PT%20no%20Brasil.pdf](http://www.brasa.org/wordpress/Documents/BRASA_XII/Proceedings/Nicholas%20Davies%20-%20A%20pol%C3%ADtica%20educacional%20nos%20governos%20do%20PT%20no%20Brasil.pdf) >. Acesso em: 13 de agosto de 2018.

DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, Jomtien, 1990. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10230.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm)>. Acesso em 08 de novembro de 2016.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito público subjetivo e políticas educacionais**. Rev. São Paulo em perspectiva, vol. 18, ano 2, 2004.

DOMINGUES, Juliana Oliveira. **A hegemonia dos EUA na Alca: Um estudo sobre Gramsci** in. MEZZARROBA, Orides (org). **Gramsci, Estado e Relações Internacionais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. Educação e Sociedade, Campinas, v.32, n.115 p.323-337, abr./jun.2011.

\_\_\_\_\_. (org.) **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**, Goiânia: Ed. UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**, Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/Anpae, 2017.

\_\_\_\_\_. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**, Revista Educação e Sociedade, vol. 28, nº 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>>. Acesso em: 13 de novembro de 2018>. Acesso em: 26 de outubro de 2017.

ENGELS, Frienderich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**, Civilização Brasileira: RJ, 1984.

\_\_\_\_\_. **A situação da classe operária na Inglaterra**, SP: Boitempo, 2017.

FATTORELLI, M. L. **Auditoria cidadã da Dívida Pública** – experiências e métodos. Brasília: Inove, 2013.

FAUCHER, Philippe. **Restaurando a Governabilidade: o Brasil (afinal) se acertou?**. Revista Dados, vol. 41, nº 1, Rio de Janeiro, 1998.

FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola; SANTOS, Maria de Fátima Martins dos. **A meta 20 do PNE (2014-2024): compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional**. Fineduca - Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 7, nº 3, p. 1-11, 2017.

GEMAQUE, Rosana Maria. **Financiamento da Educação no Governo Lula e as metas do Plano Nacional de Educação**, pp. 25-239 in GEMAQUE, Rosana Maria; LIMA, Rosângela Novaes (orgs). **Políticas Públicas Educacionais: o governo Lula em questão**, Belém: CEJUP, 2006.

GEMAQUE, Rosana Maria; GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. **O Financiamento da Educação a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paraenses: regime de colaboração?** RBPAAE – V.32, n. 1, p. 151-169, jan.abr/2016. Disponível em: <[seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/download/62667/37764](http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/download/62667/37764)>. Acesso em: 7 de maio de 2018.

GEMAQUE, Rosana Maria; GUTIERRES, Dalva. **Financiamento da Educação Básica no Brasil – desafios históricos**. In CABRITO, Belmiro; CASTRO, Alda; CERDEIRA, Luísa; JACOB, Vera. **Os desafios da expansão da educação em países de língua portuguesa: financiamento e internacionalização**. Lisboa: Educa, 2014.

GODEIRO, Nazareno; GURGEL, Amanda. **A quem serve a crise da educação brasileira? Uma análise da realidade educacional no Brasil e no RN**. – SP/RN: ILAESE, 2015.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Angelo Ricardo de. **Perspectivas e Desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da CONAE a um novo PNE**, Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, nº 112, 789-807, jul/set. 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere Vol. 1**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 1999.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere Vol. 2**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2001.

\_\_\_\_\_. **Poder, Política e partido**. SADER, Emir (org.), São Paulo, Expressão Popular, 2012.

GUILHERME, Alexandre Anselmo; PICOLI, Bruno Antonio. **Escola sem partido: elementos totalitários em uma democracia moderna: uma reflexão a partir de Arendt**. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v23/1809-449X-rbedu-23-e230042.pdf>>. Acesso em 11 de janeiro de 2019.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**, São Paulo: Boitempo, 2011.

HELENE, Otaviano. **Um diagnóstico da Educação Brasileira e de seu financiamento**. Campinas, SP: Ed. Autores Associados, 2013 – (Coleção Educação Contemporânea).

LEHER, Roberto; SILVA, Simone. **A universidade sob o céu de chumbo: a heteronomia instituída pela ditadura empresarial-militar**. **Revista Universidade e Sociedade**, nº 54, ANDES-SN, agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-2144072693.pdf>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2018.

LENIN, Vladimir Ilich. **O Estado e a Revolução**. SP: Editora Boi Tempo, 2017.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. SP: Cortez, 2012.

LIMA, Joaquim Pacheco. **Os aparelhos privados de hegemonia possível e impossível na sociedade contemporânea: a abordagem gramsciana sobre a relação Estado e Sociedade Civil**. Revista Espaço Acadêmico, nº 134 – Julho de 2012.

LIMA, Kátia. **Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase de privatismo e da certificação de larga escala**. Revista Universidade e Sociedade, nº 55, 2015.

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. **A legislação da educação no Brasil durante a Ditadura Militar (1946-1985): um espaço de disputas** –. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de História, 2010. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1265.pdf>>. Acesso em 12 de março de 2017.

MANCEBO, Deise. **Crise político-econômica do Brasil: breve análise da educação superior**, Revista Educação e Sociedade, v.38, nº 141, p. 875-892, out.-dez., 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v38n141/1678-4626-es-es0101-73302017176927.pdf>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2018.

MANIFESTO DOS EDUCADORES: **mais uma vez convocados. Manifesto ao Povo e ao Governo**”, Revista HISTEDBR *Online* nº especial, p. 205-220, ago. 2006. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc2\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc2_22e.pdf)>. Acesso em: 08 de outubro de 2017>. Acesso em: 26 de outubro de 2017.

MANIFESTO DOS PIONEIROS: **da educação nova, 1932**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>>. Acesso em: 7 de setembro de 2017.

MARTINS, Carlos Benedito. **A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil**. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 30, nº 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a02>>. Acesso em: 6 de julho de 2018

MARTINS, Paulo Sena; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, Jornal de Políticas Educacionais, nº 14, jul/dez 2013, pag. 03-16. MARX, Karl. **Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira**, SP: Boitempo, 2017.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação como política pública**. Revista Brasileira de Pós-Graduação em Administração Escolar. V. 26, nº 3, p. 497-514, set/dez 2010.

MARX. Karl; ENGELS, Frienderich. **A ideologia alemã**. Martin Claret, SP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Manifesto do Partido Comunista**. Instituto José Luis e Rosa Sunderman, 2013. Disponível em [http://www.pstu.org.br/sites/default/files/biblioteca/marx\\_engels\\_manifesto.pdf](http://www.pstu.org.br/sites/default/files/biblioteca/marx_engels_manifesto.pdf)

\_\_\_\_\_. Os despossuídos. SP, Ed. Boitempo, 2017.

MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e Golpe**, SP, Ed. Boitempo, 2018.

MASSON, Gisele. **As contribuições do Método Materialista Histórico e Dialético para a Pesquisa sobre Políticas Educacionais**. Trabalho apresentado no IX ANPED Sul – Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012. Disponível em <[www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/.../126](http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/.../126)>. Acesso em: 26 de outubro de 2017

MENDONÇA, Sonia Regina de. **O Estado ampliado como ferramenta metodológica**, Revista Marx e o Marxismo, v. 2, nº 2, jan.jul/2014.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. SP: Boitempo, 2ª Ed., 2008.

MEZZAROBBA, Orides. **Gramsci e a Hegemonia** in MEZZAROBBA, Orides (org). **Gramsci, Estado e Relações Internacionais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p.7-26.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. **A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do governo Lula**. Revista Educar, Editora UFPR, Curitiba, nº 28, p. 179-198, 2016.

MICHELS, Gilson Wessler. **Guerra do Iraque e hegemonia norte-americana: uma leitura a partir de Gramsci**. In MEZZAROBBA, Orides (org). **Gramsci, Estado e Relações Internacionais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 121-152.

