



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**EIXO GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

**O conceito de “despublicização” como alternativa para a  
análise multidimensional das políticas sociais e sua aplicação  
na política pública de Educação.**

Marcos Paulo Dias Leite Resende<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo discutir os limites da aplicação dos conceitos de “desmantelamento” e “desinstitucionalização” nas análises das políticas de bem-estar social a partir da política educacional. Concluiu-se que os critérios geralmente utilizados pela literatura – como as mudanças nos orçamentos e nos aparatos das políticas públicas – não revelam integralmente o teor das mudanças, deixando de captar as nuances das transformações nas políticas ou desintegrando a análise em múltiplos conceitos e critérios. O conceito de “despublicização” é oferecido como alternativa por integrar a análise num único critério: a relação de predominância entre interesses públicos ou privados na conformação das políticas.

**Palavras-chave:** Desmantelamento; Desinstitucionalização; Despublicização; Política Pública; Educação.

**Abstract:** This paper aims to discuss the limits of applying the concepts of dismantling and deinstitutionalization in the analysis of social welfare policies in Brazil, particularly regarding Education policy. It concludes that the criteria commonly used in the literature for this type of analysis – such as changes in budgets and public policy apparatuses – do not fully reveal the nature of these changes, failing to capture the nuances of policy transformations or fragmenting the analysis into multiple concepts and criteria. The concept of “depublication” is offered as an alternative, as it can integrate the analysis through a single criterion: the predominance of public or private interests in shaping policies.

**Keywords:** Dismantling; Deinstitutionalization; Depublicization; Public Policy; Education.

## **INTRODUÇÃO**

A complexidade das transformações no Estado de Bem-Estar Social tem ocupado a agenda nacional e internacional, notadamente no contexto de ascensão ao poder de grupos políticos neoliberais e neoconservadores, identificados com o redirecionamento das políticas sociais em favor de pautas privatizantes – cujas mudanças têm sido compreendidas pela utilização dos conceitos de “desmantelamento” e “desinstitucionalização” do Estado de Bem-Estar Social.

Ocorre que o enfoque analítico baseado nesses conceitos tem enfrentado considerável dificuldade operacional por compreender os processos de desinstitucionalização e desmantelamento de políticas públicas como sendo intrinsecamente correlacionados à privatização. Quando os processos de defesa dos interesses privatistas não coincidem com o

---

<sup>1</sup> Bolsista (Fapesp) de Pós-Doutorado em Administração Pública (eixo desenvolvimento) no LEG/CePIL/Unicamp. Doutor em Ciência Política pela UFMG. Contato: [mpdlr@unicamp.br](mailto:mpdlr@unicamp.br)



desmantelamento ou a desinstitucionalização da política em si, algumas confusões analíticas ficam mais salientes e a mensuração dos impactos da nova direita sobre o Estado de Bem-Estar Social fica prejudicada.

Assim, este trabalho se insere no esforço de refinamento de conceitos que possibilitam mensurar a direção das mudanças nas políticas públicas, atendendo a uma crescente necessidade de se transpor a concentração de estudos focados nas motivações para essas transformações (Bauer; Knill, 2014). Nesse sentido, propõe-se uma solução que utiliza critérios analíticos simples baseados na análise do grau (portanto, com potencial de mensuração) de prevalência de interesses privados ou públicos, com estabelecimento de tipos específicos de políticas. A aplicabilidade dos conceitos de publicização e despublicização (Resende, 2022) torna-se a peça-chave desse debate, especialmente por permitir maior comparabilidade entre as diferentes políticas.

## **1 OS DESAFIOS PARA A COMPREENSÃO DAS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE BEM-ESTAR SOCIAL**

As contradições reveladas pelo “mercado autorregulado” implicou no Estado moderno o desafio de garantir a sustentação de direitos sociais mínimos, um movimento iniciado no final do século XIX, mas amplamente fortalecido ao longo de todo o século XX. O Estado de Bem-Estar Social é fruto desse movimento.

Contudo, o que se vê na conformação do Estado contemporâneo é a predominância da convergência de dois movimentos: o neoliberalismo e o neoconservadorismo que, orientados pela anteposição aos grupos progressistas defensores da expansão do Estado de Bem-Estar Social, atuam como contramovimentos, impedindo ou dificultando a consolidação de políticas mais inclusivas e compensatórias, além de buscarem a redução do alcance das políticas sociais já institucionalizadas, dedicando especial atenção àquelas políticas que afetam o *status quo* capitalista e tradicional/patriarcal (Cooper, 2017; Brown, 2019; Biroli, Machado e Vagione, 2020; Faria e Resende, 2022; Resende, 2022; Resende e Faria, 2023).

Os conceitos de desmantelamento e desinstitucionalização de políticas públicas têm sido compreendidos como os esforços direcionados para os cortes orçamentários, as reduções dos instrumentos de execução (da capacidade estatal), as diminuições de escopo, a desregulamentação ou mesmo a completa extinção das instituições ou das políticas públicas existentes (Bauer et al., 2012). Bauer e Knill (2014) argumentam que o desmantelamento dessas políticas se refere à mudança de natureza simbólica, direta e indireta ou até mesmo escondida pelo governante que pode tanto reduzir a quantidade de políticas públicas de determinada área quanto reduzir os instrumentais práticos para a execução das políticas ainda existentes, não extinguindo-a, mas reduzindo sua intensidade ou capacidade de atuação.

No entanto, cortes orçamentários, reduções de escopo, desregulamentações e a completa extinção das políticas sociais não são as únicas mudanças com perfil privatizante. Por isso, Satyro (2024) aciona as categorias de “desmercantilização”, “estratificação social” e “desfamiliarização”, apresentadas por Esping-Andersen (1990), que visam considerar o contexto



do desenvolvimento dos direitos sociais atribuídos pelo Estado de Bem-Estar Social, considerando o maior ou menor comprometimento do Estado com a equidade social.

Por desmercantilização, compreende-se a redução da dependência dos trabalhadores em relação ao mercado, o que pode ser garantido por um sistema de proteção social e de financiamento de políticas públicas que concedem acesso aos serviços básicos – como saúde, educação e assistência social – mesmo em condições de insuficiência de renda e de inexistência de vínculos com o emprego formal. Isso pode ser aferido pela quantidade de recursos públicos investidos em programas sociais, pela análise da amplitude das políticas públicas do Estado de Bem-Estar Social e por outras dimensões que qualificam a análise para além dos aspectos orçamentários.

