

**EXPRESSÕES DO EMPRESARIAMENTO DA EDUCAÇÃO DE NOVO TIPO:
INTERSEÇÕES DO “NOVO” FUNDEB COM AS PROPOSTAS DE SNE E ADE**

**EXPRESIONES DEL NUEVO TIPO DE EDUCACIÓN EMPRESARIAL:
INTERSECCIONES DE LA "NUEVA" FUNDEB CON LAS PROPUESTAS DE SNE Y ADE**

**EXPRESSIONS OF THE NEW TYPE OF ENTREPRENEURIAL EDUCATION:
INTERSECTIONS OF THE "NEW" FUNDEB WITH SNE AND ADE PROPOSALS**

DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v13i1.43987>

Maria Carolina Pires de Andrade¹

Juliana Argollo Silva²

Marco Lamarão³

Resumo: O artigo apresenta uma análise acerca das interseções entre o “novo” Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a tramitação do Sistema Nacional de Educação (SNE), sobretudo no que tange à regulamentação dos ADE. Apesar da aparência independente dos objetos, a pesquisa de cunho documental-bibliográfico, calcada no materialismo histórico e dialético, apontou que as relações entre suas tramitações transcendem uma coincidência meramente temporal, de modo que a regulamentação do SNE nos moldes dos ADE representa mais uma tentativa do empresariado educacional de capitalizar os poucos recursos do fundo público destinados à educação pública via novo Fundeb, expressando concretamente, assim, o processo do empresariamento da educação de novo tipo.

Palavras-chave: Empresariamento da educação de novo tipo; empresariado educacional; novo Fundeb; Sistema Nacional de Educação; Arranjos de desenvolvimento da educação.

Resumen: El artículo presenta un análisis de las intersecciones entre la "nueva" Fundeb y los procedimientos de la SNE, especialmente en lo que respecta a la regulación de la ADE. A pesar de la aparición independiente de los objetos, la investigación documental-bibliografía señaló que las relaciones entre sus actuaciones trascienden una coincidencia meramente temporal, de modo que la regulación de la SNE en los moldes de la ADE representa un intento más de los empresarios de la educación para capitalizar los pocos recursos del fondo público destinado a la educación pública a través del nuevo Fundeb, expresando concretamente el proceso del nuevo tipo de empresarios de la educación.

Palabras clave: Emprendimiento del nuevo tipo de educación; empresarios de la educación; nuevo Fundeb; Sistema Educativo Nacional; Acuerdos de desarrollo educativo.

Abstract: The article presents an analysis of the connections between the "new" Fundeb and the SNE process, especially with regard to the regulation of the ADE. Despite the independent appearance of the objects, the documental-bibliographical research has shown that the relations between their proceedings are beyond a merely temporal coincidence, so that the regulation of the SNE along the lines of the ADE represents another attempt of the educational entrepreneurs to capitalize the few resources of the public fund destined to public education through the new Fundeb, expressing concretely the process of the new kind of education entrepreneurialism.

Keywords: Entrepreneurship of a new kind of education; educational businessmen; new Fundeb; National Education System; Education development arrangements.

Introdução

O artigo apresenta a análise propiciada pela pesquisa, de cunho documental-bibliográfico, a respeito de dois objetos distintos. O primeiro deles diz respeito a tramitação do “novo”⁴ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), já aprovado e regulamentado pela Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020. O segundo, situa-se no bojo dos longínquos debates em torno da regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE), cuja proposta mais recente tramita no Senado Federal na forma de Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235/2019.

Tanto o Fundeb quanto o SNE são temas vastamente pesquisados, analisados e discutidos por diversos autores (ARGOLLO, 2015; DAVIES, 2006; 2020; LAMARÃO, 2020; MOTTA; ARGOLLO, 2016). Não obstante, são temas igualmente caros àqueles que, nas balizas da ordem social vigente, ocupam as trincheiras da luta de classes com o intuito de garantir o que é, ou deveria ser, o mínimo da revolução educacional dentro da ordem: educação escolar pública, universal, laica, gratuita e de qualidade referendada humana e socialmente. Despindo o véu dialeticamente fetichizante-reificador que encobre as relações humanas – no modelo de sociedade vigente obrigatoriamente mediadas pela mercadoria – restam “projetos”, “leis”, “emendas”, elaboradas e operadas por seres humanos que travam uma batalha, quase sempre injusta, em defesa de seus interesses particulares, que concorrem mediata ou imediatamente para a expansão de sua classe.

A questão do financiamento da educação por parte do Estado, isto é, da destinação de verbas públicas para a educação pública, atravessa todo o século XX e ganha considerável força no período da Constituinte. Deve-se lembrar que, como demonstra Saviani (2013), as classes dominantes brasileiras conservam uma *resistência histórica ao investimento público em educação pública*, cuja determinação constitucional de vinculação orçamentária foi alvo de um verdadeiro cabo de guerra – no período histórico mais recente, a vinculação foi eliminada pela Constituição de 1967, baixada pela ditadura-empresarial-militar, e retornou no âmbito da Constituição Federal (CF) de 1988⁵.

O SNE também foi pauta das lutas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública: sabia-se da necessidade de estabelecer um regime de colaboração vertical e de edificar o papel da União no âmago da formulação, coordenação, financiamento e implementação das políticas públicas de educação no Brasil, haja vista suas tamanhas disparidades e desigualdades. Como demonstram Andrade e Motta (2020), é nesse bojo, ainda, que se inserem os movimentos em prol de uma Base Nacional Comum para os currículos, isto é, de estabelecer ao menos uma parcela de conteúdos comuns que atravessassem a educação escolar de norte a sul do país, com o fito de reduzir as colossais desigualdades educacionais regionais.

Em suma, ambos os debates germinam em um período de profunda catarse para os trabalhadores da educação, isto é, de “acerto de contas” com o período anterior, cuja tônica foi a fragmentação, a usurpação e a destruição da educação pública; desejava-se implodir qualquer sintoma do sistema educacional erigido pela via autoritária, excludente e repressiva. Todavia, as lutas dos educadores e das entidades representativas ocorreram em uma permanente correlação de forças negativas, no bojo de uma transição operada “a partir da demarcação da problemática da ditadura como autoritarismo – e não como um

determinado padrão de acumulação operado pelas classes dominantes que sustentaram o golpe de 1964” (LEHER, 2010, p. 33).

É exatamente esse período, de transição de blocos históricos mundialmente e de alvorecer do bloco histórico neoliberal (CASTELO, 2011) no Brasil, que gesta o empresariamento da educação de novo tipo (MOTTA; ANDRADE, 2020). Como expõem as autoras, as determinações e condicionalidades impostas, respectivamente, pela legalidade universal do modo de produção capitalista e pelas particularidades do capitalismo dependente, interpelam fortemente conteúdo do processo de empresariamento da educação, atravessando o desenrolar das questões educacionais ao longo da história. No entanto, é preciso reconhecer as diferentes formas através das quais esse conteúdo se mostra e se oculta, dialeticamente, no perpassar das diferentes épocas e especificamente na contemporaneidade, a fim de desmistificá-lo e de reconhecer e combater suas expressões e desdobramentos.

O objetivo desse texto não é, portanto, abordar o Fundeb e/ou o SNE em suas balizas legais, mas, precisamente, explicitar os nexos existentes entre esses objetos aparentemente independentes, bem como seus vínculos para com outras medidas de contrarreforma⁶ em curso nessa fase de desmonte do caráter social da CF de 1988.

O texto está dividido da seguinte forma: na primeira parte, retomamos o conceito de empresariamento da educação de novo tipo; suas dimensões e um exemplo concreto da contemporaneidade neoliberal e capitalista dependente. Em seguida, tendo como marco a Carta de 1988, fazemos uma breve contextualização histórica do Fundeb e apresentamos alguns aspectos fulcrais do “novo Fundeb”. Na terceira parte, situamos o debate sobre o SNE e os regimes de colaboração vertical e horizontal, bem como as propostas do empresariado educacional⁷ em torno do tema, mormente no que tange aos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Na última parte, discutimos as relações existentes entre as três propostas e seus nexos, demonstrando que tanto as propostas em si quanto suas interseções são expressões contemporâneas do processo de empresariamento da educação de novo tipo, no escopo do qual não há lugar sequer para uma educação escolar nos moldes liberais-republicanos.

O empresariamento da educação de novo tipo e suas dimensões

O empresariamento da educação de novo tipo é um conceito construído por Motta e Andrade (2020) para expressar o processo de empresariamento da educação característico do bloco histórico neoliberal. O objetivo do desenvolvimento e utilização do conceito é, em suma, abarcar a dialética essencial desse processo, cujo desenrolar combina e expressa o aprofundamento de movimentos histórico-estruturais tendenciais do capital, condicionados pela legalidade do capitalismo dependente, com as particularidades do bloco histórico neoliberal em suas conjunturas específicas.

Destarte, entende-se que esse processo de empresariamento, de um lado, ilumina a tendência do capital de, ao desenvolver a dialética do seu devir, abranger e subjugar à sua lógica todas as condições de produção e reprodução social. De outro, deixa transparecer na educação, ainda que sob argumentos

aparentemente legítimos, a primazia do mercado, o ataque aos direitos e garantias sociais, a hegemonia da concepção econômica da educação, a fragilidade da democracia brasileira e o alinhamento da educação ao nexo da dependência. Na ótica das autoras, o empresariamento da educação é interpelado, invariavelmente, pelos nexos recíprocos existentes entre as relações sociais de produção e o arcabouço político, jurídico e ideológico que as entrincheira, a despeito de suas autonomias relativa.

Isso significa que não se pode discutir educação escolar, sobretudo aquela destinada aos trabalhadores, apenas pela ótica da conformação da ideologia e do apassivamento; ou das necessidades da base produtiva, dos aspectos necessários ao mercado de trabalho e à produção de mais-valor; ou das necessidades do capital de ampliar os nichos de realização do valor e a magnitude do lucro ou, ainda, apenas pela ótica da luta de hegemonia e contrahegemonia, da construção do consenso e da vivacidade do nexo força-consenso. Discutir educação escolar, ao longo da história e hodiernamente, significa mais do que entender o tema nessas óticas; requer, antes, entender os nexos entre elas e como e porque esses nexos atravessam as políticas educacionais brasileiras.

