

**ESTADO, REFORMA ADMINISTRATIVA E MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E DAS  
POLÍTICAS SOCIAIS**

**ESTADO, REFORMA ADMINISTRATIVA Y MERCANTILIZACIÓN DE  
POLÍTICAS EDUCATIVAS Y SOCIALES**

**STATE, ADMINISTRATIVE REFORM AND COMMODIFICATION OF  
EDUCATION AND SOCIAL POLICIES**

DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v13i1.43851>

Roberto Leher<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo examina particularidades da mercantilização da educação superior no Brasil; propugna que o Estado favoreceu tal processo de mercantilização por meio de repasses do fundo público e analisa as alternativas forjadas pelas corporações a partir da crise do Fies. Defende que interação recíproca do Estado com as corporações assumiu nova dimensão com o golpe de 2016, a Emenda Constitucional nº 95/2016 e o encaminhamento de Propostas de Emendas Constitucionais, como a PEC 32/2019 da reforma administrativa. Sustenta que os direitos sociais estão ameaçados e que as lutas da classe trabalhadora serão definidoras dos direitos sociais no país.

**Palavras-chave:** mercantilização, reforma do Estado, reforma administrativa, educação superior, PEC nº 32/2019.

**Resumen:** El artículo examina las particularidades de la mercantilización de la educación superior en Brasil; afirma que el Estado favoreció tal proceso a través de transferencias del fondo público y analiza las alternativas forjadas por las corporaciones desde la crisis de Fies. Sostiene que la interacción recíproca del Estado con las corporaciones adquirió una nueva dimensión con el golpe de 2016, la Enmienda Constitucional 95/2016 y el envío de Propuestas de Enmienda Constitucional, como la PEC 32/2019 de reforma administrativa. Sostiene que los derechos sociales están amenazados y que las luchas de la clase trabajadora definirán los derechos sociales en el país.

**Palabras-clave:** mercantilización, reforma del Estado, reforma administrativa, educación superior, PEC nº 32/2019.

**Abstract:** The article examines particularities of the commodification of higher education in Brazil; it affirms that the State favored such a process of commodification through transfers from the public fund and analyzes the alternatives forged by the corporations after the Fies crisis. It argues that the State's reciprocal interaction with corporations took on a new dimension with the 2016 coup, Constitutional Amendment 95/2016 and the forwarding of Constitutional Amendments Proposals, such as PEC 32/2019 of administrative reform. It maintains that social rights are threatened and that the struggles of the working class will define social rights in the country.

**Keywords:** commodification, state reform, administrative reform, higher education, PEC no 32/2019.

***Mercantilização da educação no Brasil: uma problemática com particularidades***

O debate sobre a mercantilização da educação nos EUA (MONTERO, 2017), União Europeia (EUROPEAN STUDENTS' UNION, 2019) ou mesmo Chile (GONZÁLEZ LÓPEZ & PARRA MORENO, 2016) não é o mesmo do Brasil: muitos artigos associam a mercantilização à introdução das práticas de *management* nas atividades acadêmicas, por meio de transformações gerenciais inscritas nas proposições neoliberais que asseveram que os gastos públicos, premidos pela dita crise fiscal, não são bem

aplicados e que, por isso, as instituições devem sofrer um abrangente ‘choque de gestão’ balizado nos princípios da administração (BALL, 2004) – inicialmente conhecido como gestão referenciada na “qualidade total”. As publicações atestam que tais mudanças administrativas seguem sendo efetivadas por meio de uma combinação de ideologias, como a chamada teoria do capital humano conjugada com crenças utilitaristas (LAVAIL, 2019) que alteram, profundamente, o cotidiano das instituições, e interferem, expressamente, em suas funções sociais (direcionadas para o empreendedorismo, capital humano, para a tríplice hélice etc.). Com isso, as universidades passam a ser geridas com base em critérios de desempenho, metas e balizamentos, instaurando uma racionalidade acadêmica e administrativa muito distintas das existentes até o século XX. Não se trata de balizamentos abstratos. O trabalho de cada um dos docentes é parametrizado pelos sistemas de avaliação (principalmente da pós-graduação) que mensuram a produtividade individual por critérios bibliométricos espúrios (GINGRAS, 2016) e, mais recentemente, pela capacidade de atração de recursos para sua instituição e para os seus grupos de pesquisa, como sublinhado por Slaughter e Leslie (1999).

Seguindo esta linha de busca de gestão baseada na *ratio* empresarial, as mensalidades foram majoradas substantivamente e muitas instituições constituíram robustos departamentos de relações internacionais buscando captar novos estudantes com poder aquisitivo em outros países. Em sintonia com essa realidade é verificável a incorporação do *ethos* mercantil nos *rankings* (DIAS, 2017), pois, no prisma de seus proponentes, com estes as universidades ficam expostas aos olhos dos futuros consumidores (WONG, 2016). Com base no perfil delineado pelo *ranking* o consumidor poderia escolher uma instituição mais forte na interação com o mercado ou uma instituição competitiva em termos de produção do conhecimento de alto impacto. Aos que não possuem meios acadêmicos e econômicos, outras opções mais condizentes com seus perfis poderiam guiar a escolha dos consumidores. E assim as instituições deixam de ser solidárias e passam a se municiar de meios para fazer frente aos concorrentes.

Muitas dessas tendências delineadas estão presentes no caso brasileiro, como a pressão pela adoção dos princípios do *management* na gestão universitária, o direcionamento da gestão para obter resultados nos *rankings*, a valoração dos docentes em função da produtividade acadêmica, a valorização da ideologia do capital humano e do utilitarismo. Embora as instituições públicas sejam gratuitas, o tema da captação de estudantes para fins econômicos não está presente no país, mas a pressão pela diversificação das fontes de custeio é permanente, a exemplo do programa Future-se encaminhado pelo governo de Jair Bolsonaro (LEHER, 2020).

Todavia, o presente artigo sustenta a particularidade da problemática da mercantilização no Brasil. As especificidades nacionais tornam a mercantilização no país singular.

1. A mercantilização estrita da educação não resulta de acordos de livre comércio, como os inseridos no Acordo Geral de Comércio de Serviços/Organização Mundial do Comércio (DIAS, 2017), ou mesmo nos acordos regionais ou bilaterais: o processo de conversão gradual, mas acelerada, da educação em uma mercadoria decorre sem acordos institucionalizados ou balizamentos legais. Ocorre de modo bruto, diretamente pelos agentes do capital em interconexão com o Estado.

2. A escala é outra. Conforme o Censo da Educação Superior do INEP de 2019 (INEP, 2020a), existem 2.608 instituições e organizações de educação superior que atendem a 8.603.824 estudantes. 88,5% das instituições de ensino superior existentes são privadas e as com fins lucrativos totalizam 53,3%. A supremacia privada pode ser verificada também nas matrículas: 75,8% são privadas e as com fins lucrativos já possuem mais da metade das matrículas: 51,7%.
3. O setor que impulsiona a mercantilização, com fins lucrativos, é dirigido, grosso modo, pelos fundos de investimentos que vêm lastreando o febril processo de aquisições de empresas educacionais pelos grandes grupos que, é preciso frisar, são, em grande parte, de capital aberto e têm ações negociadas na bolsa de valores (B3) e na NASDAQ. Conforme estudo de Gomes (2021), apenas as que possuem capital aberto, a saber, Ânima (100.449), Estácio (649.200), Kroton (817.685) e Ser Educacional (170.920) ultrapassam 1,7 milhão de estudantes.

A modalidade de ensino que mais cresce no país é o ensino a distância. Nos grupos de capital aberto, 55% das matrículas estão nos cursos de graduação a distância, concentrados na Kroton e na Estácio. A oferta de cursos EaD possibilitou um crescimento exponencial da modalidade

os cursos de ensino a distância (EaD) nas IES privadas foi responsável por 67,3% da expansão total das matrículas entre 2012 e 2018. Em 2012, os cursos de EaD privados contavam com 0.93 milhão de matrículas e passaram a ter 1.88 milhão em 2018, com crescimento de 102,1% em seis anos (BRASIL, INEP, 2020b).

4. Em decorrência das especificidades aqui delineadas, o processo de monopolização da educação superior é de escala única: em 2002, os vinte maiores grupos educacionais possuíam 14% do mercado; em 2015, os doze maiores grupos possuíam 43,9% do mercado. Os maiores grupos possuem mais de 65% das matrículas de cursos em EaD.
5. Os grandes grupos econômicos que atuam na EaD estão ampliando o capital fixo por meio de aparatos tecnológicos de inteligência artificial que estão sendo utilizados para reduzir a força de trabalho, por meio de disciplinas virtuais (até 40% dos créditos de cursos presenciais podem ser a distância) e, até mesmo, pelo uso de robôs para a correção de trabalho dos estudantes, como na Laureate (DOMINICI, 2020).