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes; MILITÃO, Andréia Nunes; PERBONI, Fábio. **Do PNE/2001 ao novo PNE (2011-2020): o financiamento da educação em análise**. Trabalho apresentado no X Congresso Nacional de Educação – EDUCERE, Curitiba-PR, 07 a 10 de novembro de 2011. Disponível em: [http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5866\\_3462.pdf](http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5866_3462.pdf) >. Acesso em: 22 de novembro de 2017.

MONLEVADE; João. **Recursos públicos para a educação: percentual irrevogável do PIB**, Jornal de Políticas Educacionais, nº 16, julho-dezembro de 2014, p. 66-74. Disponível em: [http://www.jpe.ufpr.br/n16\\_7.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n16_7.pdf)>. Acesso em: 22 de novembro de 2017.

MORAES, Dênis de. **Comunicação, Hegemonia e Contra-Hegemonia: a contribuição teórica de Gramsci**. Revista Debates, Porto Alegre, v.4, n 1, p. 54-77, jan-jun. 2010.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NUNES, Ione Cristina Vieira; BRAGA, Lucelma Silva. **A reforma da educação superior no Brasil: da herança neoliberal de FHC ao legado de Lula**, Revista Desafios, v. 03, nº 01, 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As políticas educacionais no Governo Lula: rupturas e permanências**. RBPAAE – v. 25, n. 2, p. 197-209, mai/ago. 2009.

OLIVEIRA, Eliane de. **Teoria e Prática da atuação das Frentes Parlamentares: o caso da Frente Parlamentar Mista de Educação em 2011**, Brasília, Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo.

OLIVEIRA, Jacqueline dos Santos Oliveira; COSTA, Beatriz Aparecida; BORGHI, Raquel Fontes. **Programas Bolsa Creche e Pró-Creche: dois casos de subvenção pública à iniciativa privada lucrativa** in. ARAUJO, Luiz; PINTO, José Marcelino. **Público x Privado em tempos de Golpe**, São Paulo, Fundação Lauro Campos, 2017.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. **Os movimentos sociais na educação: o processo de elaboração da LDB -1998 a 1996**. Extraído de: <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema2/0208.pdf>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2017.

PEREIRA, Potyara. **O sentido da igualdade e o bem-estar em Marx**. Revista Katál, Florianópolis, v. 16, nº 1, p. 37-46, jan./jun. 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Relação Público-Privada na Educação Básica: a democratização da educação**, Movimento Revista de Educação, ano 3, nº 5, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação/UFF, 2016

PINHO, Carlos Eduardo Santos. **Emergência e declínio do Governo Dilma Rousseff à luz das capacidades do Estado Brasileiro**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, Vol. 6, nº 1, 2016, p. 94-121.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Golpe de 1964 e o financiamento: ditaduras não gostam de educação**. RBPAAE – v. 30, nº 2, p. 287-301, mai./ago.2014. Disponível em:

<<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/viewFile/53677/33091>>. Acesso em: 25 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)**. Educação e Sociedade, vol. 23, nº 80, setembro/2002, p. 108-135. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12927.pdf> >. Acesso em: 09 de novembro de 2017.

PIO, Camila Aparecida; CZERNIS, Eliane Cleide. **A educação integral no mais educação: uma análise do programa**. Educação: Santa Maria, v. 40, nº 1, jan./ abr/ 2015, p. 241-254. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/index.php/reveducao/article/view/15078>>. Acesso em: 14 de novembro de 2017.

PORTO, Maria Célia da Silva. **Estado e Neoliberalismo no Brasil contemporâneo: implicações para as políticas sociais**. Artigo apresentado na IV Jornada de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão 2009. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1\\_Mundializacao/Estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/Estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf)>. Acesso em: 8 de novembro de 2018.

QUARESMA, Silvia Jurema Leone. **O Estado e dominação nos pressupostos de Marx, Weber e Durkheim**, p. 96-104, 2009. Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/42/silvia\\_jurema\\_42.pdf](http://www.achegas.net/numero/42/silvia_jurema_42.pdf)>. Acesso em: 22 de outubro de 2018.