Essas análises devem compreender, em primeiro plano, o conjunto de regras de acesso dos indivíduos aos benefícios sociais. Entende-se que uma política pública oferece um elevado grau de desmercantilização quando os critérios de elegibilidade não dependem da relação do indivíduo com o mercado, evitando critérios como existência de vínculo de trabalho ou de contribuição financeira prévia, por exemplo. Assim, o acesso à política pública é garantido apenas pela análise da necessidade de assistência do serviço público.

Uma política pública pode ser considerada com alto grau de desmercantilização quando os benefícios de transferência de renda possuem nível de provimento similar à renda normal dos trabalhadores. Caso contrário, ou seja, quando os benefícios de transferência de renda (como o seguro-desemprego) não possuem relação próxima aos salários considerados normais (ou mínimos), devido à falta de garantia das condições mínimas de sobrevivência, força-se o indivíduo a se reinserir no mercado mesmo se submetendo a condições trabalhistas indesejadas, portanto, sem que se reduza o grau de dependência das relações de mercado.

Além disso, deve-se levar em consideração que o conjunto de benefícios ou direitos garantidos faz a diferença, ou seja, que deve haver uma gama de serviços que garantam a renda e as condições de sobrevivência sem qualquer condicionalidade, protegendo os indivíduos de riscos sociais como o desemprego, a velhice, as doenças e as incapacidades para o trabalho.

Assim, o desmantelamento das políticas de bem-estar social pode se dar por meio da extinção de determinadas políticas de caráter social, da deliberada redução dos recursos providos para determinada política e pelo estabelecimento de regras que dificultam o acesso ao serviço público de caráter social, oferecendo obstáculos para a prestação do serviço de forma adequada e em nível condizente com as condições mínimas de sobrevivência.

Contudo, um dos principais desafios na aplicação desses conceitos diz respeito à diferenciação entre o enxugamento orçamentário orientado por real necessidade de adequação orçamentária, o que é característico de períodos de recessão econômica, e as mudanças orientadas por princípios ideológicos, apontadas frequentemente como antidemocráticas (Bauer, Green-Pedersen, Turnpenny, 2012; Bauer; Knill, 2014; Satyro, 2024).

É preciso também considerar as dificuldades para compreender essas mudanças dada a relativa ampliação da adesão dos governos da nova direita a políticas de bem-estar social. Nunes



e Traumann (2023) argumentam que, na percepção da população brasileira, a esquerda e a direita são muito similares em termos de políticas econômicas e sociais. Em partes, isso se explicaria pelo sucesso eleitoral de programas sociais, como o Bolsa Família – o que, junto com outros tipos de resistência institucional, impeliu a direita à manutenção dos programas sociais em seu governo –, e pelas concessões dos governos de centro-esquerda à política de perseguição do tripé macroeconômico (controle da inflação, ajuste fiscal e manutenção da estabilidade do câmbio flutuante), o que representou uma maior padronização dos instrumentos de condução da política econômica.

No entanto, é preciso dar destaque a outro desafio, ainda pouco explorado, para a compreensão dessas mudanças: há uma dimensão escondida do processo de enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social que escapa da maioria das análises por atuar de forma camuflada, orientando-se pela institucionalização de políticas públicas e até mesmo pela **ampliação de recursos financeiros e de aparatos estatais**.

Primeiramente, esse tipo específico de complexidade se ilustra por escolhas que dizem respeito à manutenção ou à ampliação dos critérios de elegibilidade, da capacidade estatal (dos instrumentos de execução e corpo burocrático) ou das provisões de recursos para uma política, mas de forma sempre desajustada (para menos) em relação à ampliação da demanda pública pelos serviços.

Mais importante ainda é trazer à tona a dificuldade representada por um tipo específico de institucionalização de políticas públicas que envolve ampliação do aparato estatal, o aumento de recursos para a política (inclusive considerando a relação *per capita*) e o esforço de ampliação do público atendido, mas que, em última análise, representa um avanço dos interesses privatistas do mercado sobre o Estado.

Nos poucos casos em que essas insuficiências são percebidas, utilizam-se análises complementares, ponderações, conceitos anexos que agregam analiticamente, mas que explicitam as insuficiências dos conceitos utilizados, revelando a dificuldade de se encontrarem ferramentais analíticos padronizados que comportem todas essas complexidades e antagonismos da natureza das mudanças nas políticas públicas, impedindo, sobretudo, maior comparabilidade entre os estudos.

## **2 O CONCEITO DE DESPUBLICIZAÇÃO E SUAS CINCO DIMENSÕES ANALÍTICAS**

Esses desafios parecem ser suprimidos quando os critérios analíticos deixam de ser baseados numa comparação baseada em indicadores isolados de ampliação ou redução de instrumentos (inclusive orçamentários) das políticas públicas e se estabelece como parâmetro o grau de prevalência de interesses públicos em relação aos interesses privados em determinada política, o que envolve uma análise qualitativa de outra ordem, até mais simples, sendo afeita inclusive a casos em que uma ampliação dos instrumentos da política não representa uma ampliação dos direitos sociais ou até mesmo em casos mais peculiares em que a própria redução de orçamento ou de instrumentos da política pública representem reais ganhos em termos de



direitos sociais.

Nisso nos auxilia a utilização dos conceitos de publicização/despublicização. Por esses conceitos define-se que um aumento relativo de ações que correspondam à prevalência de interesses públicos sobre os privados representaria um movimento de “publicização”, enquanto o predomínio de ações em defesa dos interesses privatistas em detrimento do público é compreendido pelo processo inverso de “despublicização”.

Esses conceitos devem ser analisados sob o prisma de cinco dimensões analíticas: 1) **o montante do orçamento estatal dedicado à política pública (quanto se investe)**; 2) **a forma de aplicação dos recursos (para onde vão os recursos)**; 3) **o grau de inclusão ou abrangência da política** (quem usufrui desses recursos); 4) **os objetivos específicos do modelo de política adotado** (a quem favorece ou a que se propõe); 5) **o grau de abertura para a participação no processo de formulação e de monitoramento da política** (quem debate e delibera diretamente sobre a política). Salienta-se de antemão que todas essas dimensões, apesar de serem analiticamente distinguíveis, são complementares e intrinsecamente relacionadas. Uma dimensão geralmente condiciona o perfil da outra de tal modo que, às vezes, é impossível falar sobre uma dimensão sem analisar suas repercussões sobre as demais.