Desde 2008, é possível verificar, empiricamente, o avanço do capital, com nítido protagonismo de fundos de investimentos, sobre o setor educacional. Jornais voltados para os negócios, como Valor, possuem jornalistas especializados nesse novo ramo dos negócios. Organizações que acompanham o processo de aquisições já particularizam o setor educacional, antes diluído no segmento de serviços. Os levantamentos das aquisições realizadas com a participação de fundos de investimentos, realizados pela KPMG, indicam que, até 2007, a área da educação ainda não era um setor com importância suficiente para ser destacado. Entretanto, a partir de 2008, o volume de negócios foi de tal ordem que a educação passou a ser um item específico, ocupando a 3ª posição, atrás apenas dos setores de tecnologia da informação e alimentos, bebidas e fumo, consolidando um lugar ao lado das empresas de internet, tecnologia da informação, óleo e gás, infraestrutura, alimentos e bebidas, energia, agronegócio, saúde, entre outros. Em 2018, ocupou o 6º lugar no ranking setorial de transações e a 13ª posição no total acumulado de transações

entre 1999 e 2018, sendo que, no caso da educação, como destacado, a totalização somente passou a ser realizada a partir de 2008<sup>2</sup>. A lista anual dos 200 maiores empreendimentos coloca em destaque grupos educacionais como Estácio e Kroton<sup>3</sup>.

Dessa forma, no caso brasileiro, a mercantilização da educação não está restrita às práticas gerenciais e ao *ethos* formativo, pois inserida nas entranhas dos circuitos do capital e, especialmente, de produção de mais-valia. Neste prisma, tem de ser compreendida com base no que Marx conceitua como “forma-mercadoria”: a educação, outrora fora dos circuitos da extração direta da mais-valia, torna-se, crescentemente, uma atividade subsumida pela forma-mercadoria. Embora Marx nunca tenha utilizado o termo ‘mercantilização’, toda sua teoria convida a utilizá-lo” (ALBRITTON, 2020, p.350).

### ***Estado e mercantilização da educação***

O presente estudo interpela a realidade muito específica do capitalismo dependente no Brasil: como as corporações e o Estado manejam esse deslocamento da educação, constitucionalmente assumida como dever do Estado, para a esfera da realização da reprodução ampliada do capital, porém não como um contexto de *laissez-faire* completo, pois imbricado ao Estado e indissociável da correlação de forças vigente nas lutas de classes: a forma mercadoria é uma construção social e não um fato econômico coisificado e fetichizado, posto que sempre perpassado pelas lutas e conflitos sociais.

Para entender as interconexões da mercantilização da educação com o Estado é imprescindível investigar os fundos de investimentos, a composição acionária e a carteira de negócios dos mesmos, o movimento de aquisições, o comportamento das ações na bolsa de valores, os conflitos magisteriais, a caracterização dos capitalistas que operam nesse mercado, a distribuição geográfica dos negócios, nichos de mercado buscados pelos grupos, modalidades de ensino priorizadas, estoque de matrículas, estratégias de marketing, valor das mensalidades, custo de pessoal etc. Somente conhecendo as entranhas dos grupos econômicos e identificando os sujeitos que os conduzem é exequível compreender o modo de atuação do Estado, conforme a magistral teorização de Gramsci sobre o Estado Integral (LIGUORI, 2017). Neste prisma, o verdadeiro objeto de pesquisa sobre o movimento de mercantilização da educação é a relação dialética entre o capital e o Estado (FONTES, 2010). Entretanto, metodologicamente, é imperativo que as pesquisas possam acentuar, colocar em relevo, sejam as particularidades das corporações e de Aparelhos Privados de Hegemonia empresariais - APHe, sejam, também, o Estado, desde que sem perder de vista a referida totalidade.

O artigo sustenta que o Estado estruturou meios poderosos de alavancagem para os negócios educacionais. A expansão privada mercantil do setor de educação superior foi, como exposto, de enorme escala e esteve lastreada por gigantescos repasses de recursos do fundo público por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies<sup>4</sup>. A alavancagem do Estado prosseguiu mesmo com a crise do Fies. Com a crise, o capital buscou novos nichos de mercado que foram sendo pavimentados pelo Estado, como os cursos de graduação a distância e negócios bilionários na educação básica.

Dando sentido à opção do grande capital pela autocracia consumada no golpe de 2016 (MIGUEL, 2019) e, de modo mais radical, no apoio do ‘andar de cima’ à eleição de Jair Bolsonaro em 2018, o artigo sustenta que a ambição do grande capital é o desbravando de vias que permitam uma nova escala de mercantilização alcançando todos os domínios demarcados legalmente como públicos, compreendendo serviços públicos estabelecidos, por meio de diversas contrarreformas do Estado. A Emenda Constitucional nº 95/2016, efetivada após o golpe de 2016, discutida adiante, é a matriz da desconstrução de todas as políticas sociais da Constituição de 1988. Novas alterações constitucionais operacionalizam os detalhes, entre as quais a chamada reforma administrativa que provoca as mudanças institucionais em prol dos interesses privados-mercantis mais relevantes, conforme discutido adiante.

De fato, a mercantilização da educação e das políticas sociais em geral – saúde, meio ambiente, previdência social, direitos trabalhistas, assistência social, temas agrários etc. – somente pode ser compreendida a partir da apreensão de que o ‘mercado’ de ‘serviços’ e das demais esferas dos direitos sociais não resulta da mão invisível do mercado. Como salienta Karl Polanyi (2000), o mercado historicamente foi forjado pelo Estado. Assim, metodologicamente, embora essencial, não basta investigar os agentes do capital em seu ecossistema de negócios para examinar o avanço privado-mercantil sobre o que é comum, o que é direito social e dever do Estado. Com efeito, é um erro supor que cada uma das corporações educacionais ou mesmo o conjunto de corporações do setor tornam o Estado imediatamente funcional aos seus objetivos econômicos sem entraves concorrenciais, restrições econômicas, conflitos intra e interimperialistas e, é importante frisar, sem considerações de ordem política.

O estado maior do capital atua nos processos políticos justamente para assegurar governos afins aos seus propósitos de classe e, assim, garantir os seus objetivos particularistas. O mesmo é verdade em relação aos aparelhos privados de hegemonia dos grupos econômicos (APHe) que atuam no ramo educacional: o objetivo é lograr o maior grau de hegemonia possível sobre o conjunto da sociedade e, necessariamente, sobre os assuntos de Estado em matéria educacional e, por isso, direta ou indiretamente, buscam influenciar os governos para que se engajem na educação em conformidade com os seus objetivos de classe. Nesse processo, certos APH formam alianças e coalizões, constituindo APHe setoriais, como a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES), a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Particular, entre muitas outras (AUTOR, 2018, p. 33-41), o que não impede conflitos intra burgueses. Em geral, as entidades empresariais do ramo dos negócios educacionais não comungam das concepções educacionais da coalizão das igrejas pentecostais e neopentecostais quando estas focalizam sua atuação em temas ditos da pauta de costumes que buscam propagar uma moralidade problemática a ser seguida pelos indivíduos e suas famílias, assim como pelos governos, na toada da guerra cultural (ALEXANDER, 2018). Em certas ocasiões, contudo, alianças mais ou menos pontuais podem ser tecidas entre todos os APH burgueses, como o combate sem tréguas à concepção da escola unitária, o cerne da pedagogia socialista que, conforme ressalta Mariátegui (2007) é incompatível com a pedagogia liberal.

Tampouco seria correto considerar que o Estado possa atuar de modo endógeno e inato, um aparato imediatamente funcional aos interesses das corporações educacionais. Embora no caso brasileiro, atue de modo congruente com os interesses mercantis, como o presente artigo sustenta, existem variáveis que não podem ser negligenciadas, como as formas de interação de governos específicos com o setor privado, o montante e as condições de transferência do fundo público para as corporações e as organizações educacionais e as contrapartidas esperadas dos repasses dos recursos públicos. Ademais, em virtude de ‘preferências’ de governos pelos grandes grupos, os conflitos entre estes e as organizações de menor porte no acesso ao Fies, por exemplo, foram muito recorrentes. Por isso, organizações corporativas como a ABRAES que representa as grandes corporações, em geral de capital aberto, hipotecaram decidido apoio aos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff pelo menos até a crise do Fies.

A referida crise do Fies foi decorrente do descontrolado crescimento do montante agregado de recursos (ver nota de rodapé 3), inclusive de subsídios implícitos, e devido à elevada inadimplência que ultrapassou 50% em 2016, resultando em um ônus fiscal de R\$ 32 bilhões<sup>5</sup>. Com o agravamento da crise econômica em 2014, o governo Dilma Rousseff promoveu substanciais mudanças no Fies, restringindo os elegíveis ao estabelecer cortes de renda e nota mínima no ENEM que resultaram em forte queda orçamentária para os novos contratos. Com o encolhimento dos repasses de verbas públicas para o setor privado o entusiasmo das entidades representativas das organizações privadas com os governos do PT acabou abruptamente. Entidades patronais como a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) e a Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) passaram a atacar fortemente o governo e se engajaram no processo de *impeachment* extraconstitucional da presidenta.