QUEIROZ, Viviane. **Fundo de Investimento Estudantil (FIES): Uma nova versão do Creduc**. Revista Universidade e Sociedade, ANDES, fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1095164128.pdf>>. Acesso em: 22 de outubro de 2018.

RODRIGUES, Romir de Oliveira. **O público e o privado na educação profissional brasileira: o caso do Pronatec**, in PERONI, Vera Maria Vidal; LIMA, Paula Valim de; KADER, Carolina Rosa. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**, Okos, São Leopoldo-RS, 2018.

ROSSI, Pedro; BIANCARELLI, André. **Do industrialismo ao financismo** in BIANCARELLI, André et all. **A virada neoliberal do Governo Dilma**. Revista Política Social e Desenvolvimento, ano 3, nº 13, p. 14-17, 2015.

SAID, Ana Maria. **Estado: Sociedade Civil e luta hegemônica**. Revista Educação e Filosofia: Uberlândia-MG, v. 28, nº 56, p. 603-615, jul./dez, 2014. Extraído de: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/viewFile/25038/15312>>. Acesso em: 16 de outubro de 2018.



SALVADOR, Evilasio. **O Fundo Público e o financiamento das políticas públicas no Brasil**. Trabalho apresentado no I simpósio orçamento público e políticas sociais, no dia 10 de abril de 2012, na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Disponível em: <[www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/download/12263/11632](http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/download/12263/11632)>. Acesso em: 16 de outubro de 2018.

SANFELICE, José Luís. **O Manifesto dos Educadores à luz da história**. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 99, p. 542-557, mai/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n99/a13v2899.pdf>>. Acesso em: 16 de outubro de 2018. >. Acesso em: 16 de outubro de 2018.

SANTOS, Fernando S. **Os limites da revolução burguesa no Brasil: a participação de Florestan Fernandes na Assembleia Nacional Constituinte e a defesa da escola pública (1987-1988)**. Trabalho apresentado no XVIII Simpósio Nacional de História, Florianópolis-SC, 27 a 31 de julho de 2015. Disponível em: <[http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434338343\\_ARQUIVO\\_LimitesdarevolucaoburguesanoBrasil.pdf](http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434338343_ARQUIVO_LimitesdarevolucaoburguesanoBrasil.pdf)>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2018.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Financiamento da educação superior privado-mercantil : incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais**. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém-Pá, 2016. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/pct/2017/Mencoes-Honrosas/Educacao-Joao-Ribeiro-dos-Santos-Filho.PDF>>. Acesso em: 26 de outubro de 2017.

SAVIANI, Demerval. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional**. 5ª Ed. Revisada e Ampliada -- Campinas-SP: Autores Associados, 2016, Coleção Educação Contemporânea.

\_\_\_\_\_. **O legado educacional do Regime Militar**. Cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a02v2876.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação** in. CUNHA, Célia; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, Brasília: MEC/SASE, 2014. >. Acesso em: 11 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC**. Revista Educação e Sociedade: Campinas, vol. 28, nº 100 – Especial, p. 1231-1255, out./2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2018.

SENA, Paulo; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, pp. 153-177 in CUNHA, Celio da e et all. *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*, Brasília: MEC/Sase, 2015.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da educação no PNE 2014-2024**. in GOMES, Ana Valeska Amaral e BRITTO, Tatiane Feitosa (organizadoras.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

SENE, José Eustáquio. **As Reformas Educacionais na América Latina**. Revista Eletrônica de Recursos em Internet sobre Geografia Y Ciencias Sociales: Universidade de Barcelona, nº 105, 1 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/aracne/aracne-105.htm>>. Acesso em: 14 de maio de 2018.

SGUISSARDI, Valdemar. **Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: Precária trajetória e incerto futuro. Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, nº 96 – Especial, pag.1021-1056, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a18v2796.pdf>>. Acesso em: 28 de julho de 2018.

SILVA. Andréia Ferreira da. **O processo constituinte e educação: discussões sobre o professor (1987-1988)**. Papper apresentado na 31ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação, no Grupo de Estado e Política Educacional, 2008. Disponível em: <http://31reuniao.anped.org.br/1trabalho/GT05-4209--Int.pdf>. Acesso: 04 de novembro de 2017.