A dimensão 1 (montante orçamentário direcionado para a política pública) baseia-se no pressuposto de que a variação no orçamento público tem relação direta com a disposição do Estado em promover (ou limitar) a ampliação da oferta de um serviço. Nesse sentido, *a priori*, quanto maior for a participação dos recursos públicos em relação aos privados na política pública, maior é o grau de publicização.

No entanto, não basta mensurar o montante de recursos públicos disponibilizados para a política pública; também é necessário saber como esses recursos estão sendo aplicados (dimensão 2), ou seja, para onde eles vão: para a oferta direta do serviço, por meio de instituições com gestão pública, ou para financiar processos de terceirização do serviço para a iniciativa privada? Se o Estado aumenta a sua responsabilidade na oferta direta do serviço, assistimos a um processo de publicização, caso contrário, se ele prefere apenas financiar a prestação do serviço de uma instituição privada, assistimos a um processo de despublicização.

Também importa analisar o grau de inclusão ou a abrangência da política (dimensão 3). Não bastaria que toda a política fosse gerida por uma instituição pública ou que ela recebesse volumosos recursos do Estado se ela fosse restrita a grupos sociais privilegiados, como foi caracterizada boa parte da história da Educação brasileira. A publicização da política pública tem a ver com a ampla possibilidade de acesso a ela; do contrário, promove-se o privilégio de grupos restritos, portanto, uma despublicização. Nessa análise cabem todas as iniciativas que visam tanto ampliar o acesso à política pública (análise de abrangência), quanto diversificar a possibilidade de seu usufruto por diferentes grupos sociais, ou seja, o nível de pluralidade do público atendido (análise de equidade/inclusividade). Vejamos que seria até mesmo possível distinguir a abrangência (quantos usufruem) da questão da inclusividade/equidade (qual público é preferencialmente beneficiado), considerando-as dimensões distintas – então falaríamos de



seis dimensões. Mas aqui se assume o pressuposto de que é preferível um público-alvo sempre mais abrangente, orientando-se para a universalidade do serviço. No caso das políticas que não sejam universais, pode-se compreender como um movimento de publicização a ampliação do público-alvo atendido por instrumentos de garantia de equidade e de políticas compensatórias que se orientam a garantir o acesso a determinado direito social.

A definição dos objetivos específicos do modelo de política pública (dimensão 4) é outro elemento fundamental. Nesse caso, a análise dos objetivos da política deve ser ainda mais qualitativa e depende da capacidade de se distinguir os propósitos implícitos: se se objetiva atender mais aos interesses privados e do mercado do que os interesses públicos ou o inverso. Como explicitado em Resende (2022) é nessa questão que toda a discussão de currículos e de valores (como a questão de gênero, dos conteúdos críticos-sociais, o ensino da cultura afro-brasileira, a questão da educação sexual etc.) se insere.

Por fim, importa a discussão sobre o grau de participação popular no processo de formulação e de monitoramento das políticas públicas (dimensão 5). Assume-se o pressuposto de que a ampla participação da sociedade nas discussões públicas favorecerá a prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses privados (e de determinadas elites sociais) sempre que esse processo for devotado a escutar as diferentes vozes da sociedade.

Apresentam-se abaixo algumas sugestões de indicadores do processo de despublicização das políticas públicas, que servem para orientar a análise, não sendo, portanto, um rol taxativo, podendo haver acréscimentos de instrumentos analíticos similares a depender da política a ser analisada.

#### **Quadro 1 – Exemplos de indicadores para a análise de processos de despublicização**

| <b>Dimensão</b>                           | <b>Indicativo de despublicização</b>                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Orçamento                                 | Redução do montante de recursos disponível para as políticas públicas geridas e executadas pelo Estado.                                                                                                                                               |
| Direcionamento dos recursos               | Aumento da participação das instituições privadas na execução da política.                                                                                                                                                                            |
| Grau de inclusão ou abrangência           | Redução da parcela da população total atendida; extinção de mecanismos de promoção de equidade ou endurecimento dos critérios de elegibilidade; redução do número de pessoas com acesso a políticas compensatórias/promotoras de equidade existentes. |
| Objetivos específicos da política pública | Priorização de interesses do mercado em detrimento dos trabalhadores; priorização de interesses e valores da elite tradicional em detrimento de direitos de grupos marginalizados.                                                                    |
| Grau de participação                      | Redução ou extinção dos mecanismos e das instituições participativas; concentração do poder deliberativo.                                                                                                                                             |

**Fonte:** elaborado pelo autor.

### **3 ANÁLISE DO PROCESSO DE DESPUBLICIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

A natureza das negociações em torno da aprovação da Constituição Federal de 1988 levou à manutenção da tendência histórica do Brasil de acomodar os interesses de grupos da elite política (Dourado, 2019), preservando o caráter conservador do regime (Saviani, 2018). Por



esse motivo, internamente ao processo de formulação das diretrizes educacionais brasileiras permaneceram pontos polêmicos da disputa entre o público e o privado, mais acomodando do que resolvendo esses conflitos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 20 de dezembro de 1996, apesar de ter como característica fundamental o esforço em expandir a compreensão sobre o papel da Educação, incorporando a noção de cidadania, conforme se apresentam os Artigos 3º e 32 da Lei, cristalizou a linha da conciliação com os interesses privados, ratificando o perfil da Constituição. Com isso, o documento serviu principalmente como um instrumento de promoção dos esforços voltados para a qualificação e para inserção da mão de obra no mercado de trabalho.

Ao se levar em conta que a LDB é a norma balizadora de todas as demais instituições normativas que regem a política pública de Educação, compreende-se que as políticas públicas oriundas dessa estrutura normativa refletem, de forma subsidiária, as ambivalências apresentadas entre o público e o privado.