É importante observar que os agentes econômicos pautaram sua relação com o governo com base em seus interesses particularistas. Quando poucos anos antes, em 2010, o governo Dilma redimensionou o Fies (Lei 12.202/2010) como fundo lastreado pela emissão de Certificado Financeiro do Tesouro – Série E, inserindo-o no circuito dos títulos financeiros, ampliando o rol dos tomadores de crédito para estudantes com renda familiar de até 20 salários mínimos, e a abolição de diversas restrições para os estudantes de maior poder aquisitivo, assim como a redução da taxa de juros de 6,5% para 3,5% – muito abaixo da taxa Selic – a agenda do governo era celebrada publicamente pelos principais agentes econômicos do setor. Entre 2010 e 2018, as matrículas das organizações educacionais com fins lucrativos cresceram 106%; no mesmo período, as sem fins lucrativos encolheram 18% em suas matrículas. O Fies chegou a representar cerca de 40% do faturamento de grandes grupos como Kroton e Anhanguera.

Embora a ABRAES não tenha assumido publicamente a liderança em prol do *impeachment* de Dilma, é preciso lembrar que a entidade foi dirigida em 2019 por Elizabeth Guedes, irmã do ministro da Fazenda, indicando que poderia haver uma forte convergência de propósitos visto que o próprio ministro Guedes foi um investidor no ramo dos negócios educacionais<sup>6</sup>. Entretanto, já nos primeiros meses de 2019 os conflitos entre os grupos educacionais de capital aberto, sob controle de fundos de investimentos e o presidente da República e o MEC foram públicos: o presidente da República chegou a ameaçar o setor com um lava-jato da educação (mirando, direta ou indiretamente, inclusive o ministro da Economia que possuiu

negócios educacionais por meio de seus fundos de investimentos) provocando queda das ações das empresas educacionais na bolsa<sup>7</sup>, manifestação que foi ecoada pelo ideólogo da família presidencial, Olavo de Carvalho. Em outro contexto, em um encontro na Embaixada brasileira em Washington D.C. realizado em março de 2019, o ministro da Fazenda, Paulo Guedes, contudo, homenageou de modo hiperbólico o dito filósofo como o “líder da revolução liberal no Brasil”<sup>8</sup>. O fato é que a lava-jato da educação não foi efetivado contra as empresas.

Esses conflitos corroboram que o Estado, nos termos de Poulantzas (1981), condensa relações de forças, por isso, não atua de modo equânime e unidimensional, atendendo a todos os capitalistas sem distinções. A sua dimensão política possui particularidades que não podem ser negligenciadas, como pode ser visto n’O 18 Brumário de Luís Bonaparte (1852) que, conforme acentua Jessop (2020, p.249), “é um estudo da ‘especificidade das lutas políticas’ no Estado moderno” no qual Marx se esmera para “decifrar as bases de classe e/ou a relevância de classe de diferentes forças políticas, por exemplo, facções, partidos, o exército, forças paramilitares, massa politizada, intelectuais, jornalistas e assim por diante.” (JESSOP, 2020, p. 249).

Metodologicamente, o artigo problematiza a crença de que o crescimento do setor privado resulta, exclusivamente, do espírito capitalista de líderes visionários que lograram efetivar grandes grupos educacionais. Histórias ‘heróicas’ como a transformação do grupo Pitágoras na gigante Kroton e, a seguir, na Cogna, são também histórias de como o Estado foi manejado em prol dos interesses mercantis dos capitalistas que atuam no setor.

De fato, os exemplos de como o Estado contribui para a existência de um vasto “mercado educacional” são numerosos. O imenso espaço para negócios educacionais não é um fenômeno demográfico, mas político, pois decorre do reduzido alcance numérico das matrículas das instituições públicas de ensino superior, inferior a 25%. A pujança lograda pelas corporações que, no caso do ensino superior, possuem perto de 76% das matrículas (2019) nada tem a ver com a suposta mão invisível do mercado ou com a ação visionária de empresários imbuídos de ‘responsabilidade social’. Foram as robustas isenções tributárias – inclusive ao setor explicitamente mercantil (Programa Universidade para Todos-ProUni), o que não está previsto na Constituição –, os empréstimos subsidiados pelo Estado (BNDES) e os imensos repasses de verbas públicas, por meio do Fies, que criaram as condições para a expansão vertiginosa da educação mercantilizada, sob o domínio de grandes grupos com forte presença de fundos de investimentos em seus conselhos de administração e taxas de lucros muito acima da taxa média dos demais negócios, conforme é possível constatar pela análise do acórdão do TCU (TC 011.884/2016-9).

Ademais, por omissão ou por meio de ordenamentos normativos e jurídicos, o Estado operacionaliza os interesses do capital, a exemplo da ausência de regulação do capital estrangeiro no setor educacional, da admissão de que a educação pode ser negociada na bolsa de valores e da incrível flexibilização da abertura de capital e de operações de grupos educacionais na bolsa. A formação de grandes grupos, tal como qualquer outro setor econômico, seja do mercado de cervejas, seja de automóveis, tem como a única restrição o controle monopólico efetivado pelo Conselho Administrativo de Defesa

Econômica (CADE)<sup>9</sup>, debilidade de regulação identificada também pelo Tribunal de Contas da União ao examinar os “Processos de regulação, supervisão e avaliação dos cursos de graduação pelo MEC/Inep”<sup>10</sup>.

Aproximando um pouco mais a investigação das políticas educacionais outros prismas assumem relevância. Desde o Plano Diretor da Reforma do Estado e, mais especificamente, desde a LDB, um verdadeiro *tsunami* de leis, decretos e portarias vêm alterando a educação brasileira em todos os domínios. No que se refere à mercantilização, a lista de medidas favoráveis aos negócios educacionais é imensa e exigiria um longo arrazoado, o que não é o propósito do presente artigo. Algumas dessas medidas são destacáveis, como a liberalização das mensalidades, a criação do Fies, a regulamentação dos centros universitários<sup>11</sup>, o estabelecimento de mecanismos de avaliação decididamente favoráveis às empresas educacionais<sup>12</sup>, o ProUni, o redimensionamento do Fies em 2010, a ampliação das disciplinas virtuais nos cursos presenciais e a legislação extremamente flexível para oferta da modalidade de educação a distância<sup>13</sup>.

Outras medidas que não são específicas concorreram para a alavancagem do setor privado-mercantil, como a contrarreforma trabalhista de 2017 (Lei 13.467/2017) que abriu um enorme campo para recalibrar a exploração do trabalho dos docentes favorecendo forte ampliação da mais-valia em prol do capital. Os exemplos são numerosos e corroboram, fortemente, a proposição de que o Estado organiza, operacionaliza, subsidia generosamente, cria condições para ampliação do mercado e, desse modo, impulsiona os negócios privados no setor. Ao mesmo tempo, o Estado é reconfigurado em suas funções em matéria educativa pelo avanço do setor privado.

Em conformidade com o método, o estudo aborda na seção seguinte o período pós-golpe de 2016. A periodização compreende o período pós-golpe de 2016 aos dias de hoje, especialmente, até o final de fevereiro de 2021. A demarcação temporal certamente é arriscada, pois almeja investigar o fluxo atual do tempo, no entanto, o artigo propugna que é urgente a produção de conhecimento que possa servir de emolumento para as lutas de classes e, especialmente, as lutas em prol da desmercantilização da educação. Os resultados da pesquisa aqui apresentados sugerem que as transformações em processo podem estar configurando a maior destruição de todos os aspectos progressivos da Constituição de 1988. A escala da devastação não é um recurso argumentativo. A agenda da “Ponte para o Futuro” que guiou o golpe de 2016 preconiza radical desvinculação de recursos para os direitos sociais, brutal encolhimento dos direitos sociais, entre os quais os previdenciários e trabalhistas, anunciando um padrão de acumulação que é indissociável do aprofundamento da autocracia burguesa. A opção do andar de cima pela candidatura de Jair Bolsonaro no segundo turno das eleições presidenciais de 2018 está inserida nesse movimento.

### ***Alterações constitucionais regressivas e mercantilização de toda esfera social***

Conforme proposição axial do presente estudo, o golpe de 2016 demarca um novo contexto da ofensiva do capital sobre os direitos sociais e, por isso, sobre a Constituição Federal. Com a eleição de Jair Bolsonaro torna-se evidente que os setores dominantes optaram por uma via autocrática, o que significa um desmonte, como já apontado, em escala jamais vista, conjugando medidas neoliberais radicais, como a total desvinculação de recursos constitucionais para a área social, e medidas operativas para fortalecer a extrema

direita no terreno da “guerra cultural” auferindo ao presidente da República poderes quase absolutos para redefinir o Estado.