SILVA, Carmem Luiza da. **Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024: evidências da conciliação política**. Tese apresentada como exigência final para obtenção do grau de Doutora em Educação banca de defesa da Universidade Tuitui do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://tede.utp.br:8080/jspui/bitstream/tede/139/1/PLANO%20NACIONAL%20DE%20EDUCACAO.pdf>>. Acesso em: 19 de maio de 2018.

SILVA Deise Rosalio; **Hegemonia e Educação: proposta gramsciana da superação da subalternidade**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-15082016-150022/pt-br.php>>. Acesso em: 13 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. **Hegemonia e Educação: teoria e prática para a mudança política**. Trabalho apresentado na I Jornada Internacional de Estudos e Pesquisas em Antonio Gramsci e VII Jornada Regional de Estudos e Pesquisas em Gramsci, realizada em 23 a 25 de novembro de 2016, na Universidade Federal do Ceará. Disponível em: <<http://www.ggramsci.faced.ufc.br/wp-content/uploads/2017/06/HEGEMONIA-E-EDUCA%C3%87%C3%83O-TEORIA-E-PR%C3%81TICA-PARA-MUDAN%C3%87A-POLITICA.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2018.

SILVA, Fernando Mariano; Et al. **O Plano Nacional de Educação no Senado: o estágio atual**, Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas de Consultoria Legislativa/Senado Federal, 2013.

SILVA, Juliana Marques da. CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **O Público e o Privado na definição da Meta 20 do PNE 2014-2024**, pp. in ARAÚJO, Luiz; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Público x Privado em tempos de golpe**, Lauro Campos: SP, 2017, 118-137.

SILVA, Maria Euzimar Berenice Rego. **O Estado em Marx e a teoria ampliada do Estado em Gramsci**, 2009. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m5c5.pdf>>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

SILVA, Mauro Sérgio Santos da. **O conceito de guerra de posição no pensamento político de Antonio Gramsci**. Anais do Seminário dos Estudantes de Pós-Graduação em Filosofia da UFSCar 2015 / 11ª edição. Disponível em: <<http://www.ufscar.br/~sempgfil/wp-content/uploads/2012/04/Mauro-S%C3%A9rgio-Santos-da-Silva.pdf>>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Caroline Rodrigues. **Estado, Luta de Classes e Política Social**, in OLIVEIRA, Mara de; BERGUE, Sandro Trescastro. **Políticas Públicas: definições, interlocuções e experiências**. – Dados Eletrônicos. Caxias do Sul, RS, EDUCS, 2012. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/livros/POLITICAS\\_PUBLICAS\\_EDUCS\\_EBOOK\\_2.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/livros/POLITICAS_PUBLICAS_EDUCS_EBOOK_2.pdf)>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

SOARES, Luiz Carlos. **A legislação da educação no Brasil durante a Ditadura Militar (1964-1985): um espaço de disputas**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2010. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1265.pdf>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

SOUZA, Celina. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, RJ, vol. 44, nº 3, p. 513-560, 2001.

SOUZA, Jamerson Murilo Anunciação de. **Estado e Sociedade Civil no pensamento de Marx**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, nº 101, p.25-39, jan/mar. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n101/03.pdf>>. Acesso em: 01 de junho de 2018.

TAFFAREL, Celi Zulke. **Morte anunciada: educação superior e pública. Universidade e Sociedade**. Brasília, Ano XIV, Nº 33, junho de 2004.

TEDESCO, Juan Carlos. **Equidade e Financiamento da Educação na América Latina**. Brasília: Unesco, IPE- Buenos Aires, 2002.

TEIXEIRA, Glecenir V.; DUARTE, Marisa R. T.. **Discussões sobre a participação do setor privado na educação básica pública no Brasil** in. ARAUJO, Luiz; PINTO, José Marcelino. **Público x Privado em tempos de Golpe**, São Paulo, Fundação Lauro Campos, 2017.