Nessa lógica, as autoras apresentam três dimensões que conformam esse processo de empresariamento, quais sejam, a mercantilização da educação, a mercadorização da educação e a subsunção da educação ao empresariado. A distinção entre elas é meramente didática: elas não se dissociam concretamente, e nem poderiam. A disjunção tem o fito de iluminar como o empresariamento combina na contemporaneidade essa tendência própria do capital aos aspectos hodiernos da sociedade capitalista: a mercantilização e a mercadorização expressam justamente essa tendência e, para as autoras, são insuperáveis nos limites da ordem vigente. A subsunção ao empresariado, por sua vez, traduz esse conjunto de especificidades que, simultaneamente, aprofundam recíproca e constantemente as duas dimensões referidas anteriormente. Precisamente nesse sentido, a subsunção da educação ao empresariado pode até sofrer alterações profundas ou mesmo ser superada. A mercantilização e a mercadorização, por sua vez, são insuperáveis na medida em que se imbricam a um padrão de acumulação que sobrevive, independentemente do tempo histórico, da exploração e expropriação humana, com o objetivo imperioso de obter lucro.

Tratando especificamente das dimensões, a mercantilização da educação é entendida pelas autoras como o processo pelo qual a educação escolar é subsumida à forma e à lógica da mercadoria: mediação obrigatória das relações humanas na ordem social vigente. Nesse sentido, não se trata da mercadoria enquanto coisa tangível, de corpo material e visível. Trata-se, antes, de algo cuja essência é em si mesma mistificadora, reificadora e fetichizadora; de algo cuja base dialética nega-se e afirma-se simultaneamente. Refirimo-nos aqui à dialética valor de uso e valor: toda mercadoria carrega, de um lado, uma utilidade que independe de seu corpo material e que satisfaz necessidades humanas, do estômago ou da fantasia, nos termos de Marx (2013); de outro, carrega consigo um *quantum* de tempo trabalho humano socialmente (isto é, médio) necessário à sua produção, que determina seu valor e constitui o centro de gravitação dos preços.

É pressuposto dessa sociedade a produção de valores de uso destinados à troca; ou seja, valores a serem realizados por outrem. Nesse processo, os trabalhos humanos concretos são equiparados via abstração de suas particularidades; a relação entre eles assume a forma particular de relação entre coisas, que

naturalmente possuem valores de magnitude determinada contingencialmente, sob os quais os homens não exercem qualquer influência. Essa “objetividade fantasmagórica” da mercadoria interliga e subordina seus produtores, imprime sua estrutura na consciência humana e é fortemente velada pela sua forma acabada, qual seja, a forma-dinheiro (MARX, 2013). E isso vale tanto para as mercadorias em geral quanto para a mercadoria força de trabalho, a despeito de todas as especificidades desta última.

A subsunção formal do trabalho ao capital é um aspecto central do processo de generalização da forma-mercadoria, dado que a força de trabalho aparece para o trabalhador, ela mesma, como uma mercadoria a ser vendida. Nesse âmago, não apenas o dispêndio da força de trabalho continua a ser o determinante do valor oculto pela forma-mercadoria, como também a negação da troca de equivalentes, imprimida pela troca entre capital e trabalho, é fortemente velada pela forma-salário. Oculta-se, assim, que a exploração da força de trabalho é precisamente o lócus de origem de todo valor novo que alimenta a reprodução ampliada do capital. Nesse processo, a racionalização da produção e a especialização da força de trabalho demandam a adaptação física, cognitiva e psíquica dos trabalhadores: algumas das qualidades psicológicas do trabalhador são separadas do conjunto de sua personalidade e objetivamente colocadas em oposição a ela como coisa, como uma mercadoria que pode ser adquirida via treinamento, disciplina, competências em geral, entre outros.

A educação escolar está intimamente vinculada a essa adaptação. Deve-se lembrar que a escola – criação da sociedade burguesa – nasce atravessada por um corte de classe, com explícito objetivo de conformar o cidadão produtivo, promovendo a lapidação da capacidade de trabalho e transformando-a em força de trabalho efetivamente útil à produção de valor. Subjugada ao capital, além de fornecer pessoal devidamente treinado à maquinaria, torna-se mais um dos tantos meios de disseminação da ideologia burguesa, corroborando tanto a perpetuação da exploração do trabalho como mercadoria quanto sua aceitação, mais ou menos passiva, como única forma de existência possível. Em suma, serve à acumulação capitalista como meio de potencialização da produção de mais-valor, combinando apassivamento e transferência de habilidades laborais, além de lograr êxito em fazer com que a classe trabalhadora comungue de sua ideologia e enxergue apenas as aparências dos fenômenos.

A educação escolar na sociedade capitalista nasce, portanto, *mercantilizada*; nasce subjugada à obrigatoriedade da venda da força de trabalho. Surge, portanto, com uma utilidade dupla e previamente negada: de um lado, a força de trabalho é em si imediatamente inútil ao trabalhador expropriado dos meios de produção. De outro, a educação escolar, ao servir para a socialização dos valores burgueses, para a formação disciplinar, moral e cognitiva necessária ao mercado de trabalho e para o entendimento unilateral da realidade serve contra o próprio trabalhador à medida que contribui para sua própria exploração. Precisamente nesse sentido, a educação escolar nasce consumida pelo trabalhador, mas com valor de uso cuja realização está destinada a outrem. Paradoxalmente, o valor de uso dessa educação é, imediatamente, a realização do valor por parte de quem a consome – o trabalhador.

Isso não significa, todavia, que não haja lutas e disputa; muito pelo contrário. O motor da história, isto é, a luta de classes, evidencia-nos isso o tempo todo, fazendo da própria instituição escolar uma arena

de disputas. Decerto, educação escolar pode oferecer outras visões de mundo; pode promover o entendimento de que essa sociedade é potencialmente superável, de que a exploração do homem pelo homem, o individualismo, a competição, a desigualdade, a miséria e a barbárie não são aspectos necessariamente constitutivos da vida. Poder, pode. Mas, primeiramente, a tendência do capital não é e nem poderia ser essa; em segundo lugar, se esse aspecto fosse indiferente, a classe dominante não estaria trabalhando, há cerca de um século, em prol da entrada e da interferência perene no âmbito escolar.

Segundo essa lógica, entende-se que a educação escolar nasce como elemento constitutivo do valor da força de trabalho. Como desataca Marx (2013), os elementos que compõem esse valor abarcam aqueles necessários à sua produção e reprodução em condições normais, podendo ser de ordem histórica e moral. Compreende-se, assim, que a educação escolar o integra de modo progressivamente duplo ao longo da história: em um nível de abstração bastante elevado, podemos considerar que, sendo a educação elemento indispensável à produção da mercadoria força de trabalho, seus custos “são incluídos no valor total gasto em sua produção” e “variam de acordo com o caráter mais ou menos complexo da força de trabalho” (MARX, 2013, p. 319), já que esse caráter incide também sobre o tempo necessário a tal formação. Outrossim, a progressiva ampliação do acesso à escola básica e sua consolidação como direito social, ainda que não integralmente de fato, também contribui para a consolidação de um aspecto generalizado, histórico e moral, no que se refere ao acesso e “consumo” dos trabalhadores em relação à educação básica.

Nessa lógica, anuvia-se a possível finalidade social do processo educativo, da mesma maneira que a forma-mercadoria oculta que a troca é essencialmente uma relação entre atividades humanas. Noutros termos, a subsunção da força de trabalho à forma-mercadoria induz sua reificação, oculta o caráter humano e social de sua produção e abrange também seus processos subjacentes. Nesse meandro, o fato de que a educação é uma forma de reprodução social da existência, construída e operada diária e coletivamente, aparece aos seres humanos de modo turvo, sendo entendida antes como coisa produzida por outrem, de consumo obrigatório por parte daqueles que desejam ocupar um lugar no mundo do trabalho, receber um salário e galgar melhores condições de vida. Nesses moldes, a educação torna-se uma coisa que deve ser consumida pelo trabalhador, mas que somente tem utilidade vinculada à venda de sua força de trabalho.

É precisamente assim que a mercantilização da educação só pode ser superada em conjunto com a mercantilização da força de trabalho, que significaria, necessariamente, o fim das relações sociais vigentes. Nessa lógica, explicam as autoras, o que se observa ao longo do desenvolvimento da legalidade capitalista é que, tal como a força de trabalho perde o valor de uso imediato ao indivíduo apartado das ferramentas de trabalho, a educação escolar também perde seu valor de uso imediato conforme se insere na simples produção da força de trabalho nos moldes estritos da necessidade capitalista, qual seja, a produção de mais-valor. Tudo isso, vale lembrar, como *tendência* no bojo da dinamicidade da história.

Antes de prosseguir, faz-se imperativo tecer duas observações. A primeira delas a de que, haja vista todo o exposto, falar em “educação escolar mercantilizada” ou em “mercantilização da educação” é mais do que falar em “educação escolar como mercadoria” no sentido conhecido do termo, isto é, como algo comercializável. Uma “educação escolar mercantilizada” é necessariamente uma educação que, no seu

conteúdo e na sua forma, cerceia o desenvolvimento humano, oblitera a compreensão da realidade e reifica, enrijece e fetichiza as relações entre humanos e entre humanos e os produtos de suas próprias ações. É falar de um processo escolar que é consumido ao longo do tempo com cada vez menos utilidade direta; que faz cada vez menos sentido direto para quem a consome, a não ser quando vinculado a uma expectativa futura de alienação da mesma. É falar de uma educação escolar que crescentemente força o valor da força de trabalho para baixo; que opera concretamente na luta de classes, tendencialmente suprimindo, cerceando, podando as possibilidades de libertação humana; conformando, apassivando, dominando e corroborando a supremacia burguesa.

O segundo aspecto a se destacar é, na verdade, uma advertência: com Marx, sabemos que falar em força de trabalho e trabalhadores não é falar apenas dos trabalhadores que integram a chamada “população economicamente ativa”, mas também dos desempregados, pauperizados, desalentados e tantas outras classificações. Em Marx, é referência também ao exército de reserva e à superpopulação relativa, em todos os seus extratos e nexos funcionalidades-desfuncionalidades. Precisamente nesse sentido, a educação mercantilizada, com todas as suas características, não (con)forma apenas para o trabalho, mas também para o não trabalho; forma para o emprego e para o desemprego, para o indivíduo compor a população economicamente ativa, o exército de reserva e também para transitar “livremente” entre eles sob a aparência de sua única e individual responsabilidade.

Essa tendência da educação escolar no capitalismo é exasperada no bojo do capitalismo dependente, assumindo especificidades coerentes com a sociedade burguesa erigida via revolução não clássica, na qual são conservados o massivo exército de reserva e o padrão dual de repartição do excedente econômico sustentado por uma classe trabalhadora duplamente expropriada que concebe o assalariamento como privilégio (FERNANDES, 1981). Corroborando esse autor, a realidade brasileira demonstrou que, apesar da luta dos trabalhadores, também no âmbito da educação, a burguesia sequer seria capaz de abraçar as reformas liberais democráticas. Historicamente, perpetuam-se os privilégios dos setores privatistas e religiosos sobre a educação pública; suas condições estruturais mínimas, a resistência ao investimento público na educação pública e a dualidade educacional estrutural que priva grande parte da classe trabalhadora do acesso à escola e/ou à cultura e aos fundamentos das ciências (SAVIANI, 2013). Tudo isso, articulado às particularidades do padrão de acumulação calcado no trabalho simples e às questões políticas relacionadas ao temor-pânico e à truculência repressiva característica da burguesia brasileira, complexifica de sobremaneira a mercantilização da educação, exacerbando seus traços essenciais.

A mercadorização da educação, indissociável da sua mercantilização, é erigida pelas autoras como forma de entender as especificidades do processo de transformação da esfera educacional em nicho de mercado, isto é, da comercialização nela imposta. Nessa dimensão, tanto a educação escolar em si, como processo pedagógico, quanto suas ferramentas subjacentes (materiais didáticos, prédios, avaliações, sistemas de ensino e outros) passaram a ser trocados pela forma fenomênica (equivalente universal) do valor. As autoras discorrem sobre as crescentes mercadorias educacionais ao longo da história, que desdobraram em variadas formas de comércio tanto entre setores privados quanto entre setores privados e públicos e que

correspondem a necessidades essenciais do capital por crescentes esferas de realização do valor. O ponto culminante desse processo é, para as autoras, o que se conhece hoje como financeirização da educação básica, na qual a lógica hegemônica atualmente – a da capitalização, nos termos de Marx (2017), de comercializar no presente as expectativas de apropriações futuras – vem determinando os modelos contemporâneos de mercadorização da educação.

Nesse sentido, as autoras demonstram que a mercadorização da educação é de longa data: tanto as escolas privadas quanto a comercialização de livros e materiais didáticos em escolas públicas são de outras épocas históricas, tal como a destinação de recursos públicos para os setores privados. Especificamente no Brasil, os setores privatistas, em forte aliança com os educadores católicos, estiveram sempre organizados e presentes nas lutas travadas em torno da educação pública, de modo que seus interesses foram sempre, e continuam sendo atendidos em alguma escala. De modo geral, a expansão dos nichos de mercado vem sendo acelerada em conjunturas específicas, inclusive como movimento de resposta às crises capitalistas – seja como movimento contratendencial à queda na taxa de lucro, seja como meio de aliviar as pressões da superprodução de capital e/ou de proporcionar o escoamento das mercadorias.

De fato, sob a égide do discurso da incapacidade financeira e da ineficiência da administração pública, ocorre a mercadorização que se refere não apenas à privatização de tipo clássico, em que há venda de patrimônio público para alguma empresa ou conjunto de investidores, mas também a mercadorização do processo educativo nas redes públicas.

No que tange a indissociabilidade da mercantilização e da mercadorização, é interessante notar, primeiramente, como ambas se retroalimentaram ao longo da história; em segundo lugar, como a subsunção da educação escolar à formação da força de trabalho foi crescentemente explicitada pela própria classe dominante, que passou a convencer os trabalhadores, descaradamente, de que é exatamente essa educação a melhor possível para estes justamente porque lhes serve no âmbito da venda da sua força de trabalho – ideia amplamente ressonante na realidade concreta, posto que, aparentemente, assim o é de fato. Exemplo disso é a ainda hoje hegemônica concepção econômica de educação, intimamente imbricada à teoria do capital humano.

Nesta última, que concedeu a Schultz o prêmio Nobel de economia, o assim chamado “capital humano” – noção altamente problemática, haja vista que a força de trabalho jamais funciona como capital nas mãos do trabalhador, mas tão somente nas mãos do capitalista – é um fator da produção tal como os outros fatores de capital alocados nessa esfera, mas capaz de potencializar os “insumos de mão-de-obra”, junto aos “níveis de tecnologia” e “insumos de capital”. A teoria forneceu uma base sistemática e legitimadora para o processo de mercantilização da educação, segundo a qual os conhecimentos, as habilidades e as atitudes adequadas e qualificadas do trabalhador gerariam benefícios, tanto individuais, como melhor remuneração e ascensão social, quanto coletivos, pois gerariam um diferencial na escala produtiva dos países e, assim, diferenças em termos de desenvolvimento, renda e qualidade de vida para todos.

É precisamente nesse sentido que, malgrado i) o seu caráter altamente ideológico, no sentido de que revela uma parcela da realidade ocultando, invertendo e mistificando seus aspectos essenciais e de que ainda assim opera como força material e ii) o fato de que, há anos, a realidade concreta teima em lançar luz sobre a fragilidade do encadeamento educação-emprego e melhores condições de vida, a teoria sustentou e continua a sustentar que a educação escolar voltada estritamente às necessidades do mercado é o melhor modelo para capitalistas e trabalhadores. Aliás, vale destacar, a força dessa ideia reside justamente na ressonância que a mesma encontra na realidade imediata dos trabalhadores, postos os seus, de fato, baixíssimos níveis de escolaridade, de trabalho, de renda e de vida, bem como o fato de que, aparentemente e realmente, uma pequena parcela da população cursava, à época, níveis mais elevados de ensino, exercia trabalhos de melhor remuneração e tinha melhores condições de vida.

Marcadamente no bloco histórico neoliberal, acentua-se a mercantilização e a mercadorização sob a égide do empresariado educacional. Este é concebido pelas autoras, à luz de Gramsci (2001), como um bloco social, formado por um seleto grupo de empresários que, dotados de uma determinada “capacidade técnica e dirigente”, assumem posição de prestígio e, portanto, de confiança na relação social de produção capitalista. Com essa expressão, buscamos a sua capacidade de operar a lógica empresarial, fazendo-a penetrar em todas as esferas da relação social por meio de vários mecanismos de controle, e sobretudo sua capacidade dirigente, de produção de vários tipos de consenso.

Nesse sentido, as autoras destacam que o emprego do termo “empresário” no sentido gramsciano, isto é, de “elaboração social superior”, que não necessariamente é dono, chefe ou executivo de uma empresa, comporta uma importante ampliação do conceito. Ademais que, para o próprio Gramsci, nem todos os empresários seriam capazes de organizar efetivamente o conjunto da sociedade, inclusive o organismo estatal, com vistas a criar condições favoráveis à expansão da própria classe.

Assim, o que se chama de empresariado educacional transcende um mero conjunto de empresários e denota, primeiramente, um conjunto de capitalistas proprietários ou funcionários (MARX, 2017), vinculados aos mais diversos setores (industrial, financeiro, agropecuário, serviços e outros), que possuem capacidade técnica e dirigente, adquirida e não inata. A maior parcela desse empresariado é integrada por um quadro ativo e operante de prepostos, isto é, de funcionários da classe dominante, aos quais são confiadas as tarefas conectiva, educativa, persuasiva e organizativa.

As autoras têm claro que a movimentação dos empresários no âmbito da educação também é de longa data. Gramsci (2001) compreende os empresários como “intelectuais de novo tipo”, nascidos do processo industrial, que no Brasil remete ao século XX. Vale destacar que no Brasil, desde a década de 1930, os empresários industriais disputam um projeto político-pedagógico hegemônico, demonstrando que o empresariado industrial, desde sua organização embrionária, organiza-se para intervir na educação escolar e hegemônizar a sua concepção de educação, cuja base carrega e naturaliza aspectos da mercantilização e da mercadorização. No entanto, é somente e exatamente no bloco histórico neoliberal que esse conjunto de intelectuais de novo tipo afloram política e economicamente e se constituem, com vistas ao atendimento de

seus interesses particularistas, como um bloco social ético-politicamente consistente e dirigente, apesar de suas tensões associadas, por exemplo, à repartição do mais-valor.

Exposto o sentido do empresariado educacional, podemos discorrer sobre a forma com que o bloco submete a educação escolar a sua hegemonia, em íntima relação com o Estado estrito e com o empresariado internacional, o protagonismo da formulação, aprovação e implementação das políticas públicas de educação. Tal subsunção parece ser a forma mais eficiente que o capital encontrou para maximizar o seu controle sobre o processo educativo, determinando seu conteúdo e forma em fina sintonia com os seus interesses. O curioso é que, nessa tomada da dianteira, as ações do empresariado aumentam a precarização e o esvaziamento do processo educativo, a partir da sua subsunção à lógica empresarial e ao *ethos* gerencialista de controle. Tais ações reverberaram no tempo e no conteúdo da (con)formação da classe trabalhadora, bem como na discriminação dos valores relativos às mercadorias e na dinâmica do mercado educacional.

Na realidade, as autoras expõem que a Contrarreforma do Estado de 1995 é um aspecto fulcral tanto da organização do empresariado educacional quanto da subsunção da educação ao empresariado. Isso porque é a contrarreforma que converte legalmente direitos sociais e universais em “serviços públicos não estatais” e que proporciona as condições jurídicas para a expansão de organizações sociais empresariais⁸ – aspectos chave para a subsunção da educação ao empresariado e para a consolidação do empresariamento de novo tipo. Nesse sentido, tem-se claro que a multiplicação das entidades de cunho empresarial no apagar das luzes do século XX e sua posterior organização como aparelho de hegemonia em esferas como saúde e educação foi a forma mais eficiente que esse empresariado educacional encontrou para, simultaneamente e a despeito das resistências, controlar a atividade da escola pública, moldar a força de trabalho conforme as necessidades da produção de mais-valor e fazer da educação um nicho de mercado altamente lucrativo.

Na contraface da mesma moeda, isto é, da base jurídica para a expansão legítima das organizações de cunho empresarial, os empresários foram convocados a se organizar. Como demonstra Motta (2012), construída e fortalecida a ideologia social-liberal, a intervenção na “questão social” assumiu a primeira ordem de importância: em 1999, por exemplo, no Pacto Global, o empresariado foi anunciado pelos organismos internacionais como força central para acobertar o antagonismo de classe, construindo uma relação harmônica entre mercado, Estado e sociedade civil, de modo a conferir uma “face mais humana ao capital”, sob auspício de uma sociedade harmoniosa (MOTTA, 2012). Cabia ainda a esses empresários a redução das desigualdades a partir do condicionamento de um capital humano mais adequado ao mercado de trabalho – mais produtivo e vendável, mensurado e por “padrões de qualidade” balizados por critérios técnicos.