Emerge desse contexto um novo continente para a mercantilização do que ainda está no âmbito público por meio da reforma administrativa (PEC 32/2020) que não é específica para a educação, mas altera, profundamente, o Estado em favor dos interesses particularistas do capital afetando, estruturalmente, a educação. De fato, a dita reforma inviabiliza diversos direitos sociais estabelecidos na Constituição, entre os quais a educação como dever do Estado, impondo brutais perdas salariais, atos arbitrários da presidência da República, o fim da estabilidade e a difusão de contratos de trabalho por tempo determinado, fora do RJU, e redefine a função do Estado como ente subsidiário do setor privado-mercantil, entre outras medidas discutidas de modo mais sistemático adiante.

Coerente com o método assumido na investigação examina a referida PEC 32 à luz das demais medidas que “reformam” o Estado brasileiro, como a EC 95/2016 e as PEC 186 e 188/ 2019. A pesquisa envolve análise dos instrumentos legais, posicionamentos do Congresso Nacional, manifestações de altos dirigentes governamentais e a exposição realizada pelo MF para justificar a referida reforma administrativa.

Considerando as particularidades do bloco no poder e os intentos autocráticos associados ao capital é necessário destacar que a investida contra a Constituição Federal não pode deixar de ser examinada no plano político. As iniciativas do governo Bolsonaro fazem parte do teatro de operações da ‘guerra cultural’ e, por isso, o ataque à Constituição é também contra a concepção de direitos humanos, de cidadania, os valores advindos do Iluminismo e as concepções democráticas de igualdade que foram contemplados pela Carta de 1988. A correlação de forças na constituinte possibilitou uma Constituição que estabeleceu direitos e vinculações orçamentárias que, atualmente, vêm sendo concebidas como entraves à acumulação do capital e aos padrões ditos de cultura cristã (secularização e laicidade). Em virtude da natureza autocrática da grande burguesia não surpreende que os seus objetivos econômicos sejam congruentes com os objetivos da guerra cultural da extrema direita (como é o caso da destruição da estabilidade dos servidores das universidades e a destruição *stricto sensu* do servidor público – com se jactou o ministro da Economia Paulo Guedes, “coloquei uma granada no bolso do inimigo” – até a completa desconexão entre direitos sociais fundamentais e o orçamento, apagando, com isso, os primeiros. A reforma administrativa é parte desse tenebroso enredo.

Foi a EC nº 95/2016 que criou a justificativa ideológica do caráter categórico, imperativo, das contrarreformas em curso. Concebida nos grandes marcos da agenda do golpe de 2016, “Uma Ponte para o Futuro”, a referida EC nº 95 com o apoio do andar de cima e da grande imprensa. A operação ideológica empreendida pela EC foi ardilosa e logrou êxito na caracterização de que os gastos públicos cresceram de modo desmedido e que por isso precisariam ser estancados por vinte anos. Não apenas isso, afirmava-se, ainda, que as despesas obrigatórias saíram do limite razoável, alcançando perto de 95% do orçamento Federal, impedindo gastos discricionários e investimentos. E que, por conseguinte, precisariam ser não apenas estancadas a médio prazo, por meio do teto de gastos, mas rapidamente reduzidas, sob risco de colapso das contas federais. A força ideológica, colocada em circulação pela grande imprensa e editoriais das

mesmas, decorre dos números apresentados: de fato, se verdadeiros, os números indicariam que o Estado chegou ao limite de seus gastos obrigatórios. Este foi o argumento para aprovar a devastadora reforma previdenciária (EC nº 109/2019.)

O ardil contido na EC nº 95/2016 é a omissão de que a referida Emenda divide os gastos públicos em duas partes: 1) despesas financeiras, não possui teto de gastos e está sob administração dos próprios beneficiários dos negócios com títulos da dívida; 2) as chamadas despesas primárias, esta sob o tacho da EC-95. O argumento fiscalista sustenta que as despesas primárias obrigatórias podem chegar a 98% do total dos gastos primários em 2021, impedindo investimentos e, agora, a continuidade do pagamento do auxílio emergencial. A saturação orçamentária deve-se aos gastos previdenciários (parcialmente equacionados com a reforma), aos gastos de pessoal e as despesas obrigatórias com educação e saúde, em virtude das vinculações constitucionais. Os argumentos ocultam que o debate orçamentário deve abranger as opções de política econômica, o conjunto dos tributos, as oceânicas isenções tributárias e a estrutura tributária iníqua, os inequívocos efeitos distributivos das políticas sociais (redução da desigualdade social) e anticíclicos dos gastos do Estado (investimentos públicos, empregos, segurança alimentar, enfrentamento aos problemas socioambientais, fortalecimento do SUS, soberania científica e tecnológica etc.), conforme os autores da obra coletiva organizada por Rossi, Dweck e Oliveira (2018).

Ademais, a premissa central da EC 95/2016 e da PEC 32/2019 de que o colapso das despesas primárias decorre dos gastos com pessoal não é verdadeira. O percentual de trabalhadores que atua no setor público como percentual da população está abaixo da média existente na OCDE: 9,6%, Brasil: 5,6%. Conforme Peres e Santos (2020), os gastos com pessoal ativo e aposentado da União, embora apresentados como explosivos, vem caindo nas duas últimas décadas, passando de 4,9% do PIB em 2002 para 4,1% do PIB em 2016. Os gastos com inativos caíram 0,56% do PIB entre o pico do ano de 2001 e 2016, enquanto os gastos com pessoal ativo se reduziram em 0,23% do PIB entre 2002 e 2016. Há mais de vinte anos não há qualquer descontrole com as despesas de pessoal. De janeiro a novembro de 2020, a despesa da União com os seus servidores civis ativos foi 0,5% menor do que aquela registrada no mesmo período de 2019, em termos nominais, de acordo com dados do Tesouro Nacional. No contexto da dita economia de guerra, a lei complementar nº 173/2020 produziu encolhimento dos gastos com pessoal e tem validade até 31/12/21, excetuando para os militares que seguirão tendo vantagens da lei nº 13.954/2019. Em compensação, o gasto com os militares ativos aumentou 12%, na mesma comparação (em virtude da reestruturação da proteção social dos militares, Lei nº 13.954/2019). Também policiais militares, civis e bombeiros do DF e ex-territórios terão novos benefícios em virtude da MP 971/2020. É relevante mencionar que em 2020 ocorreu queda nos benefícios previdenciários: orçamento previa despesa de R\$ 677,7 bi, mas ficou 8 bilhões a menos, já como efeito da reforma da previdência<sup>14</sup>. A premissa reiteradamente utilizada na PEC 32/2019 é desprovida de fundamento.

A brutal pandemia em curso evidencia que as consequências econômicas benéficas dos gastos sociais (incluindo, obviamente, pessoal) em saúde pública e em ciência e tecnologia, na produção soberana de vacinas para a covid-19, por exemplo, suplantariam, incomensuravelmente, os gastos públicos nestes

setores. Mesmo neste prisma rudimentar, os exemplos são incontáveis. O que é necessário ressaltar aqui é a eficácia ideológica provocada pela forma de apresentação dos gastos pela EC nº 95/2016 que se mostra como um imperativo de corte de gastos para todo *mainstream* econômico. Desse modo, o propósito político do governo Bolsonaro de extinguir ou debilitar severamente direitos sociais, políticas distributivas, proteção aos povos indígenas e ao meio ambiente, atividades culturais, educação, saúde, ciência e tecnologia, é acobertado pelos setores dominantes em nome da responsabilidade fiscal.

Após conferir autonomia do Banco Central, fortalecendo os operadores financeiros, e legitimando o *mainstream*, o governo inicia uma ofensiva sistêmica contra as conquistas sociais da CF, 1988, motivado ideologicamente pela “guerra cultural”. A investida compreende diversas mudanças regressivas na Constituição, como:

**PEC do pacto federativo** (PEC nº 188/2019)<sup>15</sup>. A primeira etapa dessa investida deverá ser a criação do 'estado de emergência fiscal' estabelecido quando as despesas excederem 95% dos gastos primários (o que provavelmente ocorrerá ainda em 2021), o que evidencia seus nexos políticos e ideológicos com a EC nº 95/2016. Com a caracterização da emergência, haverá redução de 25% da jornada do servidor com adequação dos vencimentos. Estabelece congelamento de reajustes salariais, suprimindo a obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, e proíbe progressões pelo período de vigência, assim como a criação de cargos e a realização de concursos públicos etc. Desvincula os recursos da educação e da saúde, por meio da junção dos orçamentos. Revoga os artigos 46 a 60 da Lei nº 12.351 de 22/12/2010 que definiu o Fundo Social do pré-sal e que destinava parte dos recursos financeiros pela exploração do petróleo e gás natural para a saúde e educação. Sistemicamente, altera o artigo 6º da Constituição Federal que define o rol dos direitos sociais que devem ser garantidos pelo Estado, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e a assistência social. A PEC nº 188 estabelece: Parágrafo único. “Será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”, o que significa que a garantia destes direitos está subordinada às flutuações conjunturais e às opções de política econômica, o que, na prática, revoga os mesmos como direitos assegurados pela Constituição.

