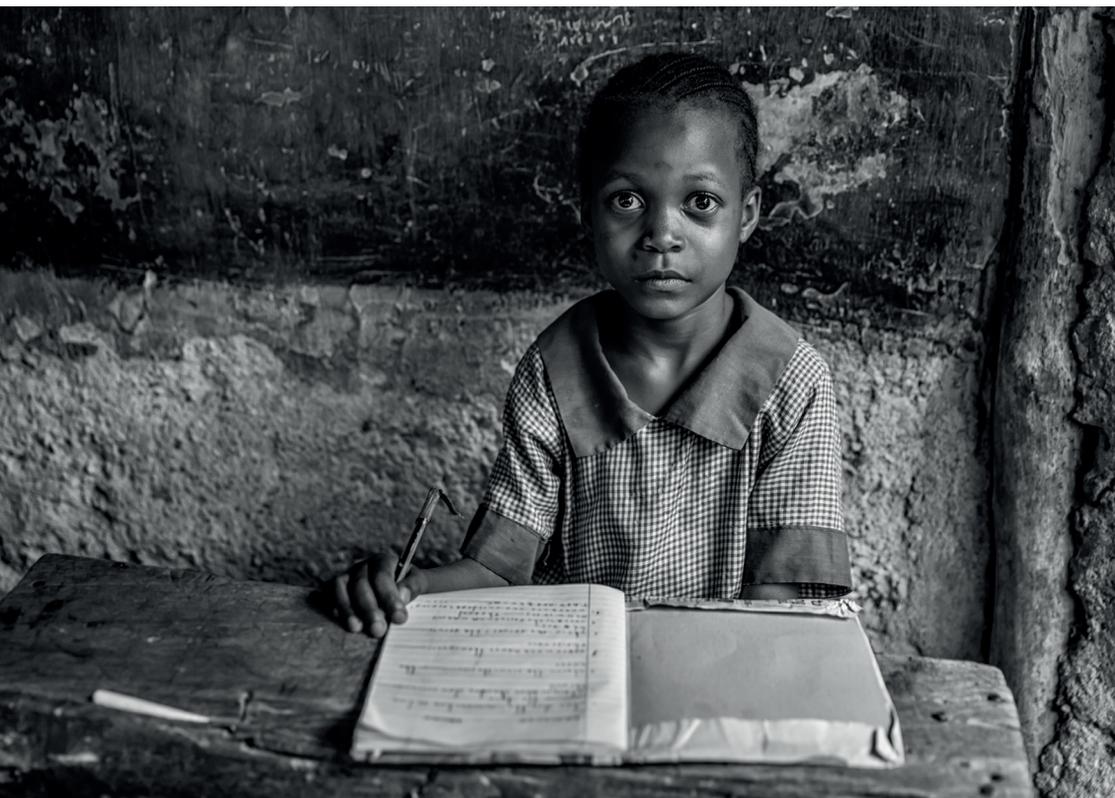


Jailton de Souza Lira - Jorge Fernando Hermida



POLÍTICA EDUCACIONAL E NEOLIBERALISMO

A educação em Alagoas durante
o governo Vilela Filho (2007-2014)

E Editora
UFPB

POLÍTICA EDUCACIONAL E NEOLIBERALISMO

A educação em Alagoas durante
o governo Vilela Filho (2007-2014)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

Reitora MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ
Vice-Reitor BERNARDINA MARIA JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA
Pró-Reitor PRPG MARIA LUIZA PEREIRA DE ALENCAR MAYER FEITOSA



EDITORA DA UFPB

Diretora IZABEL FRANÇA DE LIMA
Supervisão de Editoração ALMIR CORREIA DE VASCONCELOS JUNIOR
Supervisão de Produção JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

Conselho Editorial BERNARDINA M^a JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA (CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS)
PRPG ELIANA VASCONCELOS DA SILVA ESVAEL (LINGUÍSTICA E LETRAS)
FABIANA SENA DA SILVA (MULTIDISCIPLINAR)
ILDA ANTONIETA SALATA TOSCANO (CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA)
ÍTALO DE SOUZA AQUINO (CIÊNCIAS AGRÁRIAS)
LUANA RODRIGUES DE ALMEIDA (CIÊNCIAS DA SAÚDE)
MARIA DE LOURDES BARRETO GOMES (ENGENHARIAS)
MARIA PATRÍCIA LOPES GOLDFARD (CIÊNCIAS HUMANAS)
MARIA REGINA DE VASCONCELOS BARBOSA (CIÊNCIAS BIOLÓGICAS)

Jailton de Souza Lira
Jorge Fernando Hermida

POLÍTICA EDUCACIONAL A educação em Alagoas durante o governo Vilela Filho (2007-2014) E NEOLIBERALISMO

João Pessoa
2017

Direitos autorais 2017 - Editora da UFPB
Efetuado o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA DA UFPB

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Impresso no Brasil. Printed in Brazil.