Em outros termos, a essa fração de classe caberia construir um novo senso comum, soldador do bloco histórico neoliberal em sua vertente social-liberal – ratificando, assim, que a escolarização é um dos mecanismos de conformação, internalização e sedimentação da forma burguesa de enxergar e compreender o mundo, inclusive sua estrutura de classes, ou seja, é ferramenta de cimentação ideológica de qualquer bloco histórico que se inaugure sob a égide da sociedade de classes.

Em sendo assim, a organização crescente desse empresariado, associado ao seu peso econômico,

traduziu-se em ampla força política. Nesse processo, é possível exemplificar o aprofundamento da mercantilização e da mercadorização, respectivamente, inclusive a partir da exasperada precarização do mundo do trabalho. A “pedagogia das competências”, implantada de fato no Brasil na década 1990, aprofunda de sobremaneira a negação do acesso aos conhecimentos, além de tornar os “itens de aprendizagem” quantificáveis, mensuráveis, vigiáveis. Nessa lógica, restringe-se não só o acesso aos conhecimentos requeridos pelo mercado de trabalho, como esses conhecimentos reduzem-se a competências extremamente simples e voláteis. Aniquila-se cada vez mais, assim, toda e qualquer possibilidade útil dessa educação escolar ao trabalhador, colocando em xeque até mesmo sua utilidade de “facilitadora da venda da força de trabalho”.

Nesses termos, os trabalhadores não somente são privados das ferramentas necessárias à compreensão crítica da realidade, mas são também estimulados a assumi-la como inapreensível pela razão, imutável e ininteligível, bem como a naturalizá-la e reagir a seus aspectos perversos com corresponsabilidade e ações voluntárias para amenizá-los. Seu valor de troca é ainda mais reduzido: a expansão do acesso à educação precarizada e pulverizada vem contribuindo, de um lado, para “capacitar” o exército de reserva e pressionar os salários para baixo e, de outro, para aligeirar os processos formativos, concorrendo, ainda mais para o rebaixamento do valor da força de trabalho.

No âmbito da mercadorização especificamente, mencionamos sobre a lógica da capitalização, crescente no bloco histórico neoliberal: neste, foi não só ratificado que a educação escolar é considerada um nicho de mercado, mas também que o deslocamento do capital produtivo ao capital financeiro, inclusive fictício, bem como a hegemonização da ideia de que o capital se reproduz ampliadamente dissociado da esfera produtiva e da exploração da força de trabalho – nas palavras de Marx (2013, p. 768) uma “fórmula mais genérica, mas também por isso a uma fórmula inexplicável e absurda” – arrastam com eles todas as esferas da vida humana, incluindo a educação escolar.

De acordo com as autoras, essa crescente organização e força política do empresariado educacional culminou na formação do Todos pela Educação (TPE) – o corolário da subsunção da educação ao empresariado e a expressão mais clara de um núcleo empresarial que se porta como a clássica burguesia liberal-republicana, mas que só tem espaço no Brasil em conjunturas muito bem determinadas. Em íntima associação com o Estado estrito, o TPE assumiu o controle sobre a Educação Básica pública a nível nacional, mormente via integração de cadeiras do Estado estrito, parcerias público-privadas e operações legislativas e jurídicas de direcionamento das políticas públicas de educação, além do famoso Decreto Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Este, em síntese, representou a direção a ser seguida pela educação pública nacional em todos os seus aspectos, inclusive de mensuração, responsabilização e quantificação dos resultados, e ao qual voltaremos adiante.

Pari passu a esse processo, vimos, nesses últimos trinta anos, o exacerbamento dos problemas de acesso, aprendizagem e permanência; da expropriação dos conteúdos escolares elementares no campo científico, tecnológico, filosófico, cultural e artístico, “negando os fundamentos das ciências que permitem aos jovens entender e dominar como funciona o mundo das coisas e a sociedade humana” (MOTTA;

FRIGOTTO, 2017, p. 369); do apartheid socioeducacional, cerceamento/expropriação do trabalho docente, desqualificação/requalificação da formação docente, redução progressiva do processo de escolarização à simples transferência de competências e habilidades necessárias a um suposto mercado de trabalho que demanda maior “qualificação” e um tipo resiliente de trabalhador. Enfim, observamos que, em prol da elevação dos índices educacionais, aprofundam-se problemas históricos e expandem-se as empresas de ensino a distância, de livros e materiais didáticos e *think tanks* internacionais sob o incentivo do Estado e sob o domínio do capital portador de juros.

Andrade (2020) demonstra como as disputas em torno de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), travadas mormente entre 2012 e 2018, ilustra a coadunação dessas três dimensões no tempo presente, funcionando como indicador desse processo. Apesar de todas as complexas mudanças econômicas e políticas desse período, a autora demonstra como a articulação e atuação do *Movimento pela Base Nacional Comum*⁹ (MPB) – um “braço” do TPE dedicado exclusivamente a esse debate – foi de suma importância para a aprovação da proposta empresarial praticamente na sua integralidade. Ademais, a autora analisa pormenorizadamente essas propostas e como as mesmas, justificadas por um discurso empresarial possivelmente desmontável, i) promovem o controle exacerbado do empresariado sobre o currículo da educação pública e a mensuração de resultado em grande escala; ii) a reformulação de todos os materiais didáticos em prol do novo arranjo curricular, expandindo o nicho de mercado e criando a necessidade de novos produtos e comercializações, inclusive de pacotes avaliativos e sistemas de avaliação e iii) de um lado, um espantoso estreitamento e simplificação curricular em termos de conhecimento historicamente acumulado, doravante pautado pela pedagogia das competências que, antes, havia sido derrubada pela luta articulada dos profissionais da educação comprometidos com a escola pública; de outro, a pauta de uma educação claramente voltada à própria sorte, mormente no ensino médio, pela inserção das competências socioemocionais, dos itinerários formativos voltados para o “empreendedorismo”, para a “economia criativa”, “processos culturais” e outros codinomes para “mercado de trabalho altamente pauperizado”.

É precisamente assim que, de acordo com as autoras, a subsunção da educação ao empresariado estabelece um nexos retroalimentativo com as outras duas dimensões citadas. A hegemonia do empresariado educacional aprofunda a mercantilização e a mercadorização da educação à medida que, respectivamente, transforma a educação escolar em mera transferência de competências estritamente necessárias ao mercado de trabalho simples, precarizado e instável, e expande constantemente os nichos de mercado. Estes processos, por sua vez, tendem a deslocar constantemente a correlação de forças contra os trabalhadores, haja vista a própria precarização das condições materiais de vida. É assim que, para as autoras, o empresariamento da educação vem sendo aprofundado nos últimos trinta anos.

Breves considerações sobre o Fundeb

Antes de tratarmos do “novo Fundeb” e de suas particularidades, cabe tecer algumas breves considerações gerais sobre sua origem, história e composição.

A existência do Fundeb foi antecedida pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), implantado pela Emenda Constitucional (EC) nº14, de 1996. Criado pelo Ministério da Educação (MEC) do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – que, vale lembrar, dispensava eufemismos para se posicionar abertamente contra a educação pública – o fundo integrava um conjunto maior de medidas de contrarreformas educacionais, cujo buslís era recalibrar o padrão educacional brasileiro às necessidades imperiosas do padrão de acumulação fortemente calcado no trabalho simples (LEHER, 2010).

Além do mais, deve-se destacar que esse complexo de medidas educacionais orbitava um complexo maior de medidas de contrarreformas que, sob a égide da desregulamentação e da modernização, operava a subordinação ativa e consentida ao nexu da dependência característico do bloco histórico neoliberal (ANDRADE; MOTTA, 2020). São exemplos dessas afirmações, respectivamente no âmbito educacional e no âmbito mais geral, o deletério e inescrupuloso decreto 2.208/1997, que ratificou a dualidade educacional ao disjuntar o Ensino Médio propedêutico da formação técnica e profissional, e as inúmeras supressões aos direitos dos trabalhadores, a exemplo da reforma da previdência instituída pela EC 20 de 1998.

Como afirma Lamarão (2020), nesse contexto, não é de se surpreender que o Fundef tenha significado, efetivamente, um contingenciamento das despesas da União com a Educação Fundamental pública. Embora seja verdade que o Fundef contribuiu para aliviar os problemas educacionais gerados pela miséria de recursos de alguns municípios, também o é que o mesmo fundo promoveu perdas de recursos para outros municípios e estados. Em suma, o fundo praticamente não agregou novos recursos para a educação; promoveu uma intensa municipalização do Ensino Fundamental e fixou um valor de complementação pífio por parte da União – ente federativo de maior arrecadação e, portanto, com maiores possibilidades de contribuição. Há de se lembrar ainda que, a despeito desse patamar irrisório, o governo federal não cumpriu, nem nos mandatos de FHC, nem nos mandatos de Lula, os critérios do valor mínimo nacional tal como proposto na lei do Fundef, deixando de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões entre 1998 e 2002 (DAVIES, 2006). Segue o autor:

Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF, tendo em vista a Lei n. 9.424, alcançará um valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006, pois, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório sobre as contas da União em 2004 (Brasil, TCU, 2005), a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões só em 2004, não de R\$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a Lei n. 9.424. Com base nisso, podemos estimar que a complementação devida só no governo Lula terá alcançado R\$ 20 bilhões (4 x R\$ 5 bilhões), que, acrescidos aos R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo de FHC, totalizariam mais de R\$ 30 bilhões (DAVIES, 2006, p. 757).

Sete anos após a primeira Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 112/1999 – apresentada à época por deputados federais do Partido dos Trabalhadores (PT), a EC nº 53 de 2006 estabeleceu a substituição do Fundef pelo Fundeb, regulamentado inicialmente pela Medida Provisória (MP) nº 339/2006 e posteriormente pela lei 11.494/2007. Previsto para durar catorze anos, o Fundeb, se por um lado ampliou a gama de impostos abarcados e incluiu as etapas da Educação Infantil e do Ensino Médio na abrangência

do Fundo, por outro, manteve a pífia participação da União; deu seqüência à federalização dos níveis da Educação Básica e foi peremptoriamente acompanhado, ao longo de sua vigência, pela precarização do trabalho docente, na qual a perda salarial está circunscrita de modo inegável. O Fundeb aprovado em 2006 consiste, portanto, em um modelo de financiamento que fixa em apenas 10% o financiamento da Educação Básica por parte da maior fonte de arrecadação do Estado brasileiro, contribuindo de sobremaneira para o aprofundamento das desigualdades educacionais interestaduais e intermunicipais, uma vez que 90% do Fundo fica a cargo dos estados e municípios.