**PEC Emergencial** (PEC nº 186/2019)<sup>16</sup>. O presente artigo foi concluído na etapa final de votação, já em segundo turno, na Câmara dos Deputados e, por conseguinte, a análise é apenas parcial, indicativa de tendências de projetos de reforma do Estado. A mudança mais importante da votação da PEC no Senado foi a retirada do dispositivo de desvinculação total de verbas para a educação e saúde. Entretanto, é importante não perder de vista o horizonte da contrarreforma do Estado, a despeito de flutuações, avanços e recuos no Congresso Nacional. Neste sentido, é preciso realçar as palavras do presidente da Câmara em prol do plano do ministro Paulo Guedes de radical desvinculação de recursos para políticas sociais e garantir direitos sociais, como educação e saúde, proposição que encontrou eco na relatoria do Senado. Divulgado parcialmente no dia 22/02/21, o relatório substitutivo sobre a PEC Emergencial do Senador Marcio Bittar (MDB-AC) incorporando também dispositivos das PEC nºs 187 e 188.

A justificativa para a votação emergencial da PEC é a necessidade de retirar do teto constitucional da EC nº 95/2016 R\$ 40 bilhões para custear o auxílio emergencial. Com base neste objetivo proclamado o substitutivo propunha retirar verbas destinadas à educação, à saúde e aos salários dos servidores. Ele recalibra a reforma administrativa publicizada como uma medida para os futuros empregados públicos, deslocando seus efeitos para os atuais servidores que terão seus salários reduzidos em virtude de longo período sem reajuste, o que inevitavelmente irá corroer o poder de compra dos mesmos e, ainda, ataca a autonomia da Receita Federal. Sob o disfarce de que objetiva viabilizar o auxílio econômico emergencial, um gasto transitório, o substitutivo apresentado pelo Senador Marcio Bittar pretendia revogar os termos do art. 212 da CF desconstruindo a base do financiamento da educação pública no país, em todas as esferas, níveis e modalidades, impactando mais de 60 milhões de estudantes. A PEC nº 186/2019 está inserida nos marcos do movimento autocrático perseguido por Bolsonaro que tem reiterado a necessidade de “mudar o regime”. A PEC permite estabelecer o “estado de calamidade pública de âmbito nacional”, a ser solicitado pelo presidente da República ao Congresso Nacional. Não é difícil antever o escopo desse movimento. Nos marcos da EC nº 95/2016 e, ainda, nos termos da PEC nº 188/2019, o texto votado em primeiro turno na Câmara dos Deputados adota a lógica do gatilho de gastos das despesas primárias, um gatilho que é uma profecia autorrealizável, pois sua regra é tão draconiana – reduzindo, relativamente, o estoque de recursos para lastrear as despesas primárias – que o gatilho de 95% das despesas é uma certeza. Conforme o texto votado na Câmara, o gatilho resulta em congelamento salarial dos servidores, por longo tempo. A despeito de mudanças específicas que ainda possam ser incorporadas no texto final, o sentido fiscalista e hostil ao dever do Estado com os direitos sociais não será substancialmente alterado.

O aprofundamento estrutural das perdas salariais dos trabalhadores da educação e da ciência, ao lado da interrupção de concursos para novas vagas, é uma mensagem de desalento para os jovens frente a possibilidade de abraçarem a carreira acadêmica e científica. Os salários no serviço público já estão congelados até dezembro de 2021 pela Lei Complementar nº 173/2019. Na hipótese de decretação de estado de calamidade este ano, o arrocho aos servidores públicos se estenderá pelo menos até dezembro de 2023. Considerando que no Governo Federal 80% do funcionalismo civil obteve o último reajuste em janeiro de 2017, isso significará uma perda real de 30% pelo IPCA ou 63% pelo IGP-M.

Examinando o quadro geral de contrarreformas já efetivas e em curso, é possível aduzir que está em tramitação um conjunto de medidas que tem como meta a radical desvinculação de recursos da União, DF, estados e municípios. A perspectiva de que, em função da EC nº 95/2016, as despesas obrigatórias já alcançam mais de 95% das despesas primárias é abrigada nas mudanças constitucionais por meio da proposição legal de que a despesa a ser reduzida é a folha de pagamento, ainda que a mesma esteja claramente flutuando em um patamar modesto, considerando a não universalidade de direitos sociais fundamentais (que podem ser desconstitucionalizados, como visto) em torno de 4% do PIB. Com isso, o governo Bolsonaro abre um imenso continente para deslocar a esfera social para o mercado mudando, desse modo, a escala da mercantilização dos direitos sociais. A chamada reforma administrativa objetiva, justamente, concluir esse movimento.

***Reforma administrativa: o ajuste final do desmonte do Estado em prol da mercantilização do social.***

A PEC nº 32/2020 que dispõe sobre a chamada reforma administrativa, de autoria do Poder Executivo (elaborada pelo ministério da Economia), foi apresentada na Câmara em 3/9/20 e desde 9/2/21 encontra-se na Comissão de Justiça e Cidadania. O presidente da Câmara, eleito com apoio ativo de Jair Bolsonaro, declarou que a reforma estará na agenda prioritária da casa legislativa e, conforme levantamento do informativo Poder 360, a referida PEC é a principal prioridade dos deputados<sup>17</sup>.

Mesmo um olhar panorâmico permite dimensionar a sua escala. Modifica catorze artigos da Constituição Federal: o estruturante artigo 37 (administração pública, cargos, empregos, vínculos), 39 (caracteriza cinco vínculos possíveis), 40 (vínculos previdenciários), 41 (condições de existência de estabilidade e gestão do desempenho), 42 (militares), 48 (criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas), 84 (competência presidencial para organizar o funcionamento da administração pública federal e extinguir cargos, criação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional, reorganização de cargos públicos), 88 (adequação em função das mudanças anteriores), 142 (estabelece condições para militares atuarem em atividades civis), 165 (contratos de gestão), 167 (remanejamento de despesas nos contratos de gestão), 173 (veda qualquer reserva de mercado, em prol da livre concorrência e condiciona concessão de estabilidade que não seja aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada), 201 (aposentadoria compulsória) e 247 (perda de cargo pelo servidor em cargo típico de Estado e condições de estabilidade dos vínculos).

Metodologicamente, é preciso inserir sua análise nos desdobramentos do Plano Diretor da Reforma do Estado e, obrigatoriamente, nas mudanças constitucionais advindas do golpe de 2016. Somente nesse escopo é possível compreender sua complexidade e real abrangência, condições imprescindíveis para tornar pensáveis as novas fronteiras da mercantilização do social pretendida pela “reforma”.

Objetivando azeitar a tramitação no Congresso Nacional, a PEC nº 32 é apresentada como uma medida que atinge apenas os novos contratos, sugerindo que não afetam os atuais servidores. Como observa de modo pertinente Cynara Mariano<sup>18</sup> isso não é realidade. Provoca quebras geracionais nos órgãos públicos, o que, nas universidades, é incompatível com a natureza da instituição, em que novos servidores convivem com os mais experientes, em processos que propiciam conhecimentos e percursos formativos para todos. Se aprovada, haverá um grupo em extinção (os mais antigos, regidos pelo Regime Jurídico Único- RJU) coexistindo com outros empregados sem estabilidade e, em geral, com contratos por tempo determinado. Com os novos cargos de liderança e assessoramento, os ocupantes não possuirão vínculo com a carreira, permitindo, em tese, dirigentes fora dos quadros do serviço público da instituição. Não menos importante, os ainda estáveis, por estarem em uma carreira em extinção dificilmente não serão penalizados em termos salariais e de descaracterização da carreira, afinal, ocupam um lugar fadado à extinção, o que afetará também a remuneração dos já aposentados. Finalmente, os atuais servidores passam a ter uma estabilidade muito mais frágil. Com a PEC, a perda do cargo poderá ocorrer após decisão judicial colegiada

(em segunda instância, quando ainda há possibilidade de recurso) e por avaliação de desempenho, prevista na Constituição, e que a PEC indica urgência em definir a lei complementar.