É comum que se identifiquem os governos de Michel Temer (2016 a 2018) e Jair Bolsonaro (2018 a 2022) como os mais reveladores da natureza do esforço de promoção dos interesses privados, principalmente por imprimirem um amplo esforço de redução orçamentária de políticas públicas consideradas importantes para a garantia de direitos sociais básicos. A Emenda Constitucional 95/2016, aprovada no governo de Michel Temer e ainda em vigor, é um dos maiores exemplos dessa contenção dos recursos fundamentais para a execução das políticas sociais.

Entretanto, é preciso salientar que os governos anteriores também se orientaram por políticas que cristalizam a hegemonia dos interesses privados. No Governo de Fernando Henrique Cardoso, o perfil geral da política havia sido o da transferência de responsabilidades para a iniciativa privada ao impor cortes de recursos das instituições públicas de ensino superior (Amaral, 2009; Ferreira, 2012), ainda que a descentralização de recursos via Fundef tenha favorecido a ampliação da disponibilidade de recursos para os estados e municípios, principalmente a partir de 1998 (Castro; Duarte, 2005). Mesmo no período de governo petista (de Lula, entre os anos de 2003 e 2010, e de Dilma, entre os anos de 2011 e 2016), geralmente tido como mais à esquerda, as mudanças de princípios de aplicação e gestão de recursos – o que serve de base para a execução das políticas públicas – foram marginais. Permaneceu a preocupação com a ampliação do capital privado, com a financeirização da economia e com a garantia dos interesses dos grandes investidores internacionais. Conforme salientam Silva Júnior e Fargoni (2020),

No campo político-acadêmico, ao mesmo tempo que realizou a expansão e a interiorização da educação superior pública federal (Reuni, entre outros), Lula fortaleceu políticas focais, como o Fies e o ProUni, práticas correntes de um governo marcado pelo populismo e por conciliações – fato que pôde ser observado em 26 de maio de 2010, em seu discurso sobre o Marco do Consenso Universidade-Governo-Empresa, na 4ª Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação: o Presidente, junto do Ministro da Educação, Fernando Haddad, verbalizou as tendências em construção do campo científico-acadêmico estreito da produção de conhecimento sob demanda do capital financeiro.



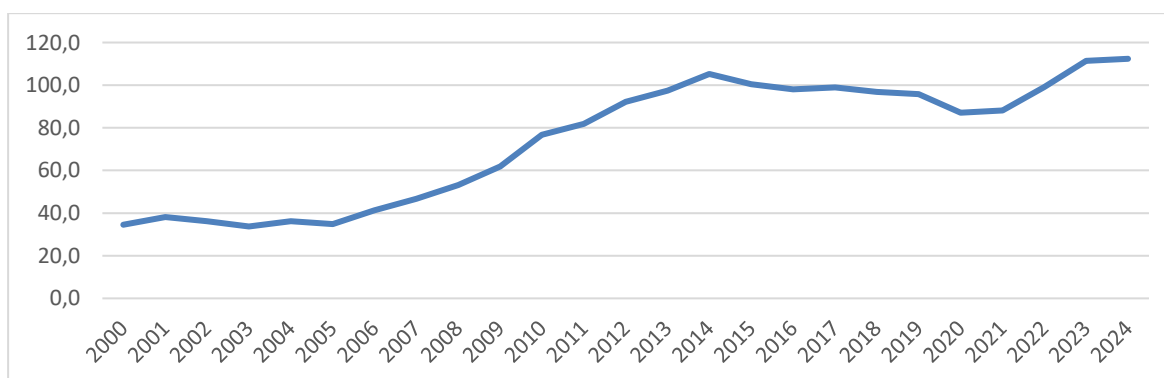
A linha de ação do governo de Dilma (2011-2014 e 2015-2016) foi dar continuidade ao *modus operandi* e às políticas públicas de seu antecessor. Sancionou o PNE, buscou executar suas metas de formação dos profissionais da Educação, deu suporte aos processos de negociação e de formulação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), apenas promulgada em 2017 (portanto, após o golpe parlamentar de 2016), e ampliou a oferta de cursos técnicos e profissionalizantes com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), em 2011.

O Gráfico 1 demonstra que o orçamento da Educação, em valores corrigidos pelo IPCA (dezembro de 2024), seguia um processo de contínua ampliação, com um movimento de ascensão mais expressivo iniciado na segunda metade da década de 2000 (segundo Governo de Lula). O Gráfico 2 torna nítido que esse crescimento foi puxado pela ascensão contínua dos gastos com pessoal (um tipo de despesa difícil de ser cortado e com maior probabilidade de reajustes – especialmente salariais) e com outras despesas correntes (destinadas ao pagamento de compras e serviços necessários para a execução das instituições e políticas públicas).

No entanto, a partir de 2015 já se apresenta uma contenção orçamentária. De fato, foi exatamente nesse período que Dilma Rousseff (PT) adotou uma postura econômica austera, buscando conquistar a confiança do mercado num cenário político bastante desgastado após os protestos de 2013 e a vitória apertada na eleição de 2014 (inclusive com questionamentos infundados de Aécio Neves, candidato do PSDB derrotado no segundo turno, quanto à legitimidade do resultado das urnas). O processo de enxugamento orçamentário da Educação iniciou-se aqui, ainda que tenha ganhado contornos mais neoliberais no Governo de Michel Temer e, sobretudo, no Governo de Jair Bolsonaro. Os principais cortes promovidos de 2015 em diante atingiram as outras despesas correntes e os investimentos. A queda acentuada do orçamento total identificada em 2020 foi puxada pelos cortes em outras despesas correntes – o que foi justificado, principalmente, pelo fechamento das escolas durante a pandemia de coronavírus.

A reversão do processo de enxugamento orçamentário da Educação só ocorreu em 2021, ano eleitoral. No terceiro governo de Lula, o orçamento foi turbinado pelo expressivo aumento das outras despesas correntes.

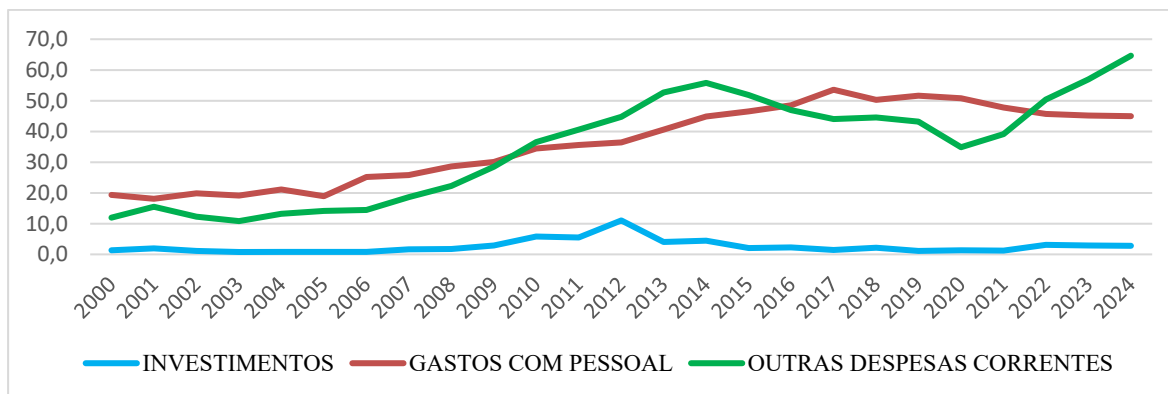
**Gráfico 1** – Orçamento total do Ministério da Educação (em bilhões R\$) corrigido pelo IPCA com base em valores de 2024.





**Fonte:** elaboração própria com dados do SIOP.

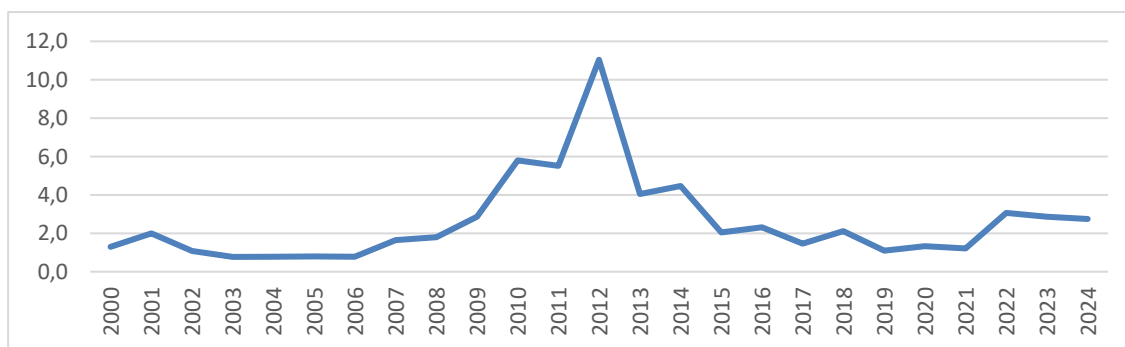
**Gráfico 2** – Orçamento para investimentos, gastos com pessoal e outras despesas correntes (em bilhões R\$) corrigido pelo IPCA com base em valores de 2024.



**Fonte:** elaboração própria com dados do SIOP

Ao analisar separadamente os investimentos em Educação, fica mais nítida a movimentação das escolhas políticas no período. Apesar de, em termos relativos, esse grupo de despesas permanecer em patamares mais baixos durante todo o período, os investimentos foram consideravelmente ampliados de 2006 em diante, sendo que em 2012, ano que se teve o pico, o montante representava 14 vezes o valor de 2006. Após esse pico de 2012, iniciou-se um processo de forte retração (até 2021), perpassando os governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. A retomada do crescimento nos investimentos ocorreu apenas a partir de 2022, já no terceiro governo de Lula, ainda que em patamares próximos ao do ano de 2009.

**Gráfico 3** – Orçamento para investimentos (em bilhões R\$) corrigido pelo IPCA com base em valores de 2024.



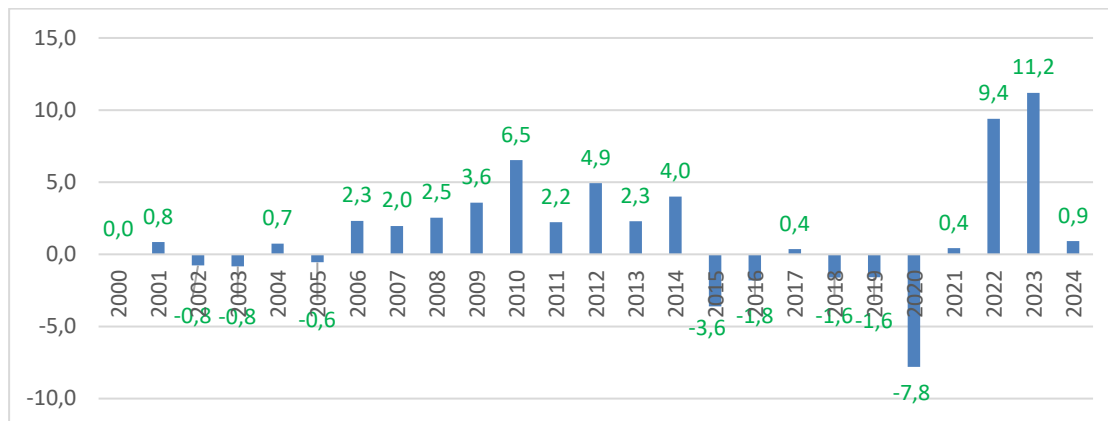
**Fonte:** elaboração própria com dados do SIOP.

Em termos estritos ao montante orçamentário, o processo de publicização da educação estaria (veremos logo adiante que há nuances a serem consideradas) restrito a dois períodos: entre 2006 e 2014 (no segundo Governo Lula e primeiro Governo Dilma), e entre 2022 e 2023 (no terceiro Governo Lula). Isso está claramente demonstrado nos Gráficos 4 e 5, que representam o crescimento real do orçamento da Educação, portanto tomando-se como base os



orçamentos dos anos anteriores e descontando-se a inflação (IPCA).

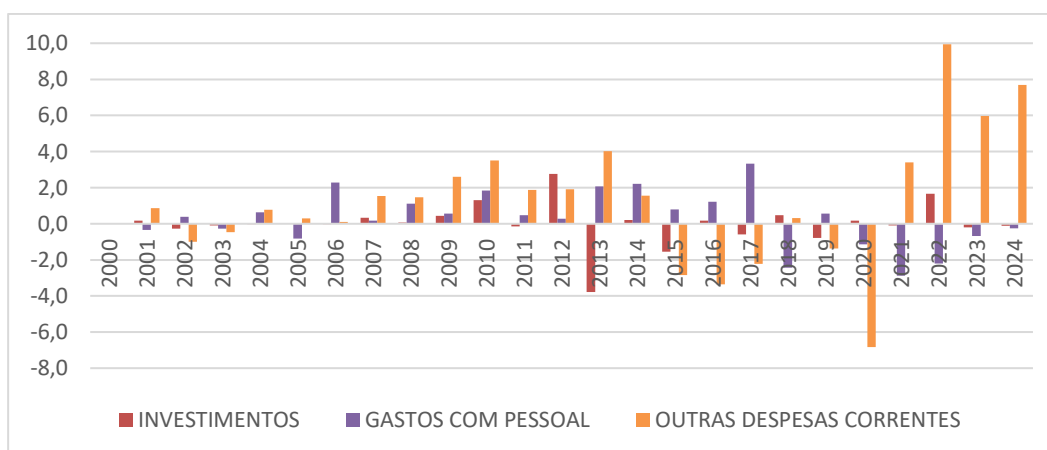
**Gráfico 4 – Crescimento real do orçamento da Educação (em bilhões R\$)**



**Fonte:** elaboração própria com dados do SIOP.

Desse gráfico se destaca a importância da análise do crescimento real do orçamento, pois só assim é possível identificar a retração dos gastos iniciada pelo segundo Governo Dilma, logo após a sua eleição, já que, mesmo aumentando nominalmente o orçamento da pasta, imprimiu, em valores reais, um expressivo corte entre os anos de 2015 e 2016, inaugurando o movimento de despublicização orçamentária da pasta que se estenderia até 2021, sendo afetados, de forma mais destacada, os orçamentos das despesas correntes e dos investimentos, como mostra o Gráfico 5.

**Gráfico 5 – Crescimento real do orçamento para investimentos, gastos com pessoal e outras despesas correntes (em bilhões R\$).**



**Fonte:** elaboração própria com dados do SIOP.

O período posterior ao golpe parlamentar de 2016 foi ainda mais drástico para a política educacional. A análise das medidas orçamentárias adotadas (com destaque para a Emenda Constitucional 95/2016), além da guinada discursiva contra a política educacional, é elucidante sobre as características dos governos da nova direita e já mereceu vasta atenção da literatura



(Dourado, 2019; Uczak, Bernadi e Rossi, 2020; Araújo e Macedo, 2022; Resende, 2022; Faria e Resende, 2022).

O plano governamental intitulado “Ponte para o Futuro”, implementado por Michel Temer, representou um amplo empenho para a redução de investimentos sociais e pela imposição de mais restrições orçamentárias. Segundo Silva Júnior e Fargoni (2020), a Educação Superior foi a mais afetada, inclusive por ter sofrido uma drástica redução de investimentos em Ciência e Tecnologia e em Pesquisa e Desenvolvimento, o que levou a realidade científico-acadêmica a regressar aos patamares de investimento de 2007 (o Gráfico 3 corrobora isso).

Em termos macroestruturais, a política educacional seguiu as mesmas diretrizes no Governo de Jair Bolsonaro (ex-PSL, agora PL). No entanto, Bolsonaro, além de intensificar o processo de despublicização da política educacional via privatização e continuidade dos cortes orçamentários, representou uma radicalização discursiva ao imprimir, de forma mais explícita, o elemento da ideologização das suas opções políticas.

O período de 2006 a 2014, que, a princípio, poderia ser considerado como um momento de ampliação das políticas de Bem-Estar Social voltadas para a Educação, em análise mais detalhada, revela outros propósitos. Nesse período, haveria uma publicização em termos de montante orçamentário, mas, avançando para a análise da dimensão 2 (direção dos recursos), identificamos que houve um processo de despublicização causado por um expressivo direcionamento de recursos públicos para a iniciativa privada.

Portanto, o processo de despublicização é anterior à ascensão da nova direita ao poder, tendo sido encoberto pelo discurso de ampliação do acesso à Educação. Esse processo constituiu-se por dois grandes conjuntos de ações despublicizantes: o oferecimento de *vouchers*, ou seja, o direcionamento de recursos públicos para o custeio de matrículas na rede privada (garantido pelo Programa Universidade para Todos – ProUni), e a ampliação do mercado consumidor de produtos educacionais por meio da facilitação do crédito subsidiado (garantido pelo Fundo de Financiamento Estudantil – Fies).

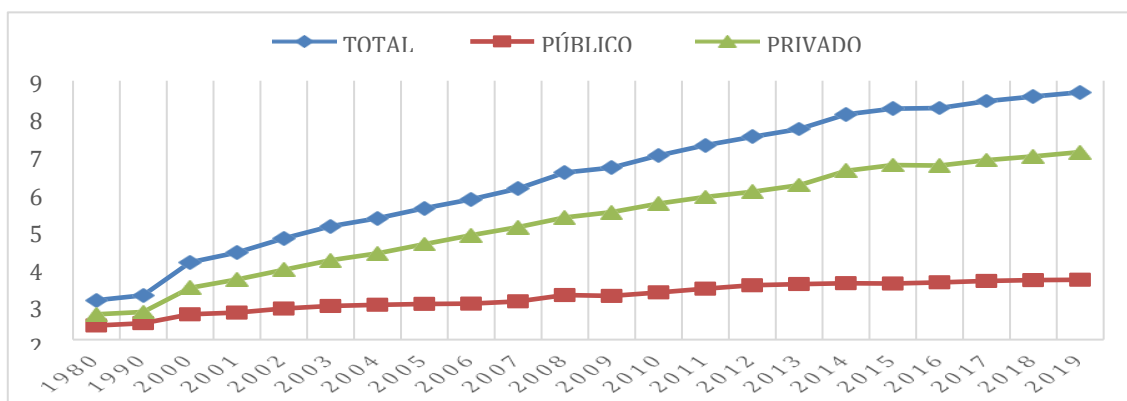
Reis e Macário (2020) apontam que, em 2003, a iniciativa privada foi beneficiária de R\$ 1,740 bilhão. Em 2019, o montante destinado ao setor alcançou a cifra de R\$ 12,719 bilhões, um crescimento de 630,86% no período. Enquanto isso, as Universidades Federais apresentaram crescimento de 156,44%, um descompasso que revela a natureza das prioridades de investimento dos recursos da Educação configurada pela política de conciliação despublicizante adotada pelos governos petistas.

Como repercussão dessa política, fica mais notório o processo de despublicização da política educacional quando se analisa a terceira dimensão do conceito (análise sobre o grau acesso). Em que pese o fato de a ampliação do número de matrículas no Ensino Superior ter sido expressiva – e que isso jamais pode ser considerado como algo ruim *per se* –, o processo foi capitaneado pela ampliação assustadoramente majoritária da rede privada, como mostram os dados abaixo. Os dados divulgados pelo Censo da Educação Superior (divulgado pelo Inep) mostram que em 2023 a rede privada passou a apresentar 88,4% da parcela de ingressos no



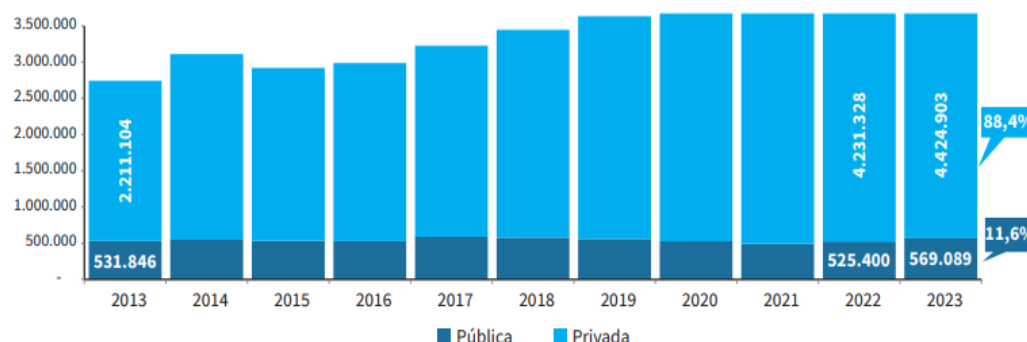
Ensino Superior (vide Gráfico 7).

**Gráfico 6** – Número de matrículas no Ensino Superior por tipo de Instituição de Ensino (milhões)



**Fonte:** elaboração própria com dados do Inep.

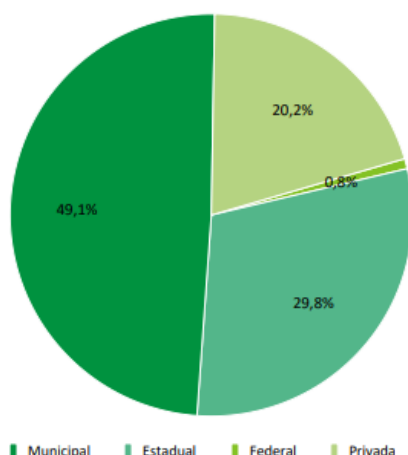
**Gráfico 7** – Número de ingressos em cursos de graduação, por categoria administrativa – 2013-2023



**Fonte:** Censo da Educação Superior (Inep).

Na Educação Básica, a rede pública municipal ainda é a responsável pela maior parte das matrículas, especialmente porque se trata da obrigatoriedade de oferta do serviço, alcançando, inclusive, os rincões do Brasil – onde a oferta privada não é interessante por não ser lucrativa (segundo o Inep, na rede privada, 99% das matrículas estão em escolas urbanas e, em relação à rede pública, a municipal apresenta a maior proporção de matrículas em escolas rurais – 18,1% –, seguida da federal, com 13,1%). Ainda assim, a rede privada é responsável por mais de 20% das matrículas.

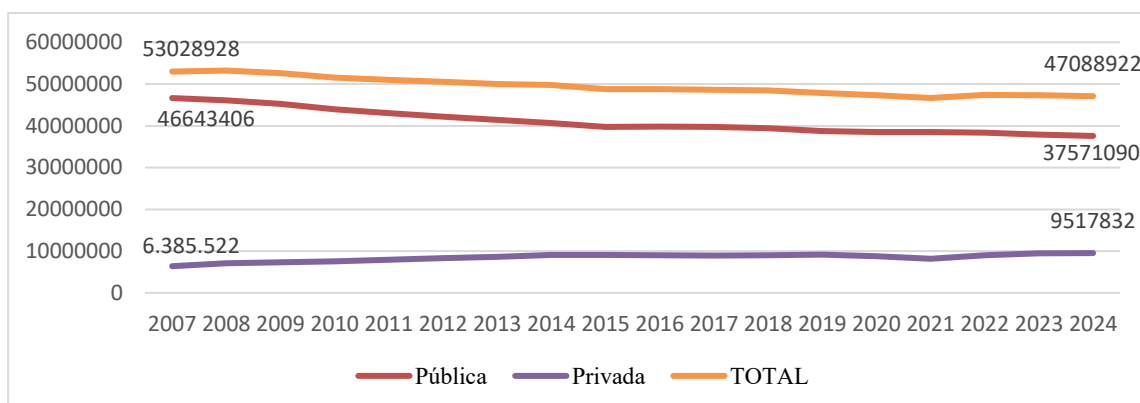
**Gráfico 8** – Percentual de matrículas na Educação Básica segundo a dependência administrativa – Brasil – 2024



Fonte: Inep.

Se direcionamos nossos olhares para a evolução no tempo das matrículas da Educação Básica, o que se nota é uma contínua redução das matrículas na rede pública, enquanto a rede privada ganha cada vez mais espaço.

**Gráfico 9** – Número de matrículas na Educação Básica de acordo com a rede de ensino – 2007 a 2024



Fonte: elaboração própria com dados do Inep.

A participação do Governo Federal na Educação Básica é mais limitada e contempla a coordenação do Sistema Nacional de Educação, sobretudo pelo direcionamento de políticas por sistemas de adesões a programas e de políticas de redistribuição de recursos (como o Fundeb). Notadamente durante os governos petistas, a atuação do Governo Federal se deu via ampliação dos Institutos Federais no Ensino Médio integrado com o técnico – o que atende à demanda do mercado por mão de obra qualificada.