Antes de seguirmos adiante, devemos destacar que as sincronias entre o Fundeb e a movimentação do empresariado educacional reunido no aparelho privado de hegemonia Todos pela Educação (TPE) não se reduz a uma coincidência cronológica – que de fato existe, posto que o fundo é sancionado como lei no mesmo ano em que o TPE desenha de forma explícita, em profunda simbiose com o Estado estrito, a agenda educacional pública e privada do país através do já mencionado Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (CTPE), sancionado como Decreto nº 6.094/2007. Na realidade, ambos integram um conjunto maior de medidas alavancadas pelo MEC de Haddad, que ficou conhecido como Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e cujo carro-chefe foi, de fato, o CTPE, que acabou por guiar a formulação, tramitação e implementação das políticas públicas de educação¹⁰. Outro aspecto inserido na Educação Básica via CTPE é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), compreendido pelo empresariado educacional como verdadeiro índice mensurador da qualidade da educação¹¹.

Nesse âmbito, não é de se surpreender que houvesse alinhamento entre agenda empresarial do TPE e as leis que desenhavam as medidas abarcadas pelo PDE. A lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, previu que até 10% da complementação anual da União poderia “ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento” (BRASIL, 2007, art.7º) – justamente o que fazem as chamadas “organizações sociais” vinculadas a área de educação. Noutros termos, definiu-se que essa parcela seria destinada aos entes que apresentassem projetos em regime de colaboração, de modo a induzir os sistemas de ensino municipais a realizarem parcerias, mormente com as chamadas “organizações sociais” e seus braços, adquirindo a prestação de consultorias para a melhoria da gestão das redes de ensino, cursos de formação de professores e gestores, programas de aceleração da aprendizagem, entre outros. Precisamente nesse sentido é forçoso reconhecer que o Fundeb se enquadra no conjunto de medidas que pavimentou o *boom* de organizações sociais atuantes na educação pública, contribuindo amplamente, assim, para o processo de empresariamento da educação característico do bloco histórico neoliberal.

Nessa lógica, o Fundeb não cumpriu e nem poderia cumprir o objetivo de manter e desenvolver a educação básica pública, como declarado quando da aprovação do Fundo. Ao contrário, o crescimento da participação da iniciativa privada na educação básica, sobretudo no ensino fundamental, foi gritante ao longo da vigência do Fundeb. Como demonstra Davies (2020), entre 2006 e 2019, as matrículas cresceram na rede privada *pari passu* à queda na rede pública; o número de escolas privadas também cresceu à reboque do fechamento de escolas públicas.

Esse Fundeb de que tratamos até aqui teve fim em 2020, e nos interessa, agora, analisar a EC nº 108/2020, que tramitou sob insígnia de PEC nº 26/2020. Além de tornar o Fundeb permanente, a PEC previu a complementação do fundo via sistema híbrido, que acrescenta mais duas complementações àquela já existente. A EC 53/2006 previa, como já mencionado, os 20% da cesta de impostos arrecadados pelos governos e a distribuição conforme critérios já considerados (como as matrículas), bem como a complementação de 10%, por parte da União, aos fundos estaduais que não atingissem o valor mínimo nacional. À tal complementação, somam-se uma segunda, progressiva, destinada aos governos cuja receita total vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino não atinja o valor mínimo nacional; e ainda, uma terceira, de 2,5%, destinada a governos que melhorarem índices de gestão e aprendizagem.

Não é o objetivo aqui fazer uma análise pormenorizada da PEC nº 26/2020, da EC nº 108/2020 e tampouco da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o “novo” Fundeb. Uma pequena parte da análise-síntese da PEC 26, com seus aspectos positivos e negativos, é reproduzida abaixo e pode ser encontrada com detalhes em Davies (2020, s./p.):

Em síntese, podemos dizer que a PEC apresenta os seguintes principais pontos positivos, entre outros já citados: (1) a complementação dos 10% (que não seria novidade em relação ao Fundeb atual) aumenta os recursos vinculados à educação (...); (2) a complementação adicional dos 10,5%, a ser feita com base na receita total vinculada à educação, e não apenas nos 20% dos impostos do Fundeb, também contribui para diminuir essa desigualdade, que, no entanto, continuará existindo. Entre os pontos frágeis podemos assinalar os seguintes: (1) a complementação dos 10% é pequena (...); (2) a complementação adicional dos 10,5% também é pequena (...); (3) a PEC contém traços neoliberais acompanhados de um verniz social (nível sócio-econômico dos educandos) (...) e é privatizante ao permitir que parte dos 10,5% da complementação seja usada em instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias ditas sem fins lucrativos; (4) os 70% do Fundeb reservados ao pagamento de profissionais da educação são ilusórios (...).

Dois aspectos são importantes aqui e nos interessam particularmente. O primeiro deles, o que se refere aos supracitados “traços privatizantes” da PEC 26/2020. De fato, essa PEC permitia a destinação de recursos dos fundos a organizações ditas sem fins lucrativos, mas a brecha foi retirada da versão final da EC. Evitou-se, assim, que um montante de cerca de R\$15,9 bilhões, de verba pública, fosse destinado ao setor privado e às escolas confessionais (LAMARÃO, 2020). Nesse sentido, lembremos que na EC 53/2006 não havia menções às escolas privadas ou confessionais, e que o Congresso Nacional introduziu a permissão da transferência de recursos públicos para essas instituições durante a tramitação da MP 339/2006, que deu origem à lei de 11.494/2007. No caso do “novo Fundeb”, a permissão foi inserida na própria PEC, e retirada antes de ser aprovada.

Em segundo lugar, observemos mais de perto a terceira contribuição integrante do sistema híbrido, citado anteriormente. Devemos destacar que, na Lei 11.494/2007, que regulamentava o Fundeb vigente até 2020, a distribuição das parcelas de recursos oriundas da complementação da União deveria considerar a “apresentação de projetos em regime de colaboração por estado e respectivos municípios ou por consórcios municipais” e o “desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar” (BRASIL, 2007, art. 6º - grifo nosso).

Nesse sentido, não se pode dizer que o “novo Fundeb” insere critérios meritocráticos ou quantitativos (ou “neoliberais”, como quer Davies (2020)) no que tange à aprendizagem. Na realidade, o “novo” Fundeb os aprofunda e os desenvolve, atribuindo-os a uma nova parcela da contribuição que não mais aquela parcela dos 10% provindos da União – que continuam a compor o fundo, vale lembrar. Como vimos, na PEC 108/2020, define-se que os 2,5% de complementação da União serão destinados às redes públicas que, “cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancarem evolução de indicadores *a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades*, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica” (BRASIL, 2020a, art. 212-A – grifo nosso).

Vejamos agora como ficaram definidos tais critérios na Lei de Regulamentação do Fundeb. No artigo 14 dessa lei, primeiro inciso, definem-se as condicionalidades que deverão ser cumpridas pelas redes públicas, além da melhoria dos indicadores de aprendizagem. Dentre elas, estão “*referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular*, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino”; “regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução” nos moldes do definido na Constituição Federal e na EC 53/2020 e a “*redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica*” (BRASIL, 2020b, Art. 14, § 1º - grifos nossos). Quanto ao cálculo dos indicadores de aprendizagem, estão postos: as taxas de aprovação em cada rede, as taxas de atendimento escolar (claramente posto como modo de captar a evasão) e “o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem” (BRASIL, 2020b, Art. 14, § 2º).¹²

Postas estas observações, destacamos que a regulamentação do “novo” Fundeb foi aprovado em dezembro de 2020, por unanimidade, na Câmara dos Deputados, unificando o voto dos socialistas – como os dos PSOL – e o dos Democratas: partido que, ante aos muitos filhos que a Arena produziu, talvez seja o seu mais longo e menos acanhado herdeiro de matiz ultraliberal. Tão logo a aprovação do “novo Fundeb” tenha se concretizado, a articulação denominada “Campanha Nacional pelo Direito à Educação” elaborou a “Carta à Sociedade Brasileira” festejando vitória e reafirmando o “compromisso em seguir no debate técnico e político para a construção da lei do Sistema Nacional de Educação e para a regulamentação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e do Custo Aluno-Qualidade” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2020, s./p.).

Nesse âmago, é imperativo atentar para o fato de que, embora tenha sido vetada a permissão de transferência direta de recursos públicos para as instituições “não públicas”, todo esse modelo meritocrático de gestão de resultados como critério de transferência de recursos por parte da União não só ratifica a concepção econômica de educação, característica da hegemonia do empresariado educacional, mas pavimenta o arcabouço necessário às transferências de recursos para a iniciativa privada.

Vejamos o desenrolar desse argumento nas próximas seções.

Imbricações entre Sistema Nacional de Educação e Arranjos de Desenvolvimento da Educação

Tão logo pautada a regulamentação do “novo” Fundeb, parlamentares movimentaram o PLP 235/2019, que “Institui o Sistema Nacional de Educação, dispõe sobre o processo de avaliação dos sistemas de ensino, determina a elaboração de planos nacional, estaduais, municipais e distrital de educação e especifica as fontes de financiamento da educação” (SENADO FEDERAL, 2021, s./p.). Esse PLP deu entrada no Senado em outubro de 2019, e a última movimentação da proposta havia sido em dezembro de 2019; em setembro de 2020, a situação do Projeto, estacionada em “matéria com a relatoria”, foi alterada para “pronta para a pauta na comissão”. Um mês antes, em setembro de 2019, deu entrada na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 5.182, que dispõe sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Nos primeiros artigos do PL, temos:

Art. 1º A União estimulará e considerará, de modo prioritário, para efeitos da assistência técnica e financeira referida no art. 211, § 1º da Constituição Federal, os entes federados que se articularem em regime de colaboração, sob a forma de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), nos termos definidos nesta Lei.

Art. 2º Por Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) entende-se a forma de colaboração instituída entre entes federados, com proximidade geográfica, para promover ações conjuntas e coordenadas na área da Educação, visando à melhoria de sua qualidade (BRASIL, 2019a, p.1).

Antes de desdobramos o argumento, tentaremos situar o leitor, de modo breve, no debate existente à cerca do SNE e dos ADE, para em seguida desdobrarmos suas relações com o Fundeb.