A análise da PEC nº 32/2019 patenteia três grandes nervuras, interconectadas:

1. Fiscalista – objetiva a redução do custo dos servidores do poder Executivo civil;
2. Mudança no papel do Estado: deixa de garantir direitos universais e torna-se subsidiário, por meio de interação privada, e
3. “Guerra cultural” – Presidente pode alterar a estrutura do Estado por decreto e torna os trabalhadores do serviço público vulneráveis, por ausência de autonomia, frente aos governos de plantão.

Os indicadores que refutam o argumento fiscalista já foram apresentados quando da análise da EC nº 95/2016. A apresentação feita pelo ministério da Fazenda<sup>19</sup>, contudo, tenta caracterizar que o custo do pessoal está fora de controle e que o cenário para os próximos anos é de total colapso<sup>20</sup>. Os estudos que referenciam a análise dos gastos aqui expostos, como os da Instituição Fiscal Independente, não corroboram de modo algum as premissas governamentais; ao contrário, mostram, por intermédio de gráficos desagregados por poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) uma forte estabilidade nos gastos com pessoal<sup>21</sup>. Por entender que a questão já foi contemplada, o presente estudo dedica maior espaço às duas outras nervuras interligadas: mudança no papel do Estado e “guerra cultural”.

### ***Estado redefinido e em conformidade com a “guerra cultural”***

Uma das principais inovações da PEC – e que lastreiam todas as demais - é a extinção do Regime Jurídico Único, instaurando uma pluralidade de formas de ingresso. O concurso público fica restrito para as carreiras típicas de Estado que terão contratos por tempo indeterminado e para os contratos por tempo indeterminado desprovidos do estatuto de carreira de Estado. No entanto, nem para as carreiras típicas de Estado, a serem definidas por lei, a seleção é impessoal, pois sua efetivação ocorre apenas após uma nova etapa de seleção, o vínculo de experiência de dois anos, abrindo a possibilidade de escolhas valoradas por critérios ideológicos e políticos (somente os mais bem avaliados serão efetivados). O intento de intervenção em órgãos públicos para silenciar as críticas é um dos objetivos mais reiterados do governo Bolsonaro dirigido, especialmente, às universidades, ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, ao Instituto Nacional de Estudos Espaciais - INPE, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, à Fundação Nacional do Índio - FUNAI etc. Desse modo, o concurso público fica restrito a um reduzido número de servidores classificados como pertencente às carreiras típicas de Estado e àqueles que não possuem estabilidade.

Os demais ingressam por seleção simplificada e terão vínculos por tempo determinado, situação que se aplica também ao cargo de liderança e assessoramento. Na mencionada apresentação, o ministério da Fazenda é explícito na defesa de que o estatuto da estabilidade deve ser derrubado, o que significa que os contratados podem ser exonerados sem sentença judicial transitada em julgado e sem a necessidade de

caracterização da infração disciplinar. A exoneração por insuficiência de desempenho será regulamentada por lei ordinária e poderá atingir os atuais servidores públicos. As diversas ameaças realizadas por Termos de Ajuste de Conduta da Controladoria Geral da União, Processos Administrativos Disciplinares encaminhados de modo arbitrário por reitores não eleitos, ações de segmentos do MPF contra servidores, são indicativas dos riscos democráticos da perda da estabilidade. No caso das universidades públicas e institutos de pesquisa, a crítica aos conhecimentos estabelecidos e aos interesses particularistas são requisitos para o rigor científico dos servidores. A PEC pretende instaurar o medo nas instituições que estão em confronto com as políticas negacionistas e com os termos da “guerra cultural” da extrema direita.

Embora ainda não haja regulamentação sobre as carreiras típicas de Estado, as motivações políticas e ideológicas do governo Bolsonaro não dão margem à dúvida de que a reforma administrativa nada tem a ver com o Estado weberiano e com a constituição de uma burocracia profissionalizada, impessoal, capaz de agir de modo racional com base em referências científicas, nem, tampouco, para corrigir distorções entre carreiras, titulação e remuneração. Ao contrário, a concepção weberiana está em antípoda com os propósitos do governo que propugna obediência do servidor ao governo e que concebe o servidor como soldado da “guerra cultural”. A eliminação do que a PEC considera “distorções” do serviço público obedece tanto a lógica fiscalista, como aos objetivos políticos ideológicos, inclusive por meio de fusão de carreiras que podem possuir caráter distinto.

A PEC atribui ao presidente da República (art. 41-A) o poder de reordenar o Estado por meros decretos, alterando estrutura administrativa, cargos e órgãos. Seriam competências presidenciais: extinguir cargos, funções e gratificações, reorganizar autarquias e fundações, transformar cargos, quando vagos e reorganizar as suas atribuições e, ainda, extinguir órgãos. Não é difícil imaginar o risco para a democracia de tal poder absoluto. A realocação de órgãos pode esvaziar, por completo, as suas funções: inserir hipoteticamente a Fundação Nacional do Índio no ministério da Agricultura, por exemplo, significaria subordinar a questão dos territórios indígenas aos anseios do agronegócio. A junção arbitrária de Institutos Federais com *campi* universitários poderia se prestar a movimentações político-partidárias do governo e assim por diante. Tais prerrogativas presidenciais permitem ampliar o poder do governo sobre os trabalhadores do serviço público, colocando em grave risco os direitos dos cidadãos, pois, com tais prerrogativas o intento de silenciamento das vozes críticas ganha força, em detrimento das funções sociais das autarquias e fundações públicas.

### ***Estado “subsidiário”***

A conversão do Estado em ente subsidiário deturpa todo o sentido da Constituição Federal, pois estabelece que o serviço público deve ser intrinsecamente privado, cabendo ao Estado atuar nas esferas em que o setor privado não tem interesse. A PEC nº 32/2020 cria um novo dispositivo, o art. 37-A, que permite à União, aos Estados e aos Municípios estabelecerem cooperação com órgãos e entidades, sejam públicos ou privados, para a execução de serviços públicos.

A resultante da reforma administrativa transforma radicalmente toda a Carta. “É uma inversão, no que se refere ao provimento dos direitos sociais do que foi estabelecido na Constituição de 1988”<sup>22</sup>. Essa lógica perpassa toda a PEC. Conforme parecer elaborado pela Advocacia dos Direitos Fundamentais Tarso Genro e Rogério Viola Coelho (2020, p.2),

A própria atuação estatal fica restrita, tendo a PEC estabelecido que deve o Estado se abster de atuar diretamente, reduzindo a prestação de serviços por servidores públicos, ampliando a terceirização e as parcerias público privadas, que passam a ser a regra. (...) A aplicação do princípio da subsidiariedade, leva ao sucateamento dos serviços públicos e ao rebaixamento da qualificação das trabalhadoras e trabalhadores, uma vez que impede a fruição de direitos que auxiliavam estes a suportar financeiramente a realização de cursos, pós-graduações, etc.<sup>2324</sup>

A perspectiva da subsidiariedade envolve a contratualização de parcerias por resultados definidos por critérios governamentais e particularistas. O contrato por desempenho permite contratar pessoal com recursos próprios definindo relações de trabalho privadas e buscar o autofinanciamento por meio da autonomia gerencial, desobrigando, paulatinamente o Estado de prover determinados direitos sociais. Para isso, a PEC introduz artigo que constitucionaliza as parcerias público-privadas para prestar “serviços públicos” (a rigor, não mais públicos), permitindo contratações fora do serviço público, tudo isso avaliado pelo governo que julgará o que é ou não boa governança.

Desse modo, o planejamento das atividades do Estado, em domínios como educação, energia, saúde, meio ambiente, cultura etc. que deveria estar provisionado no Plano Plurianual deixa de existir, o que significa que o Estado deve abrir mão da planificação do desenvolvimento econômico e social. Certamente, a iniciativa privada não irá suprir tal vazio, confirmando que a contrarreforma do Estado está vinculada aos propósitos do neoliberalismo extremado e da “guerra cultural”, pois, com as mudanças no Estado, os órgãos que zelam pelos direitos humanos, pelas questões culturais, pelo patrimônio socioambiental, pela ciência e pela cultura em geral serão paulatinamente esvaziados ou mesmo desfeitos.

A apresentação do ministério da Fazenda é clara quanto a isso: é preciso mudar o sistema. De fato, a PEC altera de modo radical, drástico e estrutural o teor da Constituição Federal, removendo todos os traços que permitiram a denominação de Constituição Cidadã.