TIBLE, Jean. **Marx contra o Estado**, Revista Brasileira de Ciência Política, nº 13. Brasília, jan/abr. 2014, p. 53-87. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n13/a03n13.pdf>>. Acesso em: 09 abril de 2018.

TONIAL, RAÍSSA; OLIVEIRA, Elton Somensi de. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro**. Rev. Direito & Justiça, vol 40, nº 1, p. 106-119, jan/jun. 2014.

TSCHUMI, André Vinicius. **Guerra e Revolução no pensamento de Gramsci**. In in MEZZARROBA, Orides (org). **Gramsci, Estado e Relações Internacionais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 297-334.

VALE, Andréa Araújo do; CARVALHO, Cristina de.; CHAVES, Vera Jacob. **Expansão privado-mercantil e a financeirização da educação superior brasileira** in. BELMIRO, Cabrito et all. **Os desafios da expansão da educação em Países de língua portuguesa: financiamento e internacionalização**, Educa Gestão e Financiamento, Lisboa, 2014.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. **PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107.

VIANA, Nathercia Michelletti. **Educação na Assembléia Nacional Constituinte: debates na Subcomissão de Educação e Cultura, sobre ensino médio**, Monografia de Especialização, Câmara dos Deputados, Centro de Formação de Treinamento e Aperfeiçoamento, Programa de Pós-Graduação, 2013. Disponível em: <[bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/.../educacao\\_assembleia\\_viana.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/.../educacao_assembleia_viana.pdf)?>. Acesso em: 08 de setembro de 2018.

VIANA, L.A. Werneck. **Revolução passiva e república**. In: **A modernização sem o moderno: análises de conjuntura na era Lula**. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira/ Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

VIDAL, Diana Gonçalves: **80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate**. Revista Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 39, nº 3, p. 577-588, jul.set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n3/aop1177.pdf>>. Acesso em: 08 de setembro de 2018.

VIOLIN, Tarso Cabral. **A Sociedade Civil e o Estado ampliado, por Gramsci**. Revista Raízes Jurídicas, Curitiba, v.4, jan.jun/2008.

ZANETI, Hermes. **Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, educação e cidadania**, entrevista concedida FARENZENA, NALU, RBPAAE – v.24, n.2, p. 351-358, mai./ago. 2008, Disponível em:

seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19258/11180. Acesso em: 14 de novembro de 2017.

ZANGHERI, Renato. **Bloco Histórico**. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/?id=632&page=visualizar>. >. Acesso em: 18 de dezembro de 2018.

ZAMPIERI, Enio. **A ação dos grupos de pressão no processo decisório das Comissões Permanentes do Congresso Nacional**. Brasília:E-Legis, Câmara dos Deputados, nº 12, p.122-136, set/dez. 2013.

## ANEXOS

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

#### I- IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

- Nome
- Instituição
- Entidade vinculado (a)
- Área de atuação profissional

#### II – PARTICIPAÇÃO NAS DISCUSSÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PNE (2014-2024)

2.1 – Por que/como se deu o seu envolvimento com as discussões sobre o financiamento da educação no processo de construção do PNE???

2.2- Quais os espaços/momentos/ações com a sua participação???? Qual a sua função nesses eventos???

2.3 – Como se deu a participação da sociedade nessa discussão??

2.4- Como se deu a participação do governo nessa discussão???

#### III- DISPUTAS EM TORNO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

3.1- Nesses eventos que você participou, quais as principais ideias ou disputas evidenciadas em torno do Financiamento da Educação??? Por que??Quais foram as primordiais?

3.2- Quais os principais atores/sujeitos das proposições em torno do financiamento? O que defendiam? Por que defendiam??? Quem representavam???

3.3- Quais os principais argumentos e estratégias recorridas pelos atores/grupos na defesa das suas propostas????

3.4- Como os conflitos e as disputas foram sendo conduzidas? Como o diálogo e as articulações foram construídas para assegurar a aprovação de aspectos como: 10 % do PIB como referência de gastos com educação???; o CAQi como padrão de qualidade?