Como já mencionado nesse texto, a existência de um SNE foi, e não deixa de ser, uma reivindicação dos trabalhadores que estão na luta por uma educação pública menos desigual, coordenada e financiada pela União, em regime de colaboração vertical entre os entes federados. De acordo com Argollo (2015), a proposta de ADE insere um processo de regulamentação do formato colaborativo de “novo tipo”, à medida que propõe um regime de colaboração horizontal e local, isto é, uma espécie de pacto cooperativo entre estados e municípios ou intermunicipal, com suas organizações públicas ou privadas, coordenado “por um agente local, oriundo dos quadros das instituições públicas ou privadas envolvidas, responsável pela mobilização dos entes participantes” (BRASIL, 2019, art. 3º, p. 2).

Em suma, deve-se considerar que o regime de colaboração ou “federalismo cooperativo” previsto na CF de 1988 denota uma espécie de pacto colaborativo entre entes federados, prevendo uma descentralização da responsabilidade e da organização administrativa – no escopo do SNE especificamente no âmbito educacional – necessariamente financiada pela União. A grande “novidade” da proposta do ADE é, justamente, a proposição do formato horizontal de colaboração no que tange à organização dos sistemas de ensino, com mediação da iniciativa privada nesses regimes via convênios, consórcios, contratos administrativos e outros. Diga-se de passagem, um modelo no qual “todo mundo ganha”; afinal, em tese, a iniciativa privada tem apenas o fito louvável de melhorar a qualidade da educação.

A proposta de ADE não surge pela primeira vez, todavia, em 2019. Como demonstram Motta e Argollo (2016), esse formato de ADE apareceu pela primeira vez no âmbito do já mencionado PDE, em 2007, sob o rótulo de “arranjos educativos”, que deveriam estar em sintonia com a consolidação dos

chamados Arranjos Produtivos Locais (APL) – noção que traduz arranjos formados por cadeias produtivas geograficamente próximas, que desenvolvem atividades econômicas correlatas e em cooperação entre si e estabelecem vínculos econômicos, políticos e sociais. Ainda de acordo com as autoras, a implantação desses ADE começou a ocorrer a partir de 2009, quando o *Instituto Votorantim* demandou apoio do TPE nesse sentido.

Pouco tempo após a aprovação do PDE, o MEC fez ressurgir o debate sobre a regulamentação SNE. Como demonstram Argollo e Motta (2016), o MEC tomou a iniciativa de ampliar o debate, criando espaços próprios que, de certo modo, comportavam as pressões e lutas que ganharam novas dimensões a partir da clara hegemonia conquistada pelo TPE junto ao MEC. No que tange especificamente ao SNE, a despeito das discussões coordenadas, em 2011 o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou a criação do modelo de regime de colaboração do tipo horizontal, exatamente conforme definiu o relator Mozart Ramos, integrante do TPE e do Instituto Ayrton Senna. No ano seguinte, a proposta foi regulamentada pela Resolução MEC/CNE nº 1/2012, na qual os ADE são explicitamente tratados como meio de implementação do regime de colaboração e como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade da educação. É precisamente esse “novo tipo” de regime de colaboração que, para o empresariado educacional, é o potencial regulamentador do SNE.

Destarte, é interessante observar como as propostas se imbricam. Para o empresariado educacional, não basta que existam ADEs associados aos APLs; os ADEs devem existir como molde de SNE – até hoje não regulamentado. Foi justamente nesse âmago que surgiu, em 2016, o chamado “Movimento Colabora Educação” (MCE), integrado por sete organizações de cunho privado, quais sejam o TPE, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Itaú Social, a Fundação Lemann, o Instituto Natura, o Instituto Positivo e o Instituto Unibanco (MCEb, 2021).

O MCE se apresenta como organização suprapartidária e sem vínculos com instituições públicas, que desde 2016 trabalha para fortalecer “a governança federativa da educação, tanto no que diz respeito ao respectivo arcabouço legal e normativo quanto pela expansão das políticas públicas em Regime de Colaboração” (MCE, 2021a, s./p.), que ainda não contam com previsões legislativas que induzam, orientem ou regulamentem o trabalho pactuado intraterritorial¹³. Nesse sentido, para o Movimento, é urgente a institucionalização do trabalho colaborativo, que deve se concretizar pela implementação de estratégias de coordenação e a cooperação entre os entes envolvidos, construindo uma estrutura pela qual as gestões executem a colaboração entre si. O MCE justifica essa urgência destacando que a colaboração é um “caminho propício para alcançar resultados positivos na oferta de uma educação de qualidade”, para “assegurar a aprendizagem dos estudantes” e “reduzir as desigualdades que existem no Brasil, promover a equidade, assegurar a boa gestão de recursos e insumos pedagógicos, implementar e dar continuidade a uma série de políticas públicas” (MCE, 2021a, s./p.). No que tange ao SNE, destaca o Movimento:

Neste sentido, entendemos e reafirmamos a importância de se consolidar uma efetiva governança educacional, por meio da regulamentação de um Sistema Nacional de Educação (SNE). Desta forma, todos os entes federados, sob uma mesma normativa, terão condições e orientações semelhantes para institucionalizar e conduzir seu trabalho

em Regime de Colaboração. A falta de um Sistema Nacional que coordene e distribua as responsabilidades pela educação brasileira é um empecilho para a implementação de políticas públicas educacionais em Regime de Colaboração. O SNE irá dispor, portanto, de instruções e orientações aos entes federados para a pactuação de políticas e o trabalho colaborativo. Regulamentar o Sistema Nacional de Educação é urgente e necessário (...). Ainda que verse sobre questões complexas, como autonomia dos entes e **financiamento da Educação**, estamos certos de que a partir do esforço de cada ator envolvido no processo, os consensos surgirão. (...). Não podemos mais adiar a resolução de problemas que são estruturais e críticos, que atrapalham o trabalho feito nas salas de aula. Carecemos de uma estrutura que valorize as nossas diferenças, abrace as diversidades territoriais brasileiras e, acima de tudo, garanta a aprendizagem de todos os estudantes (MCE, 2021, s./p. – grifo nosso).

A despeito da importância do MCE em seu conjunto, deve-se notar que o Instituto Positivo tem papel relevante na coordenação dos ADE existentes (ver nota viii). Aqui, é necessário distinguir o Grupo Positivo e o Instituto Positivo: o Grupo é uma *holding* brasileira, com atuação nas áreas de informática, educação e editorial – nessa última, com duas empresas, sendo uma delas a proprietária da maior gráfica do país. O Instituto Positivo nasce, por sua vez, em 2012, como comemoração dos 40 anos de existência do Grupo Positivo, com o fito de atuar especificamente no campo educacional. No site do Instituto, encontramos que o mesmo nasceu em 2012

para gerir o investimento social do Grupo Positivo, em favor da comunidade. (...). Em 2014, após uma consulta aos públicos de relacionamento do Grupo e do Instituto, nosso foco de atuação passou por transformações. Para responder às expectativas desse público, passamos a contribuir com a melhoria da qualidade da Educação pública brasileira. Em 2015, adotamos o incentivo ao Regime de Colaboração por meio dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) como principal foco de atuação. Optamos por participar da implantação de ADEs, no papel de facilitador e mentor técnico da metodologia, prestando apoio para a mobilização do grupo de secretários e suas equipes, na elaboração do diagnóstico territorial, das metas, do plano de ação e do monitoramento e avaliação das iniciativas. Em 2017, além de manter o apoio à implantação de ADEs, passamos a produzir e disseminar pesquisas e informações, a fim de que mais municípios brasileiros possam ter informações sobre como se organizar em Regime de Colaboração, potencializando as ações cooperativas em prol do aumento da qualidade da Educação (INSTITUTO POSITIVO, 2021, s./p.).

A tríade Sistema Nacional de Educação, Arranjos de Desenvolvimento da Educação e “novo” Fundeb: expressões do empresariamento da educação de novo tipo

Expostas brevemente as relações existentes entre os ADE e o SNE, torna-se difícil compreender como mera coincidência temporal o fato de que, paralelamente à tramitação do PL 5.182/2019, esteja tramitando o PLP 235/2019, que institui o SNE e dispõe sobre tudo que se tem direito: avaliação, financiamento e outros. No que tange especificamente ao PLP, deve-se ressaltar que na proposta original, de autoria do Senador Flávio Arns (REDE/PR), não há qualquer menção aos ADE. Estes foram inseridos na proposta no âmbito da sua relatoria, realizada pelo Senado Dário Berger (PMDB-SC); no documento de relatoria, no Artigo 31, encontramos como “instrumentos do federalismo cooperativo, destinados a promover o regime de colaboração entre os sistemas de ensino”: os planos de educação, as avaliações periódicas, os mecanismos automáticos de redistribuição de recursos, “especialmente o Fundeb” e os “consórcios, convênios, acordos de cooperação técnica, arranjos de desenvolvimento da educação,

contratos colaborativos e outras formas de associação federativa previstas em lei” (BRASIL, 2020, Art. 31, p. 32).

Outros dois aspectos na relatoria da proposta de SNE também chamam atenção, quais sejam as menções constantes e enfáticas à necessidade de promover o regime “horizontal” de colaboração e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, sendo este último um dos objetivos do SNE. Nesse sentido, é objetivo explícito da proposta fortalecer mecanismos redistributivos voltados para a assistência técnica e financeira dos sistemas de ensino em situação crítica de desempenho e promover a cooperação entre os entes federados para compartilhamento de experiências pedagógicas e gerenciais ditas exitosas. Deste modo, o PLP nº 235/2019 propõe regulamentar a tríade aludida entre “gestão; financiamento; regime de colaboração horizontal”, considerando o financiamento necessário ao cumprimento das metas e resultados educacionais – cumprimento este facilitado pela regulamentação dos ADE como ferramenta para o desenvolvimento da equidade da educação básica.

Ao nosso ver, vários aspectos precisam ser iluminados aqui. O primeiro e mais simples deles é o fato de que tanto a concepção geral de educação que sustenta a noção dos ADE quanto os argumentos lógicos que justificam sua necessidade são essencialmente problemáticos. Primeiramente, porque reafirmam a restrição da educação escolar às necessidades estritas do mercado de trabalho – agora não mais do mercado em geral, mas do mercado de trabalho de uma região específica. Em segundo lugar porque está posto, ainda que vez ou outra nas entrelinhas, que o grande problema da educação escolar se resume a uma questão gerencialista de má otimização e utilização dos recursos, quando na verdade, como já vimos, o modelo de financiamento da educação no Brasil continua a perpetuar uma sobrecarga extrema nos estados e municípios, num modelo de soma zero onde o ganho ocorre sempre à reboque de alguém que perde.

Ademais, o modelo instituído pelos ADE e pelo regime de colaboração horizontal de modo geral, são funcionais à lógica do empresariado educacional de duas formas distintas: de um lado, a forma de organização do ADE abre a possibilidade de mercadorização de diversos “materiais” de apoio em larga escala: apostilas, serviços, pacotes de avaliação, aprendizagem, gestão e outros. Nesse sentido, não deixa de ser uma forma de destinação de verba pública aos entes privados, ainda que haja uma comercialização na qual a escola pública compra mercadorias com determinada utilidade. Além disso, os próprios convênios e parcerias abarcam outros tipos de transferência de recursos, como as isenções fiscais, os convênios e acordos de colaboração técnica estabelecidos entre os entes federados e as instituições privadas no rol do federalismo cooperativo.

Em suma, direta ou indiretamente, portanto, as entidades de cunho empresarial desviam recursos públicos enquanto “colaboram” com a educação pública dentro dos ADE. Ainda no que tange à lógica do empresariado, todavia, na contraface da mesma moeda, está o fato de que essa “colaboração” privada se materializa como forma de controle sobre a escola pública, cuja atividade extrapola a abordagem de conteúdo e abarca as formas de ver, sentir, pensar e agir no mundo, ratificando os vários aspectos da mercantilização da educação.

Vinculados ao SNE, os ADE não só ganham maior legitimidade e potencial expansivo, como passam a estar sob a “colaboração” também da União, inclusive em termos financeiros – não ao acaso, a proposta empresarial não retira, em qualquer momento, a necessidade da colaboração vertical; muito pelo contrário. Além disso, em termos operativos e pragmáticos, quando da regulamentação do SNE, as redes de ensino serão induzidas a adotarem não só a colaboração vertical, mas esses modelos de arranjos horizontais cuja metodologia de gestão é a, em tese, melhor possível. Noutros termos, as redes que adotarem as parcerias público-privadas e consórcios com empresas, poderão impulsionar a melhoria dos desempenhos escolares, realizar/organizar concursos públicos para o ingresso dos profissionais da educação, planejar/realizar, em ação conjunta, as avaliações externas, bem como os procedimentos de licitação/tomada preços, entre outras medidas que visem a otimização do financiamento na gestão municipal.

Deve-se lembrar ainda que o SNE, ao fortalecer os mecanismos de avaliação, robustece o controle sobre o desempenho da escola pública: tanto sob o desempenho do alunado quanto sob a capacidade de governança dos governos subnacionais, sobretudo nas regiões e os territórios com limitações de acesso aos insumos materiais e humanos. Não lhes restará outra opção senão a “colaboração horizontal”. Afinal, de acordo com o “novo” Fundeb, parte do financiamento da União não será destinado às redes que melhorarem seu desempenho, a gestão local e equidade educacional? Não é justamente esse Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, robustecido pelo SNE, que apresenta uma zona comum com os fatores de ponderação de redistribuição dos recursos públicos pela política do Fundeb?

Em suma, o “novo” Fundeb com todos os seus aspectos negativos e positivos (estes bem menores que aqueles), vincula uma parcela do financiamento da União aos critérios meritocráticos via análise dos resultados: não se trata de financiar a melhora dos índices, mas de financiar aqueles que melhorarem. A regulamentação do SNE robustece o controle avaliativo sob as redes de ensino e regulamenta o regime de colaboração horizontal cujas expressões são, de modo geral, as parcerias público-privadas, que têm como objetivo é, coincidentemente, ou não, a melhora dos indicadores educacionais.

É precisamente assim que a tríade ADE, SNE e Fundeb expressa o movimento dialético do empresariamento de novo tipo. Com a tríade, abre-se espaço legítimo para a transferência do fundo público para o empresariado educacional sob o discurso da “melhoria da qualidade” e “boa gestão” – especialidades das organizações empresariais – medida pelos indicadores por ele mesmo criados. No que tange à mercantilização, os ADE estreitam ainda mais a base de aprendizagem, num movimento ainda mais alienante, expropriador e restrito ao mercado de trabalho local. O foco na avaliação e o enrijecimento do sistema de avaliação pode agravar quadros que já vêm se desenhando no Brasil, especificamente de restrição dos conteúdos àqueles cobrados nas avaliações, visando o melhor desempenho dos alunos e, agora, novos recursos provindos da União. Os regimes de colaboração horizontal formam, em suma, mais uma porta de entrada da escola pública para o empresariado, com sua concepção econômica de educação e formas de agir, ver, pensar e sentir o mundo. É mais um desdobramento, na realidade, do êxito logrado pelo TPE em transformar os problemas educacionais em problemas de gestão, aprendizagem, evasão e repetência –

problemas que existem, de fato, mas de modo algum como causa de problemas econômico-sociais e tampouco como questões com causa e consequência em si mesmo.

À guisa de conclusão

Como vimos, o “novo” Fundeb redireciona o financiamento da Educação Básica mediante uma “nova” reorganização do fundo público e de gestão, induzindo uma política pública restrita à progressão dos indicadores de aprendizagem, nas condições dadas. Não está em pauta, portanto, a superação das desigualdades entre os sistemas de ensino e a melhoria das condições de ensino para a classe trabalhadora, mas a suposta “equidade” na distribuição dos recursos financeiros e na assistência técnica da União e dos estados para os entes federativos de pequeno porte. Para estes, a única possibilidade de aumentarem seus recursos será via melhoria dos índices educacionais, proporcionada pelo regime de colaboração horizontal com ampla participação das chamadas “organizações sem fins lucrativos”.

É precisamente assim que o interesse das forças políticas que ratificam a tramitação do PLP nº 235/2019 é o de regulamentar um leque de possibilidades jurídicas para estabelecer as parcerias público-privadas e consórcios com empresas. Afinal, para operacionalizar este “modelo híbrido de financiamento” é necessário elaborar medidas regulatórias complementares que vinculem o Fundeb à melhoria dos critérios que verificam os indicadores de aprendizagem. O discurso que encobre essa nova regulação da política de fundos parte do princípio que nem sempre maior investimento em insumos educacionais resulta em melhoria dos resultados de qualidade educacional, cujas premissas são o direito à aprendizagem dos estudantes e o mantra da gestão eficiente.

Ademais, uma vez que a proposta de SNE também objetiva vincular a política de financiamento da Educação Básica diretamente ao desempenho e ao cumprimento das metas pelos sistemas de ensino, é justamente o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, em conjunto com o SNE, que fornecerá os critérios para o acanhado modelo de financiamento da Educação Básica, servindo, inclusive, de parâmetro jurídico e administrativo na redistribuição dos escassos recursos financeiros destinados pela União ao Fundo.

Entendemos que a convergência temporal e política entre esses projetos de lei complementares a Constituição Federal corresponde a um contundente avanço do consenso de uma agenda empresarial e mercantil, consubstanciada pela hegemonia do movimento empresarial TPE nas trincheiras institucionais do Estado brasileiro, inclusive no que tange à lógica de racionalização financeira da fundo público a ser gerenciada e capitaneada pela iniciativa empresarial. Não contrariando a análise realizada anteriormente, infelizmente verificamos que as disputas que encobrem a regulamentação do “velho novo” Fundeb, na contagem regressiva da virada do ano de 2020 para o de 2021, não têm apresentado uma correlação de forças política favorável a universalização da Educação Básica, mas apontado para um horizonte de diferenciação, de aprofundamento do empresariamento da educação de novo tipo e de intensificação da precarização do ensino ofertado para a classe trabalhadora.

Nunca tarde, reafirmamos que, nos limites da ordem vigente, o amadurecimento de um projeto de emancipação da classe trabalhadora requer, obrigatoriamente, o combate às desigualdades econômico-sociais e educacionais arraigadas no âmago da formação social brasileira, o que perpassa necessariamente barrar a lógica do subfinanciamento da Educação Básica. Outrossim, nessa mesma lógica, é preciso estarmos atentos para nos posicionarmos de maneira radicalmente contrária a toda e qualquer dimensão do empresariamento da educação de novo tipo – dentro da ordem, sim, mas visando o seu rompimento. A história não se exaure de nos mostrar que não há espaço para uma educação escolar sequer nos moldes liberais-republicanos, e muito menos para a educação emancipadora, no bojo do empresariamento da educação característico do capitalismo dependente na sua fase neoliberal. Como expressão desse processo, afirmamos de modo contundente que, a respeito do “novo” Fundeb, não há nada a comemorar.

Referências

- ANDRADE, M. C. **Base Nacional Comum e Novo Ensino Médio**: expressões do empresariamento da educação de novo tipo em meio à crise orgânica do capitalismo brasileiro. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.
- ANDRADE, M. C; MOTTA, V. Base Nacional Comum Curricular e novo ensino médio: uma análise à luz de categorias de Florestan Fernandes. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 20, p. e020005, 2020.
- ARGOLLO, J; MOTTA, V. Arranjos de Desenvolvimento da Educação: regime de colaboração de “novo” tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 56, p. 44-57, ago. 2015.
- ARGOLLO, J. **Arranjos de Desenvolvimento de Educação (ADE)**: Regime de colaboração de “novo” tipo e mecanismo de reformulação do Sistema Nacional de Educação sob a direção do empresariado brasileiro. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007.
- BRASIL. 2019a. Projeto de Lei nº 5.182, de 24 de setembro de 2019. Dispõe sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1811235&filename=PL+5182/2019. Acesso em 08 mar 2021.
- BRASIL. 2019b. Projeto de Lei Complementar nº 235, de 02 de setembro de 2019. Institui o Sistema Nacional de Educação, dispõe sobre o processo de avaliação dos sistemas de ensino, determina a elaboração de planos nacional, estaduais, municipais e distrital de educação e especifica as fontes de financiamento da educação. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285>. Acesso em 08 mar 2021.
- BRASIL. 2020a. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, 2020.

BRASIL. 2020b. Proposta de Emenda Constitucional nº 26, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8867664&ts=1612483090909&disposition=inline>. Acesso em 08 mar 2021.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Carta à sociedade brasileira. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2020/08/25/vitoria-da-escola-publica-com-caq-na-constituicao-e-fundeb-permanente-realidade-da-escola-publica-no-brasil-sera-transformada/>. Acesso em 08 mar 2021.

CASTELO, R. **O social-liberalismo: uma ideologia neoliberal para a “questão social” no século XXI**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/Escola de Serviço Social, 2011.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

DAVIES, N. **Vale quanto o novo Fundeb?** Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Educacao/Vale-quanto-o-novo-Fundeb-/54/48397>. Acesso em 08 mar 2021.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere II**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

LEHER, R. A educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**, p.369-411. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

INSTITUTO POSITIVO. **Quem somos**. Disponível em: <http://institutopositivo.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 08 mar 2021.

LAMARÃO, M. Breve crítica sobre o consenso acerca do novo FUNDEB. **Esquerda online**. Publicado em 08 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2020/09/08/breve-critica-sobre-o-consenso-acerca-do-novo-fundeb/>>. Acesso em 23 abr 2021.

MARX, K. **O Capital I**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. **O Capital III**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MOTTA, V; ARGOLLO, J. Arranjos de Desenvolvimento da Educação: expressão do empresariamento de novo tipo. **Anais do Colóquio Internacional Marx e Marxismo**. 2019. Disponível em: <<https://www.niepmarx.blog.br/MManteriores/MM2019/Trabalhos%20aprovados/MC3/MC33.pdf>>. Acesso em: 23 abr 2021.

MOTTA, V; ANDRADE, M. C. O empresariamento da educação de novo tipo e suas dimensões. **Educação e Sociedade**, vol.41, Campinas, 2020.

MOTTA, V.; FRIGOTTO, G. Por que a urgência da reforma do ensino médio? Medida Provisória nº 746/2016 (Lei nº 13.415/2017). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, nº. 139, p.355-372, abr./jun. 2017.

MOTTA, V. **Ideologia do capital social: atribuindo uma face mais humana ao capital**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2012.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO (MCEa). **O movimento**. Disponível em: <http://movimentocolabora.org.br/o-movimento/>. Acesso em 08 mar 2021.

MOVIMENTO COLABORA EDUCAÇÃO (MCEb). **Quem somos**. Disponível em: <http://movimentocolabora.org.br/quem-somos/>. Acesso em 08 mar 2021.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação e Sociedade**. V.34, n. 124, p. 743-760, jul-set 2013.

Notas

¹ Docente na rede privada de Educação Básica. Bióloga e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde cursa o doutorado no Programa de Pós-Graduação em Educação. Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7385344808311775>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2946-5130>. E-mail: carolina.andrade@gmail.com

² Bacharel e licenciada em História pela Universidade Federal Fluminense. Mestre e doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Docente na rede municipal de Educação Básica. Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/655881118779184>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-0069-5909>. E-mail: julianaargollo@gmail.com

³ Marco Lamarão: bacharel e licenciado em História. Mestre e doutor em Educação. Professor do Curso de Licenciatura em História do Instituto Federal Fluminense – campos Macaé. Todos integram o Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação (Colemarx). Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9677011443280347>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-5561-9439>. E-mail: marcolamarao@gmail.com

⁴ O uso das aspas é proposital a fim de indicar que esse “novo” não pode ser apreendido na plenitude do termo, haja vista as semelhanças desse “novo” Fundeb com o “antigo” modelo vigente entre 2007 e 2020. As similitudes e discrepâncias entre os modelos serão expostas adiante.

⁵ Importante destacar que, sobretudo no Brasil, a constitucionalização não deve ser encarada como nada diferente do que ela é de fato: garantia em lei. Isso não se traduz, historicamente, em necessário cumprimento material, vide todos os aspectos que na realidade brasileira o são de direito, mas não o são de fato. Um exemplo são as várias determinações legais a respeito do financiamento da educação, previstas na CF de 1988 e em legislações posteriores jamais foram cumpridas. Veremos isto mais à frente.

⁶ À luz de Coutinho (2012), entendemos que o conjunto de aspectos econômicos, políticos e sociais que caracterizam o bloco histórico neoliberal o consolidam, sobretudo nos países de capitalismo dependente, como um movimento de contrarreforma. Isso porque, na dinâmica da luta de classes que se trava nesse escopo, podem até haver renovações e concessões (arrancadas) aos de baixo, mas, em seu conjunto, o momento preponderante é o da restauração à reboque do momento da renovação. Precisamente nesse sentido entendemos que o movimento de classe dominante em prol da consolidação do bloco histórico neoliberal no Brasil, no limiar da década de 1990, tem “por objetivo a pura e simples restauração das condições próprias de um capitalismo ‘selvagem’, no qual devem vigorar sem freios as leis do mercado” (COUTINHO, 2012, p. 123). Nessa lógica, todas as medidas alavancadas no seio do bloco histórico neoliberal revestidas pelo manto social de “reforma”, cujo conteúdo negue o sentido tradicional do termo (de ampliação de direitos e/ou renovações aos de baixo) são denominadas por nós como *medidas de contrarreforma*.

⁷ Voltaremos ao termo adiante.

⁸ Sabemos que a Reforma do Aparelho de Estado de 1995 é um marco nesse sentido, sobretudo no que tange à concepção de direitos sociais como “serviços públicos não estatais” e às condições jurídicas para a expansão de organizações sociais empresariais, que continuaram a se desdobrar no apagar das luzes do século XX. Para se ter uma dimensão do leque de organizações sociais, entre 2005 e 2016, as organizações sociais passaram de 338,2 mil em todo o Brasil para 820 mil. No que tange às empresas no mercado educacional, eram 61.430 em 2006 e 101.430 em 2016 (MOTTA; ANDRADE, 2020). No que concerne à dimensão da abrangência das parcerias, tomemos como exemplo o Instituto Ayrton Senna, fundado em 1994. Com um único programa voltado para a gestão escolar no Ensino Fundamental, o Gestão Nota 10, em 2017, funcionava em 546 municípios, atingindo cerca de um milhão de estudantes (ROSSI et al, 2017).

⁹ A autora demonstra que as organizações que integram o MPB estão há cerca de trinta anos desenvolvendo diversos projetos na educação básica, intituladas “soluções educacionais” para os problemas estruturais da educação básica. Dentre eles, estão o Instituto Ayrton Senna, que na década de 1990 começou a impulsionar a aprovação de alunos com graves defasagens de aprendizagem em português e matemática, quando não que pulassem de série, de modo a resolver a consequência do problema (a reprovação) e não o problema em si, em seu aspecto fundante (a dificuldade de aprendizagem, que por sua vez pode estar ligada à outras variadas questões); A Fundação Roberto Marinho do Grupo Globo, foi criada em 1965, é o maior grupo de mídia do Brasil e da América Latina e foi importantíssima na década de 1990 e forneceu apoio irrestrito ao programa TV escola, característico do processo de substituição tecnológica de professores quando das “substituições tecnológicas” (LEHER, 2010). O Cenpec, criado em 1987, tem como presidente Maria Alice Setubal, herdeira e dona do Banco Itaú, que se tornou o maior banco do hemisfério sul ao se fundir com o Unibanco, e desde então atua em estreitas parcerias com a escola pública, mormente no tema “alunos em tempo integral”. A Fundação Lemann, criada em 2002 pelo empresário Jorge Paulo Lemann, o homem mais rico do Brasil, continua a enriquecer com investimentos em fundos como a Gera Venture e holding Eleva Educação, além de em grupos como a Anheuser-Busch InBev, (holding que controla a cervejaria Ambev), a Kraft Heinz (proprietária da empresa de alimentação Heinz) o Restaurant Brands International (proprietário do Burger King) e a GP Investimentos, dona por exemplo das Lojas Americanas, teve e ainda tem como foco a disseminação e incorporação das tecnologias nas escolas públicas brasileiras, e é a atual secretária executiva do MPB.

¹⁰ A dimensão da imbricação entre o TPE e o MEC pode ser indicada de várias formas. Uma delas é a presença de membros do TPE em instâncias pertencentes ao Estado estrito em um patamar jamais visto na história. Motta (2016) destaca a ocupação dos empresários em secretarias estaduais e municipais de educação, conselhos de educação, e secretarias restritas, como Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Alfabetização e outras. Destaca ainda as parcerias de membros do TPE com os inúmeros Programas

do MEC, como o Programa Brasil Escolarizado, Programa Qualidade na Escola e Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos e outros (MOTTA, 2016).

¹¹ o Ideb é um indicador da qualidade educacional que combina informações sobre desempenho em matemática e português nas séries conclusivas do Ensino Fundamental 1, Ensino Fundamental 2 e Ensino Médio (5º e 9º ano do EF e 3º ano do EM, respectivamente) e sobre o fluxo escolar, que por sua vez considera as taxas de evasão e repetência. Sendo o Ideb medidor oficial e censitário da qualidade da educação básica, é dedutível que melhorar a qualidade da educação perpassa a elevação do Ideb .

¹² “§ 3º A medida de equidade de aprendizagem, prevista no inciso I do § 2º deste artigo, baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos naquele dispositivo, considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para os estudantes com resultados mais distantes desse nível, e as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública” (BRASIL, 2020b, art. 14, § 3º).

¹³ Importante destacar que, malgrado essa ausência de regulamentação, existem vários modelos de ADE já em funcionamento no Brasil. De acordo com Motta e Argollo (2019, p. 13), ao longo dos últimos dez anos “observam-se vários desenhos de associação e uma variedade na relação dos estados com os municípios; arranjos vinculados a grandes empreendimentos econômicos, arranjos com fragilidade gerencial e pouca colaboração entre os entes federativos, arranjos do tipo vertical e com objetivos diferenciados. Em 2009, o Brasil teve experiências no Recôncavo Baiano, reunindo 12 municípios, e Linha Férrea de Carajás, abarcando 15 municípios, o TPE, as Secretarias Municipais de Educação (SME), a Comunidade Educativa Cedac, a Fundação Vale e outros municípios do Agreste Meridional de Pernambuco associados ao Serviço Social da Indústria (SESI). Em 2010, novos sete ADE foram formados, envolvendo municípios do Maranhão, Pará e Sergipe em parceria com a Fundação Vale, com atuação do Consórcio Estreito Energia (CESTE). Em 2015, constavam 14 arranjos em funcionamento, na região Norte, Nordeste, Sudeste (à exemplo do ADE do Noroeste paulista, do ADE da Mesorregião de São José do Rio Preto e do Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema, totalizando 78 municípios) e outros. Em 2016, o AMFRI - Associação dos Municípios da Região do Foz do Rio Itajaí – funcionava sob coordenação do Instituto Positivo, com 11 municípios; 519 escolas e 94.427 alunos atendidos (MOTTA; ARGOLLO, 2019). Para mais informações, recomendamos o trabalho de Motta e Argollo (2019).

Recebido em: 24 de março de 2021

Aprovado em: 27 de abril de 2021