### **Conclusão**

Conforme a artigo propugna a mercantilização abrangente e avassaladora da educação no Brasil pode ser evidenciada pelo *management* nas instituições públicas e pela subordinação da educação privada-mercantil à forma-mercadoria, por meio da ação direta do capital. Os indicadores internacionais permitem afirmar que a mercantilização da educação no país não tem paralelo mundial, afinal, suas particularidades expõem, de modo cru, o avanço do capital sobre o conjunto da educação privada brasileira, como é possível depreender da atuação de fundos de investimentos locais e estrangeiros, da negociação de ações nas bolsas de valores e da impactante força da EaD no mercado educacional. Como resultado desse processo está em curso preocupante processo de monopolização do fornecimento da educação superior, mas, também, de materiais pedagógicos e sistemas de ensino na educação básica que, recentemente, também está em processo

de subordinação crescente de grandes grupos educacionais. A investigação procurou demonstrar, ainda, que esse gigantesco processo de mercantilização foi alavancado pelo Estado por meio de isenções tributárias do Programa Universidade para Todos que, indevidamente, repassa verbas públicas para organizações com fins lucrativos e, associado a este programa, pelos bilionários repasses de recursos públicos por meio do Fies.

Nem mesmo a severa crise do Fies interrompeu o avanço da mercantilização, pois as corporações buscaram novos nichos, como o já mencionado segmento de educação a distância, e na educação básica, não apenas pela aquisição de escolas, mas também de sistemas de ensino, materiais pedagógicos etc.

Em virtude de especificidades da correlação de forças nas lutas de classes, o bloco no poder, premido pelo agravamento da crise e por avaliar que o governo Dilma Rousseff não lograria êxito na governabilidade demandada pelo capital, patrocinou uma ruptura na institucionalidade do mandato da presidenta, por meio de um *impeachment* construído de modo espúrio com setores do judiciário, do legislativo, da grande imprensa e, também com segmentos direitistas, abrangendo correntes evangélicas, católicas e diversos movimentos e *think tanks* de direita. Desde então, os referidos grupos explicitaram sua agenda econômica, por meio do documento Uma Ponte para o Futuro que, entre outras proposições, defendia uma radical reforma da Constituição Federal, expurgando todas as vinculações constitucionais de recursos, especialmente para educação e saúde. A presente pesquisa procurou demonstrar que a agenda neoliberal extremada foi assumida pela candidatura de Jair Bolsonaro, afinal eleito presidente. Contudo, a incorporação da agenda neoliberal não se deu com o objetivo exclusivamente econômico, mas também ideológico, objetivando conduzir avanços na pauta da “guerra cultural”. Foi nesse contexto que um radical programa de contrarreformas ganhou forma e densidade. Já no período imediatamente após o golpe, o bloco de poder logrou uma imensa vitória fazendo aprovar a EC nº 95/2016. As frações burguesas que sustentam Bolsonaro imbuídas das agendas neoliberal e da “guerra cultural” levaram adiante o intento de retirar da Carta Magna todos os direitos sociais ancorados como dever do Estado.

O exposto no presente artigo permite identificar algumas linhas de ação presentes nas mudanças constitucionais pretendidas nas PEC 186 e 188: estrangular orçamentariamente os órgãos públicos de modo inclemente forçando futura privatização; impor perdas salariais de enorme proporção aos servidores públicos; desconstitucionalizar as vinculações orçamentárias, e debilitar os sindicatos e a justiça trabalhista. A partir dessas investidas, concluir a contrarreforma por meio de uma draconiana reforma administrativa.

Os três pontos fulcrais da PEC 32 são o princípio da subsidiariedade que torna o Estado coadjuvante menor das políticas públicas; a atribuição de poderes excepcionais ao presidente da República para alterar, por meio de decretos, o organograma do Estado, cargos e carreiras, e o fim da estabilidade dos servidores, diversificando as formas de contrato em prol de relações por tempo determinado, sem concursos públicos, impedindo que a cultura do público possa estar presente nas instituições e, no bojo da “guerra cultural”, tornado os trabalhadores do setor público reféns do medo em virtude da debilidade das relações de trabalho e da ausência de autonomia das instituições. Com estas medidas, um novo horizonte para

mercantilização estrutural dos direitos sociais e das políticas públicas seria aberto, em prol dos interesses imediatos e diretos do capital.

Caso o artigo 6º da Constituição Federal seja alterado nos termos da PEC 188, subordinando todos os direitos sociais ao ajuste fiscal, e a PEC 32 seja aprovada, será o mercado que estará como provedor de todos os direitos sociais, restando ao Estado um papel subsidiário. O Brasil entrará no panteão dos países em que o neoliberalismo é mais extremado e brutal. Considerando as profundas desigualdades sociais e o lugar das políticas públicas do Estado na redução das assimetrias sociais é de se supor que a crise social ganhará uma nova escala no país. Com a desconstitucionalização geral dos recursos para educação, toda educação brasileira estará vulnerável frente à investida do capital.

As conclusões da presente pesquisa recomendam que o protagonismo da classe trabalhadora é indispensável para alterar a correlação de forças que provoca o quadro trágico vivido no país, sangrado, todos os dias, por milhares de mortos e atingidos pela pandemia que segue sem medidas de contenção. De modo imediato, a alternativa requer mudança de governo, visto que o governo Bolsonaro é o desaguiçador dessas políticas empreendidas pelo estado maior do capital.

### Referências

- ALBRITTON, R. Mercantilização e fetichismo da mercadoria. In: FINE, B. e SAAD FILHO, A. (Org.). **Dicionário de Economia Política Marxista**. SP: Expressão Popular, 2020.
- ALEXANDER, J. C. Vociferando contra o iluminismo: A ideologia de Steve Bannon. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1009-1023, dez. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pi-d=S2238](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pi-d=S2238), acesso em 9/2/21.
- BALL, S. J. **Education For Sale! The Commodification of Everything?** King's Annual Education Lecture 2004, University of London. June 17, 2004. <https://nepc.colorado.edu/sites/default/files/CERU-0410-253-OWI.pdf>, acesso em 4/3/21.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Censo da Educação Superior 2019**. 2020a. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/microdados/microdados\\_educacao\\_superior\\_2019.zip](http://download.inep.gov.br/microdados/microdados_educacao_superior_2019.zip)>. Acesso em: 20/02/2021.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020** [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020b.
- DIAS, M. A. R. **Enseñanza superior como bien público: perspectivas para el centenario de la declaración de Córdoba**. Montevideo: Asociación de las Universidades Grupo de Montevideo, 2017.
- DOMENICI, T. **Laureate usa robôs no lugar de professores sem que alunos saibam**. Agência Pública, 30/04/2020. <https://apublica.org/2020/04/laureate-usa-robos-no-lugar-de-professores-sem-que-alunos-saibam/>
- EUROPEAN STUDENTS' UNION (ESU) **Commodification tendencies across Europe - is education still a public good?** 'Bologna With Student Eyes 2018' (BWSE2018), April 12, 2019, <https://www.esu-online.org/?news=bwse-2018-commodification-tendencies-across-europe-is-education-still-a-public-good>, acesso em 4/3/21.
- FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo – Teoria e história**. RJ: Editora UFRJ/ RJ: Ed. Fiocruz/ EPSJV, 2010.

- GINGRAS, Yves. **Os desvios da avaliação da pesquisa: o bom uso da bibliometria**. RJ: Editora UFRJ, 2016.
- GOMES, T. A. M de M. **Educação Superior na Bolsa de Valores: trabalho docente e conflitos laborais**. Tese de Doutorado em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFRJ, 2021.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, J., & PARRA MORENO, D. Mercantilización de la Educación. Comentarios sobre la Reforma Educativa en Chile 2015. **Revista Enfoques Educativos**, v. 13, n.1, 2016, p. 71-89. doi:10.5354/0717-3229.2016.44633.
- JESSOP, B. Estado. In: FINE, B. e SAAD FILHO, A. (Org.). **Dicionário de Economia Política Marxista**. SP: Expressão Popular, 2020.
- LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. SP: Ed. Boitempo, 2019.
- LEHER, R. Guerra cultural e universidade pública In: GIOLO, J.; LEHER, R.; SGUISSARDI, V. **Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado**. SP: Diagrama Editorial, 2020, <https://www.diagramaeditorial.com.br/project/future-se/>
- LEHER, Roberto. **Universidade e heteronomia cultural: um estudo a partir de Florestan Fernandes**, RJ: Editora Consequência, 2018.
- LIGUORI, G. Estado. In: LIGUORI, G.E VOZA, P. (Org.) **Dicionário Gramsciano**. SP: Boitempo, 2017.
- MARIÁTEGUI, J. C. Ensino único e ensino classista. In: MARIÁTEGUI, José Carlos. **Mariátegui sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2007.
- MIGUEL, L. **O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.
- MONTERO A. The Re-Commodification of US Higher Education. **Journal of Political Inquiry**, May 4, 2017. <http://jpinyu.com/wp-content/uploads/2017/05/The-Re-Commodification-of-US-Higher-Education.pdf>
- PERES, Ú. D.; SANTOS, F. P. dos Gasto público e desigualdade social - O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Rev. Bras. Ci. Soc.** vol.35 n.103, São Paulo 2020, Epub May 08, 2020.
- POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**, 2ª. ed., Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- POULANTZAS, N. O Estado, o poder e nós. In: BALIBAR, E. et al. (orgs.) **O Estado em Discussão**. Lisboa: Edições 70, 1981.
- ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. SP: Autonomia Literária, 2018.
- SLAUGHTER, S.; LESLIE, L.L. **Academic capitalism – politics, policies and the entrepreneurial university**. Baltimore, USA/ London, England: The John Hopkins University Press, 1999.
- WONG, Alia. The Commodification of Higher Education. Colleges and universities have become a marketplace that treats student applicants like consumers. Why? **The Atlantic**, 30 March 2016, <https://www.theatlantic.com/education/archive/2016/03/the-commodification-of-higher-education/475947/>, acesso em 7/3/21.