Projeto Gráfico Editora da UFPB
Editoração Eletrônica e Design de Capa Hossein Albert Cortez

Catálogo na fonte:
Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba

L768p	Lira, Jailton de Souza Política educacional e neoliberalismo: a educação em Alagoas durante o governo Vilela Filho (2007-2014) / Jailton de Souza Lira, Jorge Fernando Hermida. - João Pessoa: Editora da UFPB, 2017. 172 p. ISBN: 1. Política Educacional. 2. Educação - Brasil. 3. Estado e Sociedade. 4. Política Educacional - Alagoas. I. Hermida, Jorge Fernando. II. Título.
UFPB/BC	CDU: 37,014.5

Cidade Universitária, Campus I - s/n
João Pessoa - PB
CEP 58.051-970
www.editora.ufpb.br
editora@ufpb.br
Fone: (83) 3216.7147

Editora filiada à:



Livro aprovado para publicação através da Carta Convite Nº 01/2017, financiado pelo Programa de Apoio à Produção Científica - PRÓ-PUBLICAÇÃO DE LIVROS da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1 - ESTADO, DEMOCRACIA E REFORMAS NEOLIBERAIS.....	13
1.1 Caracterização teórica do Estado: as variações históricas.....	14
1.2 O avanço da ideologia neoliberal e as novas configurações econômicas e sociais.....	26
1.3 Estado, hegemonia e a função dos intelectuais em Gramsci.....	33
1.4 Neoliberalismo à brasileira: chegada tardia, mas avassaladora.....	43
1.5 Capital e trabalho nas gestões do Partido dos Trabalhadores: alguns ganhos, muitas perdas.....	52
CAPÍTULO 2 - AS MUDANÇAS EDUCACIONAIS SOB A PERSPECTIVA DO NEOLIBERALISMO.....	63
2.1 O financiamento da educação brasileira: um modelo insuficiente.....	82
2.2 Ensino Superior e neoliberalismo: mais lucro e menos Estado.....	97
2.3 As implicações neoliberais para a democratização educacional.....	108
CAPÍTULO 3 - GESTÃO, FINANCIAMENTO E (DES)VALORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM ALAGOAS (2007-2014).....	121
3.1 A educação alagoana no governo Vilela Filho.....	125
3.2 Os conflitos com o magistério e a questão do financiamento.....	129
3.3 A educação no Estado de Alagoas e seus indicadores educacionais.....	137
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
REFERÊNCIAS.....	149
SOBRE OS AUTORES.....	170

INTRODUÇÃO

Sem qualidade política, conhecimento é apenas arma, para o bem ou para o mal. É essencial saber discutir a função social e política do conhecimento, sobretudo a sociedade e a economia que nos interessam, solidárias e democráticas, éticas e humanas. (DEMO, 2005, p.10)

Este livro está focado na análise de uma das principais políticas públicas dos países capitalistas democráticos: a política educacional. Acreditando na importância da educação para a transformação social, sem menosprezar o acúmulo e a transmissão dos saberes acumulados pela humanidade, a investigação sobre como o processo educacional brasileiro – destacando o alagoano – recebeu (e recebe) influência do ideário neoliberal é de extrema importância para a compreensão das estruturas de dominação e das inter-relações que conferem a esta realidade alguns componentes singulares, embora interligados a um complexo político econômico e social mais amplo, alicerçado em uma sociedade de perfil autoritário, oligárquico e concentrador de riquezas.

O reconhecimento de que as mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira durante as últimas décadas são uma repercussão direta das modificações mais amplas pelas quais passaram as demais nações, especificamente no âmbito macroeconômico e cultural, determinadas pela predominância do padrão de acumulação do sistema capitalista hegemônico a partir da falência do bloco soviético, deriva da opção assumida pelos pesquisadores no sentido da elucidação dos mecanismos de controle e dominação das classes que perpassam o

poder de Estado. Com a existência dos antagonismos de classe, é fato comprovado que os valores éticos e visões de mundo de ambas classes estão presentes nos espaços reais e conflituosos dessa relação sob a predominância da primeira.

A atual organização societária é marcada pela supremacia da ideologia do capital. Vistas em retrospectiva, enquanto muitos que lutavam pela construção de um mundo diferente foram surpreendidos pela ética avassaladora do individualismo, do lucro e da mais-valia, para seus defensores era a consequência lógica de um sistema econômico destinado ao êxito, livre de qualquer questionamento quanto a sua viabilidade objetiva e capacidade de resolução das grandes questões econômicas, políticas e sociais enfrentadas pela humanidade. Parte-se da premissa, neste estudo, de que cada vez mais é preciso oferecer um contraponto a estas concepções, indo além das superficialidades valorativas oportunamente úteis ao sistema de dominação em vigor.

Mas para se analisar a constituição e consolidação de um modo de produção é necessário investigar suas conexões no plano das relações de sociabilidade do qual é elemento estrutural, assim como das suas ligações políticas imediatas, sob pena de se desenvolver uma concepção equivocada de sistema econômico que ocasionalmente possa ser tratada como algo independente da realidade concreta e da materialidade humana imediata, produtos naturais de uma suposta escala evolutiva humana.

Centrando a análise no governo estadual Teotonio Vilela Filho (2007-2010; 2011-2014), a pesquisa retratada neste livro tem como objetivo principal *investigar as consequências da implementação do projeto neoliberal para a educação pública alagoana*. Ideologia que do ponto de vista dos autores, orientou as duas gestões de governo de Vilela Filho no Estado. E nesse ponto, fica explícito o pressuposto inicial adotado: o

de que a gestão Vilela Filho foi claramente uma gestão de *perfil neoliberal*, com todas as implicações teóricas e práticas daí decorrentes para o sistema educacional em Alagoas.

À luz do objetivo elencado, o estudo procurou defender as seguintes hipóteses de trabalho:

- O modelo neoliberal aplicado no Brasil e em Alagoas prejudicou as condições de trabalho, a formação e a valorização dos profissionais da educação do Estado (particularmente o magistério, categoria de trabalhadores escolhida como objeto de pesquisa);
- O projeto neoliberal adotado em Alagoas afetou negativamente os indicadores educacionais do Estado, demonstrando a inviabilidade das propostas para superação dos históricos problemas educacionais;
- As mudanças educacionais realizadas durante a gestão Vilela Filho no Estado de Alagoas foram uma falácia de reforma, porque o sistema continuou reproduzindo as históricas mazelas educacionais que servem para privilegiar os interesses das classes dominantes.

Com base na interpretação marxista da história, a pesquisa realizada e aqui transformada em livro utilizou como método o materialismo histórico e dialético.

Para dar conta dessas hipóteses de trabalho, nosso percurso teórico e analítico precisou ter como ponto de partida a compreensão do Estado, da ideologia neoliberal, das contradições educacionais existentes no Estado de Alagoas e a luta pela hegemonia na sociedade contemporânea. Essa perspectiva metodológica nos colocou perante

um desafio que não é dos menores. A explicação e interpretação de uma realidade histórica específica se defronta com esse duplo desafio: por um lado, entender a realidade micro para, com base nesta, compreender satisfatoriamente os eventos mais gerais; por outro, isso só será possível a partir do contexto geral em que essa realidade específica se processa.

Nesse ponto, parece oportuno lembrar um importante encaminhamento teórico-metodológico proposto por Vainfas (1997) sobre a relação entre particularidade e universalidade ao se debruçar sobre temáticas historiográficas, aludindo a renhida disputa entre as vertentes teóricas simbolizadas na micro-história e na macro-história (ou história-síntese) enquanto opções analíticas que visavam realizar pesquisas consistentes de facetas da realidade, que do ponto de vista desta análise, aparenta ser o caminho mais adequado para resolução desses impasses. Isso não significa, contudo, que o objetivo tenha sido cumprido integral e adequadamente, mas é preciso esclarecer que as nossas investigações procuraram trilhar esse caminho teórico-metodológico.

Essa aproximação entre a micro e a macro história não é um encaminhamento pacífico na historiografia brasileira e internacional, embora pareça bastante promissora no sentido de sugerir mediações menos conflituosas para as investigações que tentam escapar das disputas teóricas que colocavam, de um lado, as interpretações gerais e, do outro, as análises mais particulares que pretendem dar significado às realidades mais amplas; tensões que são na verdade pano de fundo para as polêmicas que distanciam e põem em campos opostos as vertentes historiográficas marxistas e as da chamada pós-modernidade. De que forma essas questões foram trabalhadas neste livro, poderão ser conferidas

no decorrer da leitura das suas páginas, restando a expectativa autoral de que um mínimo de êxito tenha sido alcançado.

Este livro foi organizado em três capítulos, mais esta introdução e as considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado “Estado, democracia e reformas neoliberais”, apresenta considerações gerais sobre a constituição histórica do Estado na formação social capitalista e do seu caráter de classe em uma perspectiva marxista. Em seguida, analisa como o crescimento da ideologia neoliberal na contemporaneidade operou transformações sobre o modo de funcionamento do Estado e sobre como este foi se modificando a partir das alterações substanciais do padrão de funcionamento do sistema capitalista. O conhecimento sobre a natureza do Estado capitalista nos sistemas democráticos representativos permitirá um melhor entendimento das políticas educacionais implementadas no Brasil sob orientação dos organismos multilaterais de financiamento.

Sob o título “As mudanças educacionais sob a perspectiva do neoliberalismo”, o segundo capítulo resgata o impacto das reformas educacionais iniciadas pela gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) e continuadas pelos governos Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), em matéria de estrutura organizacional e financeira, à luz das concepções neoliberais, com o propósito de verificação das consequências destas medidas no sistema educacional alagoano.

Já no último capítulo (o terceiro) intitulado “Gestão, financiamento e (des)valorização da educação em Alagoas (2007-2014)”, examina o legado da gestão Vilela Filho para o sistema educacional alagoano nos quesitos: a) gestão administrativa, organização e valorização profissional e financiamento educacional; b) os conflitos com o magistério e a questão do financiamento; e, c) Os indicadores educacionais no

Estado de Alagoas. Constituindo-se estes quesitos nos focos centrais deste trabalho. Aqui é verificada a validade das hipóteses iniciais que orientaram esta pesquisa e as implicações resultantes, fazendo uso das categorias analíticas desenvolvidas para este fim.

O livro se encerra com a apresentação das Considerações Finais, nas quais são sintetizados os resultados da pesquisa e a avaliação que os autores fazem de como este trabalho poderá contribuir para pensar a realidade educacional alagoana. Por fim, indica algumas questões que merecerão estudos posteriores para o aprofundamento de aspectos teóricos não resolvidos, mas que são essenciais para reflexão sobre o futuro da educação pública em Alagoas.

CAPÍTULO 1

ESTADO, DEMOCRACIA E REFORMAS NEOLIBERAIS

O sistema é muito racional do ponto de vista de seus donos estrangeiros e de nossa burguesia de intermediários, que vendeu a alma ao Diabo por um preço que teria envergonhado Fausto. Mas o sistema é tão irracional para com todos os demais que, quanto mais se desenvolve, mais se tornam agudos seus desequilíbrios e tensões, suas fortes contradições (GALEANO, 1996, p. 07).

O debate acerca do Estado na sociedade capitalista é fundamental para a compreensão da dinâmica atual do modo de produção em vigor, levando em consideração que o seu surgimento está diretamente ligado à divisão da sociedade em classes distintas. Para explicitação dessa concepção de sociedade e Estado, não parece ser demais proceder a um breve itinerário teórico e histórico, revendo algumas outras conceituações do Estado com base em autores clássicos da modernidade alinhados a uma interpretação oposta.

As conceituações de Estado que serão brevemente revistas a seguir remontam sua emergência na formação social capitalista, não ignorando que outras formas estatais históricas foram verificadas ao longo da história, incluindo as da Antiguidade, merecendo menção os Estados Egípcios, os exemplos clássicos da Grécia, com sua configuração social singular (as cidades-Estados) e o Estado Romano em suas distintas

etapas. Contudo, para os propósitos deste estudo, interessa a discussão sobre o Estado em sua etapa histórica de formação e consolidação do modo de produção capitalista. Também é mister lembrar que houveram sociedades que sequer conheceram o Estado em sua trajetória, tal como indicam Marx e Engels, no Manifesto do Partido Comunista de 1848.

Destaca-se, nesse roteiro teórico sobre o Estado moderno principalmente a tese do *Contrato Social*, no qual se perfilaram analiticamente uma série de estudiosos da sociedade e do Estado, conquanto existirem diferenças bastante demarcadas entre eles, a exemplo de Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau. Já a discussão sobre o Estado com base em uma ótica marxista, irá se fundamentar, principalmente, na interpretação do filósofo Antonio Gramsci, considerado neste trabalho a referência teórica central para o entendimento das relações de classe e da instituição estatal na contemporaneidade, acompanhado por outras interpretações complementares (de Mészáros e Poulantzas, dentre outros) mas que seguem uma tradição interpretativa semelhante.

1.1 Caracterização teórica do Estado: as variações históricas

É necessário pontuar que o Estado não é uma instituição permanente verificada durante toda história humana, havendo sociedades que não conheceram tal forma de organização política. Do mesmo modo, não se pode falar de um único tipo de Estado, modificável e modificado conforme as etapas históricas tomadas como parâmetro comparativo, e sob o qual, foram feitas interpretações diferentes condicionadas pelo contexto político em que foram realizadas. O fundamental nesse momento é enfatizar que o Estado na formação

social capitalista se constitui em uma entidade histórica, construída socialmente, produto da divisão da sociedade em classes sociais.

Esta é a conclusão dos teóricos de tradição marxista examinados mais à frente. Antes, porém, é pertinente mencionar sumariamente algumas interpretações derivadas da história política clássica sobre a natureza e as funções do Estado moderno para que se possa ter uma compreensão fundamentada sobre seu papel na sociedade contemporânea em face da atual etapa de acumulação capitalista.

Isto posto, será feito um pequeno recorte e tecidas algumas observações a fim de situar melhor a problemática das transformações básicas do complexo social estatal na história das sociedades de classes, pontualmente a partir da consolidação do sistema capitalista. Isto é, objetivamente serão entabuladas algumas considerações em relação ao Estado moderno. As variações históricas do Estado são bem amplas. A partir do surgimento da sociedade de classes, o marxismo clássico (MARX, 2004) reconhece tipos distintos de organização estatal (escravista, asiático, feudal).

Conceitualmente, uma das interpretações mais vigorosas a respeito do Estado de cunho liberal foi feita por Thomas Hobbes (1979), defensor da existência de um Estado forte. Para ele, esta era a única forma de evitar que a sociedade continuasse naquilo que ele designou como *estado de natureza*. Segundo Hobbes, o estado de natureza é uma situação em que as pessoas, entregues as suas próprias vontades, não encontrariam limites para a realização dos seus desejos. Com base nessa premissa, como os direitos individuais são direitos naturais de cada um, cada indivíduo se sentiria na condição de desrespeitar os direitos dos demais indivíduos para a concretização das suas vontades.

Este estado de natureza seria para Hobbes um verdadeiro *estado de guerra*, em que todos seriam inimigos em potencial, uma vez que

não encontrariam limitações para suas expansões particulares. Não é novidade que o teórico partiu claramente de uma visão pessimista do gênero humano, sob o qual deveriam ser criados limites à sua liberdade e que impediriam a autodestruição humana. Na teoria *hobbesiana*, sem a instituição do Estado, a humanidade estaria fadada à barbárie.

Por isso, e sempre de acordo com Hobbes, a sociedade, em dado momento de sua trajetória histórica, teria concordado em aceitar a formalização de um contrato, transferindo seus direitos individuais a um único indivíduo ou conjunto de indivíduos, para que estes fossem responsáveis pela delimitação dos direitos de todos individualmente, garantindo assim a convivência comum. É a teoria do *Contrato Social*, que ganharia muitos adeptos desde então. Hobbes achava que uma vez instituída a autoridade do Estado, concentrada em uma pessoa ou a um grupo de pessoas, não mais seria cabível a contestação individual deste tipo de Estado, pois isso significaria uma agressão aos direitos individuais e coletivos que concordaram com a existência desse tipo de Estado de viés autoritário.

Tal Estado poderia assim definir os rumos da coletividade, arbitrando os conflitos e punindo os transgressores sem qualquer tipo de limitação aos seus poderes. O teórico justificava a existência desse poder ilimitado do Estado com o argumento de que, caso alguém, individualmente, pudesse ter direitos diferentes em relação ao coletivo, este Estado não teria condições de assegurar sua *neutralidade* e a garantia dos direitos para os demais membros do coletivo. Por isso, para não correr o risco de diminuição da sua autoridade e poder, tal tipo de instituição não tinha como admitir qualquer tipo de recurso às suas decisões governamentais.

Historicamente, essa interpretação sobre o papel do Estado nas sociedades divididas em classes não foi aceita por muitas gerações

de teóricos. Contudo, durante bastante tempo, especialmente na Europa, foi usada como argumento pelos grupos dominantes para a edificação de uma estrutura burocrática autoritária e personalista, complementada pela mentalidade religiosa de caráter conservador que atribuía aos soberanos o direito divino de usurpação e perpetuação do poder à custa dos direitos individuais do coletivo. Desse modo, os Estados absolutistas existentes na Idade Moderna se sustentavam e eram legitimados pelo conjunto da sociedade, boa parte delas ainda organizada em estamentos, estruturas sociais rígidas e imutáveis.

Com base nessa formulação teórica sobre a constituição e natureza do Estado surgiram polêmicas seculares. Por ora, destacar-se-ão três delas. A primeira é a completa abstração deste enunciado, posto que tal acordo ou consenso sobre a instituição do Estado *jamaís existiu* concretamente. É uma abstração formal, uma teoria especulativa que buscou justificar a existência do complexo social do Estado com o objetivo de que o mesmo pudesse desempenhar o papel de árbitro das relações sociais, se colocando acima de qualquer outra autoridade política. Segundo, histórica e comprovadamente se trata de uma entidade que, na prática, garantiu os direitos à segurança e à propriedade apenas à classe dominante, bem diferente da promessa de expansão desses direitos ao conjunto da sociedade prometidas pelas classes detentoras do poder estatal (inicialmente a nobreza e depois a burguesia, pois somente estes eram considerados cidadãos). E *terceiro*, porém tão importante quanto os demais, é a justificativa *hobbessiana* (igualmente contestada) da imperiosa necessidade da *absolutização* do aparelho estatal como meio paradoxal de assegurar a liberdade dos indivíduos. Esta liberdade individual, na prática, era menosprezada pelo próprio autor, uma vez que Hobbes participativa do cotidiano da nobreza britânica, como demonstrou Mészáros (2008).

Entretanto, Hobbes é um dos mais fortes defensores do princípio do *Contrato Social*, mecanismo jurídico que garante no plano político a legitimação do poder de Estado, que historicamente se prestou tanto para fundamentar governos de matriz autoritários e absolutistas quanto os de perfis democráticos. Já a defesa de um governo forte pode ser considerado o resultado da sua concepção filosófica da essência humana que, como observado, era inteiramente negativa; nesse ponto, ele assemelha-se bastante a um outro importantíssimo pensador da teoria política e das teorias sobre o Estado, o florentino Nicolau Maquiavel (1988).

Sobremaneira, o que está sendo enfatizado em relação à teoria *hobbesiana* é o seu princípio filosófico do *Contrato*, aceita em parte por John Locke (1999), ainda que esse mesmo princípio seja amplamente criticado pela tradição marxista, conforme foi adiantado (ENGELS, 2012; GRAMSCI, 2010; LESSA, 2013; MARX, 1982; MÉSZÁROS, 2002). Os marxistas, por seu turno, investigam os fatos concretos, historicamente verificados; o *Contrato Social*, reitera-se, é na realidade uma *abstração*, construída como meio de justificação do *poder político* que oprime a maioria em proveito de uma minoria. É essa minoria que, de fato, detém seu controle.

Existem, no entanto, algumas divergências inconciliáveis entre Hobbes e Locke, redundando em consequências políticas distintas e até mesmo opostas para as sociedades regidas pelo *Contrato*. Inicialmente, Locke se opõe a visão pessimista de Hobbes em relação ao gênero humano, formulando uma perspectiva analítica de que a formalização do *Contrato* foi resultado do grau evolutivo do conjunto da sociedade. Com base nessa inferência, ele defende que a criação dos governos não foi motivada pelo receio coletivo da dissolução violenta provocada pelo desejo de poder individual, mas uma *evolução histórica* fundamental que

permitiu o aperfeiçoamento das condições próprias de sociabilidade, estas existentes antes mesmo da constituição dos governos.

Diferentemente de Hobbes, Locke considerou que o estado de natureza não era uma situação de barbárie, mas de harmonia e tolerância, o que não descarta a eventualidade de ocorrerem excessos. E é justamente por conta destes possíveis excessos que o teórico admite a possibilidade da existência de um governo instituído para regulamentação das relações sociais (LOCKE, 1999; p. 143). Além disso, Locke também acreditava que os direitos à liberdade, à vida e à propriedade eram direitos *anteriores* à composição do Estado, cabendo ao mesmo o respeito e a garantia permanente destes direitos.

As diferenças continuam. Para Locke, os homens convencionaram remeter seus poderes individuais a um governante ou conjunto de pessoas, sendo função da administração governamental obedecer aos direitos dos indivíduos que consentiram- e não, como admitia Hobbes, que os governos deveriam submeter os indivíduos à vontade dos dirigentes. Locke considera que a fonte do poder dos soberanos estava centrada nos indivíduos enquanto coletividade, enquanto Hobbes defendeu a tese de que este mesmo poder estaria concentrado na figura do governante, legitimado a partir da instauração do pacto social.

Em um ponto, porém, Locke concordava com Hobbes sobre uma questão fundamental: acreditava que o Estado era uma entidade *imparcial, neutra*. Sua função histórica seria então assegurar o direito à vida, à liberdade, à felicidade e à propriedade de todos os indivíduos indistintamente.

Antecipando parte das divergências que estão fora do campo teórico burguês, a tradição marxista desde Marx e Engels denunciou esses pressupostos como enganosos: consideraram o *Contrato* uma abstração, uma ideia apenas, jamais verificada empiricamente. Também

recusaram o princípio contratualista de que o Estado fosse uma entidade neutra, uma vez que o mesmo foi originado da existência e da divisão da sociedade em classes sociais.

Sinteticamente, reitera-se que a principal diferença entre as concepções de Estado de Locke e Hobbes define radicalmente as posições políticas e filosóficas de ambos quando o tema é deslocado para o plano da *legitimação do poder político*: na concepção de Hobbes, não caberiam aos indivíduos qualquer tipo de discordância ou oposição às ações dos governantes, sob pena de serem punidos por isto; as ações repressivas estatais não podem mais ser contestadas individualmente, estando amparadas no *Contrato original*, a *legítima fonte de poder dos governos*. Para Locke (1999a), isso não fazia sentido. Os governos foram construídos por um consenso da maioria e, caso estes governos não agissem no sentido da garantia dos direitos naturais, seria plenamente *legítimo a destituição destes governos*.

Outro importante teórico que empreendeu análises acerca das questões do Estado foi Montesquieu (2000), retomando em certa medida as preocupações de Maquiavel sobre como garantir a estabilidade dos governos, mas sob outro ângulo, exatamente aquele proposto pelo modelo *hobbesiano*: estabelecer limitações sobre o poder governamental, evitando os extremos da anarquia e do despotismo. Oriundo da nobreza e simpático à permanência das monarquias hereditárias europeias, este teórico buscava nos mecanismos que tornaram possível a estabilidade monárquica os meios para possibilitar a governabilidade em sistemas de governo, a exemplo da República e da monarquia parlamentar inglesa.

Apesar de atribuir-se a Montesquieu a defesa clássica de separação dos poderes, na visão de Althusser (1987) as funções governamentais estavam diretamente interligadas; por isso, nesta teoria,

a garantia da estabilidade governamental situava-se no equilíbrio de forças das classes historicamente existentes, ou seja, em uma correlação de forças que impedisse excessos e estabelecesse uma relação adequada entre a sociedade política e a sociedade civil, que na conceituação de Estado dos contratualistas significavam campos diferentes da realidade social.

Para Montesquieu, a sociedade política era o espaço do exercício do poder, o espaço público, a direção coletiva, a administração governamental propriamente dita em que só podiam participar os estadistas, burocratas e os membros da nobreza. A sociedade civil era, por sua vez, a esfera privada, individual, da população simples, dos trabalhadores, dos cidadãos e dos súbditos. Concepção de Estado bem diferente daquele pensado por Gramsci (2000), e que parece ser a interpretação mais apropriada sobre a constituição e papel do aparato estatal na sociedade de classes contemporânea.

Seria papel dos governos administrar a vida urbana, dirigir os grandes empreendimentos públicos, arrecadar tributos, garantir a ordem pública, distribuir a justiça e zelar pela defesa das cidades. Nas sociedades monárquicas, os súditos deviam obediência ao soberano, servi-lo por dever legal e princípios morais e religiosos; em sociedades menos hierarquizadas como as republicanas, os governantes é que deveriam servir aos cidadãos, respeitar suas decisões, conduzir-se pela vontade da maioria.

Porém, nos dois casos, o governo tinha por princípio organizar a vida em sociedade, estabelecer normas de conduta e punir os desvios. Em ambas situações, havia riscos de os governos não conseguirem impor-se com a força necessária, perdendo assim sua autoridade perante o coletivo ou, ao contrário, exacerbar-se no uso da força, tornando-se um governo despótico.

Por isso, Montesquieu avaliava a importância de restauração de um poder moderador que tivesse condições de efetivar limites institucionais aos eventuais excessos do Estado, encontrando nas novas classes burguesas uma função equivalente ao papel desempenhado pela nobreza nos séculos precedentes. Também apresentou alguns princípios abstratos como a honra, a virtude e o medo como fontes originais de composição das formas de governos típicas da monarquia, da república e do despotismo, avaliando de que forma estas características justificam, estruturam e consolidam (ou colaboram) para a composição de cada uma destas experiências de governo (ibidem).

Por último, entre os pensadores de matriz mais liberal, Rousseau (1999a, 1999b) é outro importante pensador a ser lembrado nesta retrospectiva, embora adote uma postura bastante diferente dos pensadores anteriores. No Discurso sobre a *Origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, Rousseau (1999b) argumentou que, na prática, o *Contrato Social* elaborado anteriormente não serviu para a proteção dos direitos individuais através de um governo legítimo, mas justificou tão somente a *apropriação* dos direitos individuais por uma classe minoritária, que criou um Estado com a única função de zelar e perpetuar os privilégios desta classe. Diferente do que afirmavam os contratualistas anteriores, Rousseau não entendia o Estado como um mecanismo de representação dos interesses da coletividade; a função deste enquanto representante legítimo do conjunto das pessoas (atribuída pelos primeiros teóricos) era uma premissa falsa, conforme as observações de Rousseau.

O rompimento com a tradição do *Contrato* é visível. Primeiro, por recusar a legitimidade deste consenso (ainda que no plano abstrato), eixo norteador de todos os constructos teóricos mencionados até agora. Segundo, pela denúncia direta da configuração *classista* do Estado em contraposição ao princípio da neutralidade dos contratualistas. Terceiro,

a constatação assertiva de que as teorias sobre o Estado se prestaram tão somente a justificar a apropriação dos bens e meios de produção coletivos por uma classe minoritária, explorando as demais e lhes impondo pesados tributos, fundada em uma legislação que reafirmou a apropriação privada dessa minoria. Quarto, uma consequência lógica das três considerações anteriores, Rousseau sustentava a premissa de que cada indivíduo deveria se insurgir contra esse domínio, se por ventura seus direitos individuais fossem desrespeitados.

Não é por acaso então que as teorias de Rousseau estiveram na origem dos ideais da Revolução Francesa, que derrubou a nobreza monárquica e eliminou os resquícios feudais na esteira dos eventos que causaram as explosões sociais daquela época. Coutinho (2011) ressalta que Rousseau antecipa o corte epistemológico que será feito por Hegel, Marx e Engels em relação a *articulação da sociedade civil com o Estado*, dando maior destaque aos agentes sociais que não estão diretamente ligados à burocracia.

Rousseau problematiza o conceito de *estado de natureza*, explicitando o caráter histórico e dialético da construção social. Não existe uma natureza imutável do ser social, avaliava ele, esta é o resultado do fazer histórico mediado pelas relações estabelecidas, pela cultura incorporada às suas práticas, pelas formas de trabalho. O fortalecimento da sociedade civil nesta perspectiva altera a abordagem teórica dos primeiros contratualistas, saindo de uma visão de sociedade abstrata e estática, evoluindo para uma percepção de sociedade mais dinâmica e com vistas à uma maior participação popular. Ainda que estes teóricos não sejam analisados, vale a pena referir-se aos textos produzidos por estadistas e juristas norte-americanos por ocasião da promulgação constitucional, designados de *Federalistas*. Defendiam a formação de uma democracia liberal, de cunho federativo e dotado de mecanismos

institucionais de delimitação clara das funções do Estado, resguardando-se, contudo, a unidade política, jurídica e territorial dos Estados Unidos da América (WEFFORT, 2002).

Na linha das reflexões marxistas no que toca à questão do Estado, pontuamos os seguintes aspectos:

- O Estado só existe nas sociedades divididas em classes sociais antagônicas, resultando na dominação de uma classe sobre o conjunto da sociedade, como denunciava Marx em 1848, inaugurando toda uma tradição crítica sobre as funções do Estado em sociedades desiguais, como as sociedades capitalistas (MARX, 2004);
- Essa classe hegemônica (GRAMSCI, 2010) não detém o poder do Estado exclusivamente, precisando do apoio das demais classes que disputam o controle entre si; para a obtenção desse apoio, é forçosamente levada a contemplar alguns interesses dos demais segmentos ou classes que concorrem para hegemonizar o poder estatal;
- Esta última hipótese não exclui, contudo, a percepção analítica de que em determinados momentos o ente estatal assume uma relativa independências dessas classes em conjunturas específicas, sem deixar de representar a *síntese contraditória da classe hegemônica* em meio à disputa com outras classes e frações de classe, como demonstrado cabalmente por Poulantzas (1980). O teórico grego entende o Estado mais como o reflexo de uma *relação conflituosa* do que simplesmente como *instrumento* de uma dominação;

- Assim, enquanto *produto histórico das relações sociais conflituosas*, o Estado desenvolve um papel fundamental para a funcionalidade do sistema capitalista, conjugado a outros instrumentos mediadores centrais atuantes, incluídos no que Gramsci denominou de *sociedade civil*, conceito que destaca o papel da igreja, dos partidos políticos, da imprensa, dos intelectuais e do conjunto de agentes políticos, sociais e culