

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

---

Volume 30 Número 128

23 de agosto de 2022

ISSN 1068-2341

---

## O Público, o Privado e o Comunitário: Novas Categorias Administrativas para as Escolas Brasileiras e a Disputa pelo Fundo Público na Educação

*Theresa Adrião*

Universidade Estadual de Campinas; Universidade do Estado do Mato Grosso  
Brasil

*Romualdo Portela de Oliveira*

Universidade de São Paulo  
Brasil



*Marcelo Mocarzel*

Universidade Católica de Petrópolis; Universidade Estácio de Sá  
Brasil

**Citação:** Adrião, T., Oliveira, R. P., & Mocarzel, M. (2022). O público, o privado e o comunitário: Novas categorias administrativas para as escolas brasileiras e a disputa pelo fundo público na educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(128).  
<https://doi.org/10.14507/epaa.30.7172>

**Resumo:** O artigo discute importante mudança na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional brasileira, ocorrida por meio da Lei Federal 13.868/2019, que desenquadrou as instituições de ensino comunitárias da categoria das instituições privadas, criando uma nova categorização ao lado das escolas públicas e privadas, as comunitárias, ao mesmo tempo que omite explicitar a existência de escolas privadas de natureza lucrativa. Buscou-se, por meio de análise documental, tendo como fontes a legislação e a historiografia da educação brasileira,

apontar os atores por trás desta mudança e suas possíveis consequências, sobretudo a indução de políticas privatistas no que tange à divisão do fundo público.

**Palavras-chave:** políticas públicas educacionais; instituições privadas; instituições comunitárias; financiamento da educação

### **Public, private and communitarian: New administrative categories for Brazilian schools and the dispute over the public fund in education**

**Abstract:** The article sheds light on an important change in the Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional brasileira (LDB), which occurred through Federal Law 13.868 / 2019, which disqualified community educational institutions from the category of private institutions, thus creating a new categorization between the public and the private. We sought, through documentary analysis, to point out the actors behind this change and the possible consequences, especially the induction of privatist policies regarding the division of the public fund.

**Keywords:** educational public policies; private institutions; community institutions; education funding

### **Lo público, lo privado y lo comunitario: Nuevas categorías administrativas para las escuelas brasileñas y la disputa por el fondo público en educación**

**Resumen:** El artículo arroja luz sobre un cambio importante en la Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional brasileira (LDB), que se produjo a través de la Ley Federal 13.868 / 2019, que descalificó a las instituciones de enseñanza comunitaria de la categoría de instituciones privadas, creando así una nueva categorización entre el público y lo privado. A través del análisis documental, buscamos señalar a los actores detrás de este cambio y las posibles consecuencias, especialmente la inducción de políticas privatistas con respecto a la división del fondo público.

**Palabras-clave:** políticas públicas de educación; instituciones privadas; instituciones comunitarias; financiación de la educación

## **O Público, o Privado e o Comunitário: Novas Categorias Administrativas para as Escolas Brasileiras e a Disputa pelo Fundo Público na Educação**

No marco do debate relativo à constitucionalização do Fundeb<sup>1</sup> - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério, nos meses que antecederam a pandemia da COVID-19 e sem grandes alardes, os artigos 19 e 20 da LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996) foram alterados, redefinindo a categoria administrativa das instituições de ensino brasileiras. O Artigo 19 original da LDB, dividia as instituições de ensino em duas categorias administrativas distintas: “I – públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”. (Brasil, 1996)

---

<sup>1</sup> “O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete Fundos), composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal. O Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.” Acesso em 15 jan. 2022 em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>

A Constituição Federal – CF - (Brasil, 1988), em seu Artigo 213, categorizava as instituições de ensino privadas, em sem fins lucrativos, que podiam receber recursos públicos e, por exclusão, as com fins lucrativos (Oliveira, 2001), que não podiam receber recursos públicos. Entretanto, no artigo 20 da LDB, se diferenciavam as instituições privadas por meio de quatro subcategorias:

I - Particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - Comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - Confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior

IV - Filantrópicas, na forma da lei. (Brasil, 1996)

Em síntese, o texto original da LDB distinguia, quanto à natureza jurídica, as instituições de ensino: ou eram públicas ou eram privadas. Se privadas, poderiam se enquadrar em uma ou mais das quatro subcategorias, no marco de uma chave mais ampla que separava aquelas com fins de lucro (particulares) e as que, ao menos explicitamente, não visavam este fim.

Segundo Oliveira (2001) e Cunha (2007), a CF e a LDB previram, pela primeira vez em nossa história, que a educação poderia ser considerada atividade lucrativa, ao considerar a existência de estabelecimentos particulares em sentido estrito, ainda que definidos em oposição às autodeclaradas instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas). Para Cunha (2007) a lei considerou que a “finalidade educacional não seria justificativa aceitável pelo Mercado para diferenciá-la das produtoras de outras mercadorias” (Cunha, 2007, p. 816). Dessa forma, nossa legislação passa a admitir a existência da escola privada com fins lucrativos. Segundo Mocarzel (2019), no ensino superior isto fica evidente a partir de 1997, com o Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997 (Brasil, 1997), que passa a falar em instituições de natureza comercial.

Em 2019, com a aprovação da Lei Federal 13.868 (Brasil, 2019), tais categorias administrativas foram revistas. Revogou-se o artigo 20 e o artigo 19 passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

**III - comunitárias, na forma da lei.**

§ 1º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo podem qualificar-se como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas.

§ 2º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo **podem ser certificadas como filantrópicas**, na forma da lei. (Brasil, 1996, grifos nossos)

O novo texto omite a escola particular em sentido estrito, prevista no artigo 20 do texto original como aquelas instituições criadas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de

direito privado, que não se enquadravam como filantrópicas, confessionais ou comunitárias e cria um novo tipo de escola, a comunitária. Essa estratégia possibilita, como será demonstrado ao longo do artigo, borrar as fronteiras entre o público e privado, avalizando repasses públicos a instituições antes categorizadas como privadas. Passamos assim a ter três tipos de escolas no Brasil: as públicas, as privadas e as comunitárias. Analisar essas alterações da LDB sobre as categorias administrativas, os atores e grupos de interesse envolvidos nesta modificação e discutir possíveis consequências dessa nova configuração, especialmente na disputa pelo fundo público, é o objetivo deste artigo.

Partidos da conceituação de Salvador (2010) para compreendermos o fundo público:

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional. (Salvador, 2010, p. 607)

Neste sentido, para além do dinheiro público, soma-se à capacidade de mobilização, endividamento e planejamento do orçamento, bem como o tratamento jurídico-legislativo dado a ele. Mas essa definição de fundo público é relativamente recente e trataremos das diferentes formas que o financiamento público se deu na história brasileira, em especial frente à educação.

## **Antecedentes**

Por mais que se trate de uma política recente, faz-se necessário reconstituirmos a trajetória dos embates entre educação pública e a privada, sobretudo no que tange ao financiamento, pois compreendemos que se trata de um problema estrutural da organização da educação brasileira, até hoje não resolvido. Iniciativas como a alteração da LDB relatada agravam ainda mais este quadro, que se perpetua desde o início do século XIX.

Até a vinda da família real portuguesa, em 1808, a educação no Brasil estava a cargo de diferentes ordens religiosas, com destaque para os jesuítas, que até sua expulsão em 1759, gozaram de privilégios que se aproximaram da concessão de um monopólio da educação (Cf. Azevedo, 1976, págs. 36-37). Esta empreitada foi majoritariamente financiada com recursos públicos (Cf. Cury, 2018, p. 1220).

Com a promulgação da Constituição Imperial de 1824, consolida-se, em grande parte, a mesma relação Estado-Igreja vigente no período colonial. Neste particular, no que tange à educação, Luiz Antônio Cunha afirma que

Após a independência, em 1822, o Império Brasileiro herdou de Portugal o regime do padroado, mantendo o catolicismo como religião do Estado. Em consequência, nas escolas públicas de todo o país, a doutrina católica impregnava todos os currículos em todos os níveis escolares. Os professores, por sua vez, eram obrigados a prestar juramento de fé católica, podendo ser punidos por perjúrio. O Código Criminal proibia a pregação pública de religiões diferentes da oficial e a difusão oral ou por escrito de ideias contrárias à imortalidade da alma, para o que previa penas de pecuniárias e de prisão. (Cunha, 2014, p. 6)

Após a questão religiosa, (Cf. Nabuco, 1949, p. 343 e seguintes), nos anos de 1872-75, explicita-se o crescimento do movimento ultramontano no interior do clero<sup>2</sup>. A dura reação do Império, encarcerando dois bispos, o crescimento de outras religiões, como consequência da crescente imigração europeia, o que inclui a criação das primeiras escolas protestantes, vão corroendo a legitimidade do regime do padroado e, fazem com que o decreto 119-A, de 7 de janeiro de 1890, que estabelece a separação Estado - Igreja seja recebido com certo alívio pela Igreja. De um lado, lastima a perda dos privilégios que gozava no Império. De outro, regozija-se com o fim da tutela secular.

Note-se que Ruy Barbosa, redator do decreto e da Constituição de 1891, manteve vários encontros com D. Antônio de Macedo Costa, então Bispo do Pará, e que fora seu professor, submetendo ao mesmo os textos, tanto do decreto da separação quanto da Constituição. (Cf. Azzi, 1976, p. 61-62). Também são relatados entendimentos do Núncio Apostólico, Monsenhor Spolverini, com as autoridades da República nascente para preservar os interesses Católicos (Cf. Aquino, 2012).

A pastoral coletiva do episcopado brasileiro, de março de 1890, expressa essa ambiguidade. Se de um lado, o padroado não lhes trazia saudades, buscava recuperar os privilégios de religião oficial, particularmente os presentes no decreto de separação e posteriormente inscritos no artigo 72 da Constituição de 1891:

A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 3º. Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum.

§ 4º. A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

§ 5º. Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis.

§ 6º. Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

§ 7º. Nenhum culto ou Igreja gozará de subvenção oficial nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União ou dos Estados Unidos. (Brasil, 1986)

Apenas com o Manifesto dos Pioneiros de 1932 levanta-se a questão da educação como uma função essencialmente pública.

Mas, do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. A educação que é uma das funções de que a família se vem despojando em

---

<sup>2</sup> Segundo Tatiana Costa Coelho, o ultramontanismo refere-se à doutrina e política católica que busca em Roma sua principal referência. Esse movimento surgiu na França na primeira metade do século XIX e tem por intuito a defesa do poder e das prerrogativas do Papa em matéria de disciplina e fé. Nos pontificados de Pio IX (1846-1878) e de seu sucessor Leão XIII (1887-1903), intensificaram-se as ações da Igreja Católica no sentido de combater a expansão do liberalismo, do racionalismo e de seus impactos nos campos religioso, filosófico e político. Esse combate ao mundo moderno ficou conhecido como ultramontanismo, pois pregou a total submissão dos poderes temporais à autoridade papal, situada ‘além dos Alpes’ (Coelho, 2016, p. 15).

proveito da sociedade política, rompeu os quadros do comunismo familiar e dos grupos específicos (instituições privadas), para se incorporar definitivamente entre as funções essenciais e primordiais do Estado (Azevedo et. al., 1932)

A Constituição de 1934 (Brasil, 1986) que se seguiu ao Manifesto, declara o direito à educação, nos termos do artigo 149: “A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos...”. Observe-se que a temática desta ordem na distribuição do dever de educar entre Estado e família é um dos pontos altos do debate constituinte, tendo prevalecido a formulação da Igreja Católica, com a precedência da família. Isto tem como decorrência o subsídio à escola escolhida pela família. Nos termos da encíclica *Divinus Illus Magistri*, de 1929, que expressa a posição da Igreja Católica sobre educação, encontra-se no item 37, o seguinte argumento:

Os direitos dos pais são brutalmente violados com o monopólio do ensino oficial. Há, entretanto, atos que por serem menos violentos não deixam de constituir um verdadeiro atentado à justiça: recusa de qualquer subvenção ao ensino particular; apelo ora discreto, ora insistente e menos ameaçador, a todos os que pagam impostos para que confiem os filhos às escolas do governo; preferência dada em princípio à escola pública, enquanto a escola particular é apenas tolerada... (Foulquié, 1947, p. 171).

E logo em seguida, afirma-se, no item 46;

46. Principalmente pertence ao Estado, em ordem ao bem comum, promover por muitos modos a mesma instrução e educação da juventude. Primeiramente (a) e por si, favorecendo e ajudando a iniciativa e esforço da Igreja e das famílias; e, quanto eficaz isso seja, demonstram-no a História e a experiência. Depois disso completando este esforço, quando ele não chegue ou não baste, também por meio de escolas e instituições próprias, porque o Estado, mais que ninguém, possui meios de que pode dispor para as necessidades de todos, e é justo que deles use para vantagem daqueles mesmos de quem derivam (Foulquié, 1947, p. 177).

Na nota “a”, Foulquié esclarece

O latim diz 'Primum ac per se' (ital: Dapprima e per se), primeiro e por si. Na linguagem da Escola, 'per se' opõe-se a 'per accidens'; por si, isto é, como Estado, cumprindo a missão que lhe é própria, o Estado contenta-se em ajudar a família e a Igreja no cumprimento de sua missão educadora; s" acidentalmente, ou em caráter de exceção, pode o Estado tornar-se um educador e assim mesmo, s" quando este encargo não é exercido por aqueles a quem isso compete por direito natural (Foulquié, 1947, p. 177).

A omissão da Constituição de 1934 sobre o subsídio à escola privada mantém a prática corrente. Tal perspectiva seria intensificada pela Constituição de 1937, que dispõe nos artigos 128 e 129:

Art. 128. A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

Art. 129. (...) O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação a primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais (Brasil, 1986).

Quando dos debates em torno da primeira LDB, tivemos as declarações do Manifesto “Mais uma vez convocados” (01/07/1959), que reafirmava o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, e cujo conteúdo é profundamente atual, como se vê:

A luta que se abriu, em nosso País, entre os partidários da escola pública e os da escola particular é, no fundo, a mesma que se travou e recrudesce, ora nesse, ora naquele país, entre a escola religiosa (ou o ensino confessional), de um lado, e a escola leiga (ou o ensino leigo), de outro lado. Esse, o aspecto religioso que temos o intuito de apenas apontar como um fato histórico que está nas origens da questão, e sem a mais leve sombra de desrespeito aos sentimentos, que somos os primeiros a reverenciar, da maioria do povo brasileiro. Ela se disfarça com frequência, quando não se apresenta abertamente, sob o aspecto de conflito entre a escola livre (digamos francamente, a educação confessional) e a escola pública ou, para sermos mais claros, o ensino leigo, a cujo desenvolvimento sempre esteve historicamente ligado o progresso da educação pública. (Azevedo et al., 1959, s. p.)

Os autores do Manifesto de 1959 já denunciavam a gana dos privatistas para terem parte no fundo público, o que atualmente continua a ser uma questão fundante nos embates políticas e acadêmicos:

Mas, continuando o desdobramento do problema em seus elementos principais, implica essa campanha contra a escola pública, se não é um dos fatores que a desencadearam, um aspecto econômico: constitui praticamente uma larga ofensiva para obter maiores recursos do Estado, do qual se reclama, não aumentar cada vez mais os meios de que necessita o ensino público, mas dessangrá-lo para sustentar, com o esgotamento das escolas que mantém, as de iniciativa privada. O grave documento a que acima nos referimos "apresenta, de fato, como suas linhas mestras (nas palavras insuspeitas e autorizadas de O Estado de S. Paulo), estes três princípios fundamentais: 1) o ensino será ministrado sobretudo pelas entidades privadas e, supletivamente, pelo poder público; 2) o ensino particular não será fiscalizado pelo Estado; 3) o Estado subvencionará as escolas privadas, a fim de que estas possam igualar os vencimentos dos seus professores aos dos professores oficiais. E, como se vê (conclui o grande diário) a instituição, no Brasil, do reinado do ensino livre: livre da fiscalização do Estado, mas remunerado pelos cofres públicos... (Azevedo et al., 1959, s. p.)

Como se sabe, tal tentativa não foi bem sucedida, constando no texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 a possibilidade de financiamento de estabelecimentos privados, por meio de bolsas de estudo (art. 94) e também o previsto no artigo 95, que prevê que a União dispensará sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de “financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, Municípios ou **particulares**, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos de acordo com as leis especiais em vigor”. (Brasil, 1961, s. p., grifos nossos).

A LDB de 1961 não definia claramente os tipos de instituições privadas, tratando como particulares todas aquelas que não fossem estatais, com equiparação de oportunidades de financiamento público. Essa definição vem da Constituição de 1946, que retomara a formulação do texto de 1934, em seu artigo 166: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.”

Mais enfática na previsão de repasses para estabelecimentos privados temos a Constituição de 1967, em seu artigo 168:

A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola, assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana.

(...)

§2º. Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo. (Brasil, 1967)

Tal formulação é mantida na Emenda Constitucional n. 1, também conhecida como Constituição de 1969, promulgada na vigência da ditadura militar.

Desse breve apanhado, pode-se afirmar que a educação brasileira nasce privada e apenas lentamente, mais efetivamente a partir dos anos 1930, é que se expande mais decididamente à oferta pública, entendida como estatal. O mecanismo do subsídio ao ensino privado não é, em essência alterado pela República e pelas idas e vindas de nossa legislação ao longo do século XX, de modo que chegamos a 1988, apesar das tentativas empreendidas nos manifestos de 1932 e 1959, com a vigência do subsidio ao ensino privado, de maneira mais ou menos flexibilizada.

Entretanto, para o tema deste artigo importa destacar que tal repasse era indiscriminado, pois por disposição legal, a escola privada, de qualquer natureza, era considerada instituição sem fim lucrativo. O texto de 1988 traz uma novidade importante sobre esse tema.

### **As Instituições de Ensino na Constituição de 1988 e na LDB de 1996**

As instituições comunitárias foram fortemente defendidas na Assembleia Nacional Constituinte, como instituições necessárias à educação e a outros serviços no país. Segundo Lucas Nascimento Ferraz Costa, pode-se presenciar “estratégias organizativas do lobby da educação” (Costa, 2018, p. 1088) entre os deputados constituintes, sobretudo a partir de entidades como o Conselho dos Reitores Universitários do Brasil (CRUB) e à Campanha Nacional de Escolas de Comunidade (CNEC).

As escolas *cenecistas*<sup>3</sup>, como ficaram conhecidas, são controladas há algum tempo por grupos políticos e familiares, tendo inclusive membros eleitos como deputados e senadores e tendo sido eleita, em 1986, como presidente do Conselho Nacional da CNEC, a ex-primeira dama Marly Sarney, o que mostra a força política de sua atuação. Neste cenário de influência, foi elaborada a Constituição, garantindo às instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais direito a repasses do fundo público.

Com a aprovação da Constituição de 1988, como aponta Oliveira (2001), pela primeira vez a permissão legal de repasses de recursos públicos para escolas privadas foi regulada ao ser exigido o seu enquadramento em situações específicas previstas no artigo 213.

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidas a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

---

<sup>3</sup> Criada no Recife em 1943 pelo estudante secundarista Felipe Tiago Gomes sob o nome de Campanha do Ginasiano Pobre, a CNEC passou a contar com subvenções públicas e apoio legislativo a partir de 1949. A ideia era que as escolas fossem gratuitas aos que não pudessem pagar e pagas por aqueles que tivessem condições, contando com apoio do poder público para manutenção, contando atualmente com 20 faculdades, 77 cursos superiores, 264 escolas, 15.649 universitários, 130.800 alunos de educação básica e é presente em 21 estados brasileiros. Disponível em: <https://cneq.br/> Acesso em 15 jan. 2022.

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (Brasil, 1988, Art. 213)

Considerando a trajetória da relação entre ensino privado e Estado, obviamente a aprovação de um dispositivo desta natureza gerou polêmica e contestação, sendo a primeira iniciativa, “em nossa legislação educacional a estabelecer critérios para a concessão de recursos públicos para a escola privada, tradicionalmente realizado de forma indiscriminada e clientelista” (Oliveira, 2001, p. 102).

Ainda assim, como sinaliza Oliveira (2001), por mais que os legisladores quisessem contemplar as instituições que efetivamente não dessem lucro, a imprecisão textual, decorrente das tensões entre os diferentes grupos de interesse intervindo nessa disputa abriu brechas para que instituições privadas comprovassem finalidade não lucrativa, ainda que efetivamente auferissem lucro, eufemisticamente chamado de “excedente financeiro”,

Tal peculiaridade pode ser simplesmente comprovada mediante a enunciação da finalidade não lucrativa em seu estatuto ou em sua ata de constituição. A ideia da impossibilidade de dar lucro, de certa maneira, já estava consagrada nos requisitos necessários a outorgar a uma instituição sua característica de “utilidade pública”. Seria a expressão da concepção predominante em nossa legislação anterior a 1988, segundo a qual as instituições educacionais, pela sua natureza, não poderiam auferir lucro. No texto aprovado, não se fala em “lucro”, mas em “excedente financeiro”, prevendo-se sua aplicação em educação. Evidencia-se aqui a dificuldade que nossa legislação tem de conviver com a ideia de que uma parte de nossas instituições de educação é, de fato, composta por empresas capitalistas. (Oliveira, 2001, p. 102)

Por outro lado, fica pacificada na legislação a ideia de que há instituições que visam ao lucro, ou seja, instituições que não cumprem os pré-requisitos para receberem repasses públicos. De alguma forma, desvelam-se relações já existentes entre o poder público e instituições privadas, o que impede que “os empresários da área educacional viessem a pleitear isenções fiscais ou outros benefícios concedidos a instituições sem fins lucrativos” (Oliveira, 2001, p. 102).

A influência católica, presente na legislação anterior à Constituição de 1988 mantinha as atividades de educação e saúde fora da lógica do mercado, em uma espécie de visão ingênua pré-capitalista que considerava que instituições de ensino pela sua natureza não dão lucro.

Entretanto, no capitalismo, não há esfera da atividade humana que consiga permanecer à parte do mercado. Assim, é melhor admitir-se o lucro e tratar as escolas lucrativas como empresas *tout court* do que fazer de conta que elas não existem. (Oliveira, 2001, p. 103)

Corroborando essa perspectiva, José Marcelino de Rezende Pinto destaca o expediente da concessão de bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio previsto no artigo 213, para quem comprove falta de recursos e em locais em que não exista oferta estatal.

Nos primeiros anos de vigência da CF de 1988, pode-se dizer que prevaleceu a lógica do recurso público para o setor privado como exceção (Brasil, 1988). Todavia, especialmente a partir da aprovação das políticas de reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, em especial, com a aprovação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), no caso da educação superior, e do Fundeb, com a permissão de contabilização de alunos conveniados na Educação Infantil e Especial,

houve uma clara inflexão, fazendo com que recursos públicos significativos fossem destinados para o setor privado de ensino, como mostra ampla bibliografia. (Pinto, 2018)

Importante destacar que as Disposições Constitucionais Transitórias relativizaram as limitações dos repasses, indicando que entidades educacionais e fundações de ensino e pesquisa criadas por lei e que, nos últimos três anos, tivessem recebido recursos públicos, continuassem a recebê-los, salvo disposição legal em contrário (Brasil, 1988, ART. 61).

Percebe-se que mesmo com os avanços alcançados pelas travas insinuadas no Texto da Constituição, os interesses das escolas privadas e dos segmentos a elas associados influíram na regulamentação dos mecanismos legais de repasse, como se observa no texto original da LDB (Brasil, 1996).

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II – apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV – prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§1.º – Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§2.º – As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo. (Brasil, 1996, Art. 77)

As escolas confessionais sempre foram as maiores interessadas nas subvenções públicas e por exclusão, somente as particulares em sentido estrito, ou seja, as empresariais, com fins lucrativos, estavam fora da abrangência legal, ainda que o texto da LDB dê um tratamento mais objetivo à questão dos excedentes financeiros.

O texto da LDB definiu as escolas confessionais como uma modalidade especial de escola comunitária. A forma utilizada para definir escola comunitária, aquela que inclui representantes da comunidade em seus órgãos dirigentes, apresenta um aspecto democratizante, pois estipula a participação de pais, alunos, professores e funcionários, a “comunidade escolar”, nos organismos dirigentes das escolas. Entretanto, pode-se cumprir a lei sem mudar a estrutura de poder da escola, uma vez que as escolas podem incorporar uma participação simbólica da comunidade em seus organismos de direção. Apesar de positivo, o dispositivo, quando muito, tem um sentido de aumento da transparência da gestão financeira da escola, não alterando sua estrutura de poder. (Oliveira, 2001, p. 106)

Já o expediente das bolsas de estudo, por outro lado, não exige manobras por parte das escolas, posto que caberia aos governos comprovarem a aplicação em sua rede direta, enquanto destinam as bolsas para escolas privadas.

### **Escola Pública e Privada: Consequências dos Textos Legais**

Vale rever a forma como diferentes representantes do setor privado interpretaram o novo estatuto legal de escola privada a partir da aprovação da LDB. Em entrevista concedida à Revista *Veja*, em 1999, João Carlos Di Genio, intitulada o Rei do Ensino (Veja, 1999), na qual o empresário e proprietário da rede Objetivo de ensino e da então recém criada Universidade Paulista – UNIP, maior grupo privado que resiste à abertura de capital, declarava seu apoio à tipologia inaugurada pela LDB, pela qual as escolas privadas particulares passaram a ser declaradamente organizações com fins de lucro.

Como indicado em estudos como os de Pinheiro (2001), Cunha (1986, 2007), Oliveira (2001) e Cury (2006), já havia diversos problemas nesses enquadramentos, sobretudo no que tange à filantropia, “titulação” que foi e continua, em muitas situações, servindo como moeda eleitoral adotada de forma deturpada por instituições que, na prática, possuem fins lucrativos. Em 2007, o Tribunal de Contas da União emitiu relatório, analisado em reportagem do Jornal do Brasil, que apontava que mais de 5 mil instituições filantrópicas possuíam, de forma camuflada, fins lucrativos:

São impressionantes as revelações da auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a atuação irregular de entidades beneficentes. Conforme mostrou reportagem de Sérgio Pardellas, publicada ontem no Jornal do Brasil, mais de 5 mil instituições, entre faculdades, universidades, colégios particulares e hospitais, atuam sob o disfarce da filantropia para obter dividendos. O relatório confirma o descontrole da “filantropia” no país - espalhadas graças às brechas na legislação e à cumplicidade das autoridades. (Jornal do Brasil, 2007, p. 79)

Ainda que prevista a coexistência de instituições públicas e privadas para a oferta educativa, conforme o Art. 206 da Constituição Federal, Cury (2006) afirma que o Estado teria sobre a educação a titularidade plena e o exercício pleno, enquanto à iniciativa privada caberia uma titularidade compartilhada. O ensino privado seria um serviço público impróprio: “Desta forma, o poder público credencia os executores deste bem, autorizando-os e exercendo adequada fiscalização sobre eles.” (Cury, 2006, p. 25)

Entretanto, em 2015, um Parecer do Supremo Tribunal Federal (STF) relativo à Lei Federal 9.637, de 1998, que disciplina as Organizações Sociais (OS), afirma que

Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, **permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público**, de forma que não incide, *in casu*, o art. 175, caput, da Constituição. (Fux, 2015, p. 5, grifo nosso)

O artigo 175 da Constituição Federal, acionado no Parecer, refere-se à exigência de licitação como condição para a prestação da atividade. No texto do Ministro Luiz Fux, relator do tema, entende-se que o Poder Público, no caso da educação, não precisa atuar exclusivamente de forma

direta, sendo-lhe facultado agir indiretamente, “através do fomento, como o faz com setores particularmente sensíveis” (Fux, 2015, p. 16).

Com esta posição, o STF liberou a delegação sem licitação de estabelecimentos públicos para serem geridos por Organizações Sociais, reafirmando que a educação, assim como a saúde, não são campos de atuação exclusivas do Poder Público (Adrião, 2018). Além disso, essa interpretação do texto constitucional incentiva o fomento à oferta educacional realizada por organizações privadas.

O fomento diz respeito a auxílios ou subvenções patrocinadas pelo fundo público ou ainda a incentivos fiscais disciplinados pelo chamado Marco Regulatório das Organizações Sociais Cíveis (MROSC) por meio das Lei Federal nº 13.019/2014 alterada pela Lei n. 13.204/2015. Vale lembrar, que os fomentos previstos por essas recentes normativas substituem os convênios, historicamente adotados para regular essas relações.

Para Pires et al. (2018, p. 245),

Essa legislação possui relação com a reforma promovida no Estado brasileiro, a partir dos anos de 1990 e a propagação da terceira via, que influencia até os dias atuais a promoção das políticas públicas educacionais. O principal objetivo do marco regulatório é disciplinar as parcerias celebradas entre o poder público e as entidades privadas sem fins lucrativos, conceituadas no referido instrumento legal como Organizações da Sociedade Civil – OSC.

O texto do MROSC estabelece um novo regime jurídico para regular “parcerias” entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, entendidas como:

- a) entidade privada sem fins lucrativos, aquelas que não distribuam a ninguém de seus quadros excedentes e dividendos de qualquer natureza resultantes de suas atividades e que os aplique integralmente no “respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva”
- b) sociedades cooperativas, previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999;
- c) as organizações religiosas, que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos. (Brasil, 2015, Art. 2º)

É nesse quadro que se produz a alteração objeto de análise deste artigo e que passamos a comentar a seguir.

### **A Lei 13.868 de 2019: Tramitação e Desdobramentos**

Em 12 de dezembro de 2017, o Deputado Jorginho Mello (PR-SC) apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 9308/2017, com intuito de alterar a LDB de 1996 (BRASIL, 1996) e, curiosamente, alterar também a LDB de 1961 – Lei nº 4.024 (BRASIL, 1961), que não foi integralmente revogada, tendo permanecido em vigência os artigos 6º, 7º, 8º e 9º.

Tais artigos versam sobre a constituição, funcionamento e composição do Conselho Nacional de Educação (CNE), denominado Conselho Federal de Educação à época da aprovação original da Lei, em 1961. Não fica claro porque tais dispositivos não foram transpostos para a nova LDB (BRASIL, 1996), fato é que desde os anos 1960, a forma de composição do CNE foi alterada, especialmente pela Lei nº 9131/1995 (BRASIL, 1995), um ano antes da aprovação da LDB de 1996 e agora, em 2019, pela própria Lei 13.868, que dá a seguinte redação ao parágrafo 3º:

§ 3º. Para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, **e pelas instituições comunitárias de educação superior**, que congreguem os reitores de

universidades, os diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e os segmentos representativos da comunidade científica. (Brasil, 2019, grifos nossos)

A inclusão do trecho grifado se coaduna com o espírito da lei, que visa garantir uma categorização especial ao comunitário, diferenciando-o do privado e garantir assento no CNE a representantes legais de instituições de ensino superior dessa nova natureza jurídico-administrativa.

Na justificação do PL nº 9308/2017, o autor da proposta relata que ele “possui como objetivo corrigir a lei de diretrizes e bases da educação nacional no tocante às universidades comunitárias tão como tornar estas instituições como elegíveis à participar do Conselho Nacional de Educação” (*sic*) (Brasil, 2017). Tal sentido de corrigir advém, segundo ele, da existência de uma legislação específica para as instituições comunitárias, a lei 12.881, de 12 de novembro de 2013 (Brasil, 2013). A referida Lei foi sancionada pela Presidente Dilma Rousseff, tendo iniciado sua tramitação na Câmara dos Deputados a partir do PL 7.639/2010, de autoria da Deputada Maria do Rosário (PT-RS) e outros. Na justificação deste Projeto, posteriormente convertido em Lei Ordinária, é lançado mão da visão comumente caracterizada como Terceira Via, que segundo um de seus fundadores,

[...] se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo (Giddens, 1999, p. 36).

O texto da justificação é claro quando assume essa visão:

Do ponto de vista jurídico, um dos aspectos centrais das dificuldades e inconsistências que cercam o debate entre o público e o privado é a ausência da categoria jurídica do público não estatal, cuja criação não é objeto do presente projeto de lei. O que se pretende aqui é chamar a atenção para o fato de que **a compreensão do termo público é mais ampla do que a recoberta pelo termo estatal**. Pode-se dizer que o estatal é apenas uma das formas assumidas pelo público. **Existe também o público não estatal**, que compreende, por exemplo, as organizações da sociedade civil voltadas à prestação de serviços públicos, sem fins lucrativos e com características próprias do ente público. (Brasil, 2010)

Em diálogo com Cunha (2007) e Adrião (2018) consideramos que o processo de privatização, o que inclui a flexibilidade na regulamentação da oferta educativa pelo setor privado e também a indução, por meio do subsídio à oferta educativa por setores privados, não ocorreu de forma linear e tem se apresentado, como qualquer política implantada em sociedades relativamente abertas, como decorrente de disputas entre atores e grupos de interesse.

Para o autor, no caso recente da educação brasileira, merecem destaque como “forças em conflito”: o Conselho Nacional (ou Federal) de Educação, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, a Associação Brasileira de Entidades Mantenedoras, a Associação Nacional das Universidades Particulares, a Associação de Educação Católica do Brasil, o Conselho Geral das Instituições Metodistas de Ensino, a Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores.

A justificação do PL traz um expresse agradecimento dos autores:

Queremos por fim agradecer a grande colaboração emprestada pela Associação Brasileira de Universidades Comunitárias – ABRUC; o Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas – COMUNG; a Associação Nacional de

Educação Católica do Brasil – ANEC; a Associação Catarinense de Fundações Educacionais – ACAFE; e a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas – ABIEE, incansáveis e valorosas entidades representantes do segmento das instituições comunitárias de educação superior, na formulação desta proposição. (Brasil, 2010)

Alguns dos proponentes, como a ANEC e a ABIEE, fazem parte do rol de “forças de conflito” indicadas por Cunha, com grande poder de *lobby* junto ao Poder Público, em favor de suas pautas.

Importante destacar que a Lei 12.881/2013 resguarda duas características marcantes: primeiramente, o Art. 1º, Inciso I deixa claro que se trata de instituições “[...] com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo Poder Público” (Brasil, 2013). Em segundo lugar, trata-se de uma legislação direcionada exclusivamente ao Ensino Superior, tendo sido inclusive construída com a contribuição de entidades ligadas à educação comunitária

Ao se apoiar na lei anterior (BRASIL, 2013) para construir a Lei 13.868 (Brasil, 2019), o Deputado Jorginho Mello acabou abrindo um precedente para as instituições de educação básica comunitárias serem desenquadradas da categoria “privado”, sem que houvesse discussão e sem que fossem analisadas as possíveis consequências para tal ato. Foi feito uso de um marco regulatório voltado para IES como parâmetro geral, sem que houvesse de fato uma análise dos possíveis impactos na oferta de educação básica.

O autor justificou ainda em seu PL que “cabe a inclusão das comunitárias no rol de instituições que podem indicar membros para participar do CNE” (Brasil, 2017). Apontava ainda, como marco situacional que em 2017 as IES comunitárias possuíam “[...] mais de 12 mil cursos de graduação no Brasil com aproximadamente 2 milhões e 700 mil matrículas”. Tal justificativa denota claramente que se trata de um nicho de mercado, ao invés do que a lei traz, uma categoria *sui generis*.

Assim, o Presidente Jair Bolsonaro sancionou a lei, abrindo mais uma porta para a privatização da educação pública, dessa vez com o respaldo legal de não se tratarem de instituições privadas, mas comunitárias, facilitando consideravelmente o estabelecimento de convênios e subsídios, na medida em que fica ainda mais marcada a separação entre instituições com e sem fins lucrativos.

Esse cenário propiciado pela lei se articula com o projeto de extrema direita do Governo Federal, na medida em que consegue, de uma só vez, favorecer o mercado e desqualificar o público e, ainda, atender à retórica nacionalista de defesa dos interesses nacionais.

Ao confrontarmos a Lei 13.868/2019 com os projetos anunciados pelo Ministério da Educação (MEC) como o Programa “Educação em Prática”, lançado no dia 6 de outubro de 2019, é possível estabelecermos vinculações, ainda que indiretas, ao *modus operandi* do Governo Bolsonaro: desqualificação da coisa pública e enaltecimento do mercado, fundamentalismo religioso e conservador, ataque aos direitos sociais conquistados, dentre eles à educação, valorização da casa em detrimento da escola, ataque à ciência, em especial às ciências humanas e sociais.

Instituições de ensino superior parceiras vão abrir as portas das faculdades para que alunos do ensino básico ampliem seus conhecimentos com foco em suas habilidades e aptidões. Os estudantes do ensino médio e do 6º ao 9º ano do ensino fundamental terão a oportunidade de colocar o aprendizado da sala de aula em prática. A iniciativa vai proporcionar ainda um maior conhecimento para que os estudantes decidam o que querem cursar após a conclusão do ensino médio. O intuito é que as universidades disponibilizem conteúdos, professores e espaços físicos, como laboratórios de ciências, física, robótica, sala de computadores, música e quadras de esporte, por exemplo. Com o programa, o estudante da educação básica vai

completar a carga horária do currículo escolar e ter acesso a novas oportunidades em atividades ao aproximar o aprendizado do ensino superior. (Brasil, 2019b, s./p.)

Ou seja, mesmo com uma ampla rede de universidades e institutos federais, a intenção do MEC àquele tempo era criar parcerias entre escolas públicas e instituições privadas e comunitárias, a saber pelo perfil dos presentes na cerimônia de lançamento do Programa:

Presidente da Associação Nacional de Universidades Privadas (Anup), Elizabeth Guedes; secretário-executivo da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe), Claudio Alcides Jacoski; secretária-executiva do Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas (Comung), Jaira Maria Alba Puppim; presidente da Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE), Silvio Yung; presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Celso Niskier; secretário-executivo da Associação Brasileira das Instituições Comunitárias de Educação Superior (Abruc) e do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), José Carlos Aguilera; 2ª vice-presidente da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (Anec), Adair Aparecida Sberga; presidente da Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), Arthur Sperandéo de Macedo; vice-presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado do Rio de Janeiro (Semerj), Rui Otávio Bernardes de Andrade; diretor jurídico do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), José Roberto Kovac; presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Luiz Miguel Martins Garcia; presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Adriana Aguiar. (Brasil, 2019b, s./p.)

Segundo a própria fala do então ministro da educação Abraham Weintraub na cerimônia de lançamento, “A eficiência na gestão é a cara do governo do presidente Jair Bolsonaro. Nós estamos dando espaço para o setor público, mas também há espaço para a iniciativa privada contribuir” (Brasil, 2019, s./p.). Tal discurso reforça perspectivas neoliberais, agora associadas a um conteúdo conservador, segundo as quais instituições públicas e seus servidores são, por princípio, ineficientes face a uma suposta superioridade na eficiência do setor privado. A mais célebre das críticas citava que, algumas universidades federais “promoviam a balbúrdia”.

A alteração no texto da LDB, em nosso entender, é uma desregulamentação do ensino no sentido de uma maior liberalização do uso dos Fundos Públicos e, nesse sentido, se apresenta como uma forma de privatização da educação, tal como a consideram Belfield & Levin (2004). Para eles, a privatização consiste na transferência de atividades, bens e responsabilidades das instituições de governo/público para organizações particulares, para o que pressupõe organizações particulares, para o que pressupõe alterações nos regulamentos e na legislação, como a instituída no texto da LDB.

Sabidamente, as alterações legais dependem de articulações políticas e na transformação de interesses de diferentes atores em programas governamentais. Essas articulações envolveram pactos entre governantes e setores religiosos, empresários da educação e o chamado setor educacional filantrópico, com destaque para organizações da sociedade civil que atuam na educação especial e na educação infantil.

O subsídio público ao setor privado, no Brasil explica-se pela histórica simbiose entre Estado e Igreja, até recentemente com predominância quase exclusiva da Igreja Católica, cujo protagonismo tem cedido lugar às denominações neopentecostais.

Em breve artigo, Adrião & Oliveira (2020) sublinhavam que as alterações na LDB permitiam ao conjunto das escolas privadas e às comunitárias a certificação como organizações filantrópicas, condição que lhes permitiria o acesso ao financiamento público de suas atividades.

Em um passe de mágica, “some” do texto a declaração de existência de escolas privadas em sentido estrito. Ainda assim, tal como um fantasma a assombrar o mundo dos vivos, as escolas privadas que não forem confessionais e/ou não forem certificadas como filantrópicas estão “veladamente” abarcadas pela definição genérica de instituições de ensino mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. (Adrião & Oliveira, 2020, s. p.)

Estas ponderações ganham especial importância quando colocadas sob o foco de dois elementos da conjuntura: a recente constitucionalização do Fundeb e a pandemia gerada pela COVID-19.

### **Financiamento, Pandemia e Interesses Privados**

Um primeiro aspecto a considerar diz respeito à relação entre as famílias que contratam os serviços de escolas lucrativas e o funcionamento dessas escolas no período da pandemia. Vários Procons emitiram orientações no sentido de impedir a cobrança por serviços suplementares de educação ou ainda o aumento do valor das mensalidades. O tema foi objeto de recursos na justiça em estados como o Rio de Janeiro ou de acordos como o celebrado em São Paulo, entre o órgão e o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado, por meio do qual as escolas devem negociar alternativas para o pagamento, como redução de parcelas ou descontos. A simples intermediação de um órgão cuja função é proteger o interesse de consumidores, indica a natureza comercial desta relação, mesmo que a lei da educação seja omissa a esse respeito.

Por outro lado, é fato que as escolas privadas, as particulares em sentido estrito, como quase todo setor prestador de serviços sofre com a diminuição da renda das famílias e a possibilidade de fechamento do “negócio” em virtude da evasão escolar e da inadimplência. Para responder a este segmento, o Senado aprovou, em setembro de 2020, o Programa Nacional de Auxílio às Instituições de Ensino da Educação Básica (Pronaieeb), de autoria do senador Jorginho Mello (PL-SC), o mesmo que propôs a alteração do texto da LDB, encaminhado para apreciação da câmara dos deputados.

De acordo com o PL, o Governo Federal deverá destinar, até 2022, até 3 bilhões de reais para que os municípios repassem a escolas privadas com ou sem fins de lucro, desde que estas tenham renda bruta anual, em 2019, igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões e que tenham interrompido as atividades em função da COVID-19. O texto ainda não foi aprovado. É omissa em relação à origem dos recursos destinados a este subsídio, ainda que preveja como contrapartida a oferta de 5% das matrículas na forma de bolsas de estudos.

Aqui se apresenta o segundo aspecto: a regulamentação do Fundeb. O texto da EC 108, de 2020, que constitucionalizou o fundo não previa o repasse direto dos recursos dos fundos às escolas privadas, certamente uma importante vitória. Porém, na regulamentação, aprovada pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passou-se a ter a possibilidade de transferência nos seguintes casos, como exposto no Artigo 7º, § 3º:

§ 3º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no caput do art.

212-A da Constituição Federal:

I - em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas:

a) na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;

- b) na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância, observado o disposto em regulamento;
- c) nas pré-escolas, até a universalização desta etapa de ensino, que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I, II, III, IV e V do § 4º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado;
- d) na educação especial, oferecida, nos termos do § 3º do art. 58 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade para atendimento educacional especializado no contraturno para estudantes matriculados na rede pública de educação básica e inclusive para atendimento integral a estudantes com deficiência constatada em avaliação biopsicossocial, periodicamente realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, nos termos da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, com vistas, sempre que possível, à inclusão do estudante na rede regular de ensino e à garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Brasil, 2020)

Assim, ainda que tenhamos conseguido avanços e limitações à abrangência do repasse de recursos públicos a instituições privadas e comunitárias, considerados os elementos históricos e de contexto apresentados neste artigo, parecem-nos ainda menos claras as fronteiras entre as instituições de ensino privadas não lucrativas e as lucrativas, posto que, o texto atual da LDB permite a todas as escolas serem categorizadas como filantrópicas e/ou comunitárias e neste “imbróglio” serem custeadas com os recursos do Fundeb, o que tem de fato ocorrido em muitos municípios.

Isso está explicitado no artigo 3º da Lei Federal 13.868/2019, que ao alterar o artigo 19 da LDB, indica que as instituições de ensino superior mantidas pela iniciativa privada (inciso II) e as instituições comunitárias (inciso III) poderão ser enquadradas como confessionais e filantrópicas.

§ 1º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo **podem qualificar-se como confessionais**, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas.

§ 2º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo **podem ser certificadas como filantrópicas**, na forma da lei.” (NR) (Brasil, 2019, grifos nossos)

Esta permissão cria um verdadeira nó na categorização de instituições, ainda que haja possibilidades jurídicas e legislativas de combater possíveis deformações na lei.

## Considerações Finais

A reconstituição da trajetória do financiamento da educação brasileira e os embates entre o público e privado são elementos importantes para compreendermos os antecedentes da Lei Federal 13.868/2019. A própria história da constituição do fundo público é permeada pelas disputas de interesses, que ao invés de terem se sedimentado, acirraram e aprofundaram as desigualdades educacionais no Brasil, presentes desde a colônia e que podem ser atestadas no contexto atual. É importante frisar que o contexto aqui analisado é mais uma faceta de um processo histórico de transferência de recursos públicos para instituições privadas. Distingue-se de propostas de “voucher” que pressuporiam competição entre as instituições privadas e que se inserem em uma lógica de aperfeiçoamento da qualidade via competição pela escolha das famílias.

Durante a pandemia do COVID-19, o abismo educacional entre instituições públicas e privadas de elite cresceu de forma avassaladora. Segundo pesquisa do Instituto de Estudos Socioeconômicos, “estudaram remotamente estudantes da rede pública em um quantitativo de aproximadamente 10 pontos percentuais a menos (79,3%), em comparação com a rede privada (88,2%), durante os dois anos nos quais o Brasil segue em pandemia (Inesc, 2021, p. 16).

Ainda, os dados mostram que “a desigualdade de acesso ao ensino médio entre as redes privada e pública fica evidente quando se analisa o número médio de horas por dia de estudo: na rede pública, o número é de 3,18 horas, enquanto na rede privada é de 4,28 horas, o que corresponde a uma diferença de 35%” (Inesc, 2021, p. 20).

Compreendemos que as redes públicas carecem de melhor financiamento, sobretudo em tempos excepcionais, para investirem em infraestrutura, segurança, tecnologia, formação continuada, material didático e outras demandas. O fundo público, mesmo com o crescimento ao longo das décadas, ainda não foi capaz de garantir condições de qualidade, a partir de um enfoque multidimensional (Mocarzel & Najjar, 2020).

A tramitação da Lei em questão borrou as fronteiras entre o público e privado, que já eram frágeis e permissivas, possibilitando desvios de verba pública para instituições de direito privado que cumprissem determinadas condições. Agora, com essa aprovação, tendo sido inclusive defendida por parlamentares do campo progressista, o controle das verbas do Fundeb e de outras rubricas é ainda mais difícil, por mais que tenhamos tido avanços neste aspecto, como por exemplo a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS-Fundeb) nos estados, dentre outras iniciativas.

O que mais surpreende é a falta de manifestação e enfrentamento acerca dos riscos desta Lei pelos campos político, acadêmico, midiático, por exemplo. Este silenciamento, que foi potencializado pelas lutas prioritárias pela vida decorrentes da pandemia e da falta de coordenação política da crise, fizeram com que esta lei se “infiltrasse” na LDB como uma mutação, sem despertar maiores críticas e análises.

Nessa medida, as alterações na LDB, implementadas em 2019, abriram o caminho para “passar a boiada” da privatização da educação básica, em detrimento da educação pública.

## Referências

- Adrião, T. (2018). Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: Caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. *Currículo sem Fronteiras*, 18(1), 8-28.
- Adrião, T., & Oliveira, R. P. (2020). A pandemia e os riscos de privatização no financiamento da educação. *Quarentena News*, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.facebook.com/QuarentenaNews1/posts/165656465128958>.
- Aquino, M. (2012). Modernidade republicana e diocesanização do catolicismo no Brasil: As relações entre Estado e Igreja na Primeira República (1889-1930). *Revista Brasileira de História*, 32(63), 143-170.
- Azevedo, F. (1976). *A cultura brasileira*. Melhoramentos/INL.
- Azevedo, F. et al. (1932). *O manifesto dos pioneiros da educação Nova*. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>
- Azevedo, F. et al. (1959). *Manifesto dos educadores - mais uma vez convocados*. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>.
- Azzi, R. D. (1976). Antônio Macedo Costa e a posição da Igreja do Brasil diante do advento da República em 1889. *Síntese*, 8, 45-70.

- Belfield, C., & Levin, H. M. (2002). *Education privatization: Causes, consequences, and planning implications*. Unesco-IIPE.
- Brasil, Câmara Federal (2010). *Projeto de Lei 7.639/2010*. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal. [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=789188&filename=Tramitacao-PL+7639/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=789188&filename=Tramitacao-PL+7639/2010)
- Brasil, Câmara Federal. (2017). *Projeto de Lei 9.308/2017*. Altera dispositivo da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal, 2017. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=96AAF0F359AB6F2A809B059B509C688E.proposicoesWebExterno1?codteor=1632010&filename=Tramitacao-PL+9308/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=96AAF0F359AB6F2A809B059B509C688E.proposicoesWebExterno1?codteor=1632010&filename=Tramitacao-PL+9308/2017)
- Brasil, Constituição. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil, Ministério da Educação. (2019c). MEC lança programa que alia o ensino à prática na educação básica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=82271>
- Brasil, Presidência da República. (1961). *Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm)
- Brasil, Presidência da República. (1995). *Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm)
- Brasil, Presidência da República. (1996). *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)
- Brasil, Presidência da República. (1997). *Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997*. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm)
- Brasil, Presidência da República. (2013). *Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013*. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm)
- Brasil, Presidência da República. (2019a). *Decreto nº 10.134, de 26 de novembro de 2019*. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10134.htm)
- Brasil, Presidência da República. (2019b). *Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019*. Altera as Leis nºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13868.htm)
- Brasil, Senado Federal. (1986). *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e suas alterações*. Volume I. Brasília, Distrito Federal.
- Coelho, T. C. (2016). *Discursos ultramontanos no Brasil do Séc. XIX: os bispos de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro*. [Dissertação]. Universidade Federal Fluminense, Doutorado em História.
- Costa, L. N. F. (2018). Estratégias organizativas do lobby da educação na constituinte 87-88. *Cadernos Pesquisa*, 48(170), 1088-1113.

- Cunha, L. A. (Org.) (1986). *Escola pública, escola particular e a democratização do ensino*. Cortez/Autores Associados.
- Cunha, L. A. (2007). O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. *Educação & Sociedade*, 28(100), 809-829.
- Cunha, L. A. (2014). A laicidade em disputa: Religião, moral e civismo na educação brasileira. *Revista Teias*, 14(36), 05-25.
- Cury, C. R. J. (2006). A educação escolar no Brasil: O público e o privado. *Trabalho, Educação & Saúde*, 4(1), 143-158.
- Cury, C. R. J. (2018). Financiamento da educação brasileira: Do subsídio literário ao FUNDEB. *Educação & Realidade*, 43(4), 1217-1252.
- Foulquié, P. (1957). *A Igreja e a educação*. Agir.
- Fux, L. (2015). *Parecer sobre ADI nº 1923*. Brasília, Distrito Federal, 2015. Disponível em <http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult1468005415.pdf>. Acesso 19/07/2015.
- Giddens, A (1999). *A terceira via*. Editora Record.
- Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos. (2021). *A experiência do ensino durante a pandemia de COVID-19 no Brasil*. Inesc/ Vox Populli.
- Jornal do Brasil. (2007). A falsa filantropia precisa acabar. *Revista do TCU*, 1(108), 79.
- Mocarzel, M. M. V. (2019). A financeirização da educação privada nas páginas de revista: Discursos publicitários sobre a universidade brasileira. *Educação & Sociedade* 40, 01-19.
- Mocarzel, M.; Najjar, J. (2020) Qualidade na/da educação como um marco referencial das políticas e práticas educacionais: Um enfoque multidimensional. *Em Aberto*, 33(109), 27-46.
- Nabuco, J. (1949). *Um estadista do império. Volume III*. Progresso Editorial.
- Oliveira, R. P. (2001). O financiamento da educação. In R. P. Oliveira & T. Adrião, *Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da Constituição Federal e da LDB* (pp. 83-122). Xamã.
- Pinheiro, M. F. (2001). O público e o privado na educação: Um conflito fora de moda? In: O. Fávero (Org.), *A educação nas constituintes brasileiras*. Autores Associados.
- Pinto, J. M. R. (2018). O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação & Sociedade*, 39(145), 846-869.
- Pires, D. et al. (2018). A configuração político normativo da parceria público-privada: Implicações na oferta da educação infantil no município de Porto Alegre. *Currículo sem Fronteiras*, 18(1), 239-268.
- Salvador, E (2010). Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, 04, 605-631.
- Veja. (1999). O rei do ensino. *Veja*, (35), edição 1613. <https://veja.abril.com.br/acervo/>

## Sobre o Autores

### Theresa Adrião

Universidade Estadual de Campinas; Universidade do Estado do Mato Grosso

[theadriao@gmail.com](mailto:theadriao@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1181-5873>

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (1988), mestrado e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (1995, 2001) e é Livre Docente pela Universidade Estadual de Campinas (2015). Realizou estágio de pós-doutoramento na Universidade de Maryland (2012-13). Atualmente é professora colaboradora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unicamp e Professora Visitante na Unemat, vinculada ao Programa de Pós-

Graduação em Educação. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2.

### Romualdo Portela de Oliveira

Universidade de São Paulo

[romualdo@usp.br](mailto:romualdo@usp.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2466-9983>

Possui graduação em Matemática-Licenciatura (1982), mestrado (1990) e doutorado em Educação (1995) pela Universidade de São Paulo, por onde também é Livre Docente (2006). Realizou estágio de pós-doutoramento na Universidade de Cornell (1996-7). Atualmente é professor titular aposentado no Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Colaborador Sênior), Diretor de Pesquisa e Avaliação do Cenpec - Centro de estudos e pesquisas em educação e ação comunitária (desde 2019) e Presidente da Anpae - Associação Nacional de Política e Administração da Educação (2019-2021) e (2021-2023). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2.

### Marcelo Mocarzel

Universidade Católica de Petrópolis; Universidade Estácio de Sá

[marcelomocarzel@gmail.com](mailto:marcelomocarzel@gmail.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2780-0054>

Possui graduação em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2009), é licenciado em Pedagogia pelo Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (2010), possui mestrado em educação pela Universidade Federal Fluminense (2013) e doutorado em Comunicação pela PUC-Rio (2017), tendo realizado estágio pós-doutoral na PPG-Educação/UFF (2018-19). Atualmente é professor do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Católica de Petrópolis e professor do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá, Conselheiro do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro (2016-2024), editor da *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação/Anpae* (2019-2021) e (2021-2023), vice-coordenador estadual Rio Janeiro da Anfope (2020-2022) e membro do Conselho Fiscal da ANPEd (2021-2023).

---

## arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 30 Número 128

23 de agosto 2022

ISSN 1068-2341

---



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research

Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**EPAA Facebook** (<https://www.facebook.com/EPAAAAPE>) **Twitter feed** @epaa\_aape.