Buscando compreender a ascensão de movimentos sociais da nova direita e seus impactos sobre a Educação (apresentando o estudo de caso do Escola sem Partido), Resende (2022) questionou o que explicaria a insatisfação desse setor político, considerando que, em termos de direcionamento de recursos públicos, os interesses privados estariam sendo contemplados pela política educacional (despublicizante) em todo o período analisado, inclusive durante os governos tidos como progressistas (do presidente Lula e da presidenta Dilma Rousseff).

Esse trabalho indicou que a leitura da insatisfação da nova direita deveria se basear na



verificação de quais dimensões tiveram caráter mais publicizante (considerando que a nova direita é contrária à publicização) e em que período isso ocorreu. Assim, sugere-se que as insatisfações só se justificariam 1) pela identificação de tentativas de garantia de equidade de acesso à Educação a populações marginalizadas, principalmente por meio da política de cotas (dimensão 3), 2) pela maior abertura para conteúdos críticos no currículo educacional, que traziam reflexões sobre os problemas vivenciados pelas populações marginalizadas (negros, indígenas, mulheres e população LGBTQIAP+), equivalente à dimensão 4 do conceito de (des)publicização, e 3) pela ampliação dos espaços de participação no processo deliberativo sobre a política educacional, o que, em tese, oferece abertura para a expressão política de grupos sociais antes alijados dos debates públicos (dimensão 5).

Não é à toa que a nova direita deu tanto destaque em sua agenda às pautas conservadoras que atuavam sobre a Educação. Nessa toada, destacou-se a ascensão do Escola sem Partido (ESP) – considerando seus aderentes no Congresso Nacional (em especial na bancada cristã) e no Ministério da Educação durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Também foi dada maior saliência aos discursos contra as cotas, contra o ENEM (tido como um instrumento de promoção da educação crítica e de facilitação de acesso às Universidades Públicas) e contra as instâncias de participação na conformação da política pública, com consideráveis esforços de supressão da participação popular nos debates em torno da BNCC e dos Planos Nacionais de Educação e nos Conselhos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise das mudanças na política pública de Educação entre 2000 e 2024 revela que as dimensões do conceito de (des)publicização permitem identificar nuances que os conceitos de (des)institucionalização e desmantelamento deixam escapar, principalmente quando se percebe que a ampliação orçamentária de políticas sociais não necessariamente representa maior atendimento dos interesses públicos em relação aos privados, podendo, ao contrário, representar um processo de favorecimento dos interesses privados. Esse fenômeno pode ser identificado como um processo de estatismo privatista, ou seja, a apropriação do Estado para a canalização de recursos públicos e para a promoção de interesses privados da elite capitalista/tradicional/patriarcal.

Além disso, foi possível identificar que a ascensão dos grupos da nova direita só se justificaria, portanto, como contrarreação aos processos de publicização das dimensões 3 (grau de acesso), 4 (objetivos específicos do modelo/questões axiológicas) e 5 (grau de abertura para a participação popular na formulação da política), já que nas dimensões orçamentárias (1 e 2) houve um processo de despublicização nos governos tidos como progressistas. Nesse sentido, as leituras que identificam o processo de desmantelamento/desinstitucionalização com base nas questões orçamentárias e que restringem seus apontamentos aos Governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro costumam ignorar que a despublicização é anterior, especialmente se se considerar o direcionamento dos recursos (dimensão 2).



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, N. Avaliação e financiamento de instituições de educação superior: uma comparação dos governos FHC e Lula. **Atos de Pesquisa em Educação – PPGE/ME FURB**, v. 4, nº 3, 2009.

ARAÚJO, M; MACEDO, M. O desmonte da Educação Superior no governo Bolsonaro. **IX Encontro Brasileiro de Administração Pública**, São Paulo, 2022.

BAUER, M. W., GREEN- PEDERSEN, C., HÉRITIER, A.; JORDAN, A. (Eds.). **Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects**. OUP Oxford, 2012.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 16(1), 2014.

BIROLI, F.; MACHADO, M. VAGGIONE, J. **Gênero, neoconservadorismo e democracia**. São Paulo: Boitempo, 2020.

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CASTRO, J.; DUARTE, B. **Descentralização da Educação Pública no Brasil**: Trajetória dos Gastos e das Matrículas. Texto para Discussão, Brasília, IPEA. n. 1352, 2005.

COOPER, M. Family values: between neoliberalism and the new social conservatism. New York: Zone Books, 2017.

DOURADO, L. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 41, 2019.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalismo**. Cambridge: Polity, 1990.

FARIA, C. F.; RESENDE, M. P. Despublicização nas políticas educacionais: o projeto político do movimento Escola sem Partido em Belo Horizonte. In: TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D.; LAVALLE, A.; SILVA, M. (Orgs.) **Participação e ativismos**: entre retrocessos e resistências. 1 ed. Porto Alegre: Zouk, 2022.

FERREIRA, S. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, v. 18, n. 36, 2012.

NUNES, F.; TRAUMANN, T. **Biografia do abismo**: como a polarização divide famílias, desafia empresas e compromete o future do Brasil. Rio de Janeiro, HarperCollins Brasil, 2023.

REIS, L.; MACÁRIO, E. Dívida pública e financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia no Brasil (2003-2020). **Práxis Educacional**, [S. l.], v. 16, n. 41, p. 20-46, 2020.

RESENDE, M. P. **O contramovimento pela despublicização**: o Escola sem Partido e os impactos da nova direita sobre a política pública de Educação. 2022. 207f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

RESENDE, M.; FARIA, C. Despublicização e resistência contra o Escola sem Partido na Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 1, p. 1-40, 2023.

SÁTYRO, N. **Social policies in times of austerity and populism**: lessons from Brazil. New York, NY: Routledge, 2024.

SAVIANI, D. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. **Rev. Histedbr on-line**, Campinas, v.18, n.2 [76], 2018.



SILVA JÚNIOR, J.; FARGONI, E. Future-se: o ultimato na Universidade estatal brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 41, 2020.

UCZAK, L.; BERNARDI, L.; ROSSI, A. O governo Temer e a asfixia dos processos de democratização da educação. **Educação. Santa Maria**, v. 45, 2020.

---