---

**Notas**

<sup>1</sup> Professor Titular em Políticas Públicas de Educação do Departamento de Administração Educacional da Faculdade de Educação da UFRJ. Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6873414697016839>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5063-8753>. E-mail: [leher.roberto@gmail.com](mailto:leher.roberto@gmail.com)

<sup>2</sup> KPMG Fusões e aquisições, 1º Trimestre de 2018, junho de 2018. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/br/pdf/2018/06/br-fusoes-aquisicoes-1o-trimestre-2018.pdf>

<sup>3</sup> VALOR, Grandes Grupos: 200 maiores. Dezembro de 2017, Ano 16, n 16.

<sup>4</sup> Conforme o relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação do INEP - Ações orçamentárias do Fies: Tesouro Gerencial. Subsídio implícito do Fies: Orçamento de Subsídios da União: relatório de benefícios tributários, financeiros e creditícios de 2003 a 2018 (INEP, 2020), as verbas do Tesouro e os subsídios passaram de cerca de R\$ 2 bilhões em 2010 para R\$ 34,4 bilhões em 2016, situação que provocou grave crise no FIES. De fato, dois anos depois, em 2018, os repasses foram reduzidos para R\$ 17,6 bilhões, montante ainda expressivo, especialmente quando se considera que os recursos de custeio e capital das 63 universidades federais é de cerca de R\$ 8 bilhões anuais.

<sup>5</sup> Marcelo Brandão e Yara de Aquino. Temer sanciona novo FIES e diz que medida é exemplo de educação para o século 21, 7/12/2017, Agência Brasil, <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-12/temer-sanciona-novo-FIES-e-diz-que-medida-e-exemplo-de-educacao-para-o>, acesso em 13/2/21.

<sup>6</sup> Vinícius Pinheiro. Gestora de fundos criada por Paulo Guedes tem retorno de seis vezes com investimento na Afya. Fundo da Crescera, que teve o ministro como sócio até a ida dele para o governo, investiu pouco mais de R\$ 600 milhões e detém hoje 37,5% do capital do grupo de educação voltado a cursos de medicina Afya. Essa participação agora é avaliada em aproximadamente R\$ 3,6 bilhões. Seu Dinheiro, 2/8/2019, <https://www.seudinheiro.com/2019/paulo-guedes/fundo-paulo-guedes-afya/>, acesso em 22/2/21. CHIAVERINI, T. Planos para a educação devem enfraquecer professores e beneficiar Guedes. Fundos de investimentos criados pelo superministro lucraram com educação a distância em operações que são alvo de investigação da PF e do MPF. Agência Pública, 16/12/2018, disponível em: <https://exame.com/brasil/plano-para-a-educacao-deve-enfraquecer-professor-e-beneficiar-guedes/>, acesso em 12/2/2021.

<sup>7</sup> Após anúncio do presidente de que efetivaria uma operação lava-jato na educação, em 15 de fevereiro de 2019, as ações da Kroton (-6,2%) e da Estácio (-5,2%) lideraram a queda no Ibovespa, seguidas da Ser Educacional (-7,25%) e Anima Educação (-1,25%). No dia 18/2/19 ocorreram novas quedas: Ser Educacional (-3,56%), Anima (-2,37%), Kroton (0,74%) e Estácio (2,14%). Desafios da Educação, 18/02/2019, <https://desafiosdaeducacao.grupo.com.br/acoes-empresas-educacao-em-queda/>

<sup>8</sup> Jussara Soares e Paola De Orte. 'Você é o líder da revolução', diz Paulo Guedes a Olavo de Carvalho. O Globo, 18/03/2019, <https://oglobo.globo.com/mundo/voce-o-lider-da-revolucao-diz-paulo-guedes-olavo-de-carvalho-23530572>

<sup>9</sup> CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Atos de Concentração no Mercado de Prestação de Serviços de Ensino Superior Departamento de Estudos Econômicos, **Cadernos do CADE**, maio de 2016.

<sup>10</sup> RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO TC 010.471/2017-0 Fiscais no 137/2017, conclui, entre outros achados que: Das análises efetuadas, percebe-se que, em relação à avaliação dos cursos de graduação, o mecanismo de atribuição de notas e seus respectivos conceitos distorcem o diagnóstico relativo à qualidade/excelência dos cursos avaliados.

<sup>11</sup> BRASIL. Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2207.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2207.htm)>. Acesso em: 14/02/2021.

<sup>12</sup> BRASIL, Lei 10.861/2004 que dispõe sobre o Sinaes, os decretos 9.235/2017, 5.773/2006, sobre a regulação e avaliação da educação superior.

<sup>13</sup> BRASIL, MEC, Decreto 9.057/2017 – dispõe sobre oferta de cursos na modalidade a distância.

<sup>14</sup> Ribamar Oliveira. Cai gasto com pessoal civil; sobe com militares. *Valor*, 07/01/21. <https://valor.globo.com/brasil/coluna/cai-gasto-com-pessoal-civil-sobe-com-militares.ghtml>, acesso em 01/02/21.

<sup>15</sup> Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição N. 188, de 2019. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1612547163596&disposition=inline>. Na Exposição de Motivos a desvinculação das verbas de educação e saúde é assim justificada: “Estados e Municípios também não têm liberdade na gestão dos seus recursos, pois além da elevada participação dos gastos com salários e previdência (60% da RCL em média), possuem, ainda, vinculações constitucionais para a despesa mínima nas áreas de saúde e educação (37% da RLI, sendo 25% para educação e 12% para saúde). Assim, um dos principais objetivos da Proposta de Emenda à Constituição é a flexibilização das despesas, devolvendo ao parlamento o protagonismo sobre decisões orçamentárias da União, Estados e Municípios tanto dentro do exercício, desvinculando e desobrigando despesas, e ao longo do tempo através de desindexação”.

<sup>16</sup> Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019, <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>

<sup>17</sup> <https://www.poder360.com.br/congresso/reforma-administrativa-sera-enviada-a-ccj-da-camara-nesta-3a-feira-diz-lira/>; <https://www.poder360.com.br/economia/reforma-administrativa-sera-prioridade-na-camara-diz-lira/>.

<sup>18</sup> Cynara Mariano (FADIR-UFC) explica ponto a ponto os ataques da Reforma Administrativa. ADUFC Sindicato. <https://www.youtube.com/watch?v=nZTF4GsAtYU>, acesso em 01/03/21.

<sup>19</sup> Ministério da Fazenda. Nova Administração Pública. Apresentação da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, 3/9/2020,

---

<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/nova-administracao-publica.pdf/view>, acesso 02/03/2021.

<sup>20</sup> O slide 6 da apresentação do MF alerta que entre 2008 e 2019 houve um aumento de gastos com pessoal de R\$ 44,8 bilhões para R\$ 109 bilhões, um crescimento de 145%. No entanto, os valores não foram corrigidos. Conforme pesquisa da Instituição Fiscal Independente – IFI (Estudo Especial n. 11, 23 de dezembro de 2019) os gastos passaram de R\$ 81 bi para 111 em 2018, um crescimento de 37% em virtude, principalmente, da criação dos novos IFET e expansão das universidades Federais.

<sup>21</sup> CASALECCHI, A. Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil – Parte 1. Instituição Fiscal Independente – IFI (Estudo Especial n. 11, 23 de dezembro de 2019). <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566654/EE11.pdf>

<sup>22</sup> Para coordenador do DIEESE, reforma administrativa destrói serviços públicos e estatais e amplia a privatização. FINDECT, 24/11/2020. <https://findect.org.br/noticias/reforma-administrativa-destroi-servicos-publicos-estatais-amplia-privatizacao/>, acesso 2/2/21.

<sup>23</sup> Jefferson dos Santos Alves. Breve análise sobre a reforma administrativa, 8/9/2020. Advocacia de Direitos Fundamentais Tarso Genro e Rogério Viola Coelho. <https://www.assufrgs.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Breve-analise-Reforma-Administrativa.pdf>

Recebido em: 14 de março de 2021

Aprovado em: 19 de abril de 2021