#### IV – APROVAÇÃO E AVALIAÇÃO DO TEXTO FINAL DO PNE

4.1 – Como se deu a aprovação da META 20 – especificamente os 10% do Pib e o CAQi??? Quais as negociações e arranjos finais? Como os parlamentares se manifestaram sobre essas discussões???

4.2- Como você avalia o resultado dessa disputa em torno do financiamento da educação expresso no texto aprovado???. De quem foi a vitória???

4.3- Como você avalia as audiências públicas que discutiram as questões sobre o financiamento???. Foram produtivas/esclarecedoras?? Influenciaram as negociações???

4.4- Como você avalia a atuação do governo (Dilma) no processo de construção e aprovação das questões específicas do Financiamento (10% do PIB; CAQi...)??

4.5- Quais as expectativas sobre a efetivação do texto aprovado??

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA DA EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**CURSO DE DOUTORADO**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Estudante/Pesquisador/Doutorando: **JEFFERSON ALVES TEIXEIRA**

Orientadora: Profa. Dra. **ROSANA MARIA GEMAQUE ROLIM**

Título da Pesquisa: **O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): AS DISPUTA NO CONGRESSO NACIONAL.**

O (a) Sr./Sra/Você está sendo convidado (a) a participar desta pesquisa de Tese de Doutorado de forma voluntária, que será realizada por mim, JEFFERSON ALVES TEIXEIRA, Rg 3008641, CPF: 686835612-91, discente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, em nível de Doutorado, sob a matrícula nº 201505780007 e que tem como orientadora a Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Rosana Maria Gemaque Rolim. Após receber os esclarecimentos necessários a respeito do propósito da pesquisa, e caso o Sr/Sr<sup>a</sup>/Você aceite participar da mesma, uma cópia deste documento, impresso em duas vias, ficará em sua posse, ficando a outra com o pesquisador.

- a) *O Objetivo Geral da Pesquisa é: “Analisar o processo de disputa em torno dos recursos financeiros destinados à educação, na formulação/tramitação do Plano Nacional de Educação (2014-2024) no Congresso Nacional.”*
- b) *O procedimento para a coleta de informações dar-se-á através de entrevista gravada em aparelhos para esse fim. Neste sentido, o entrevistado permite a gravação de sua voz e que trechos extraídos de tal gravação poderão ser usados e analisados nos resultados pesquisa com a devida identificação nominal do (a) mesmo (a) , não havendo qualquer tipo de anonimato, assumindo o pesquisador o compromisso de garantir a autenticidade e originalidade da gravação.*
- c) *Fica garantida a expressa de liberdade do/a participante se recusar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da entrevista e da pesquisa, sem penalidade alguma.*
- d) *Haverá a garantia expressa de liberdade do (a) entrevistado (a) de se recusar a responder questões que lhe causem constrangimentos e desconfortos emocionais durante a entrevista*
- e) *Fica ciente o (a) entrevistado (a) que os resultados da pesquisa serão públicos e deverão estar disponíveis em meios acessíveis para futuras pesquisas.*
- f) *Diante o exposto, o (a) entrevistado fica ciente que trechos manifestados pela pesquisa poderão ser relevantes em pesquisas futuras e, portanto, autoriza a guarda do material em bancos de dados.*



## CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA

Eu,....., inscrito(a) sob o RG/CPF....., abaixo assinado, concordo em participar do estudo intitulado “**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): A DISPUTA NO CONGRESSO NACIONAL.**”. Informo ter mais de 18 anos de idade e destaco que minha participação nesta pesquisa é de caráter voluntário. Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pelo pesquisador **JEFFERSON ALVES TEIXEIRA**, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. **ROSANA MARIA ROLIM GEMAQUE** sobre a pesquisa, os procedimentos e métodos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação no estudo. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade. Declaro, portanto, que concordo com a minha participação no projeto de pesquisa acima descrito.

---

*Assinatura do Participante*

---

*JEFFERSON ALVES TEIXEIRA*  
*Pesquisador/Discente do PPGED*

---

*ROSANA MARIA GEMAQUE ROLIM*

*Belém, \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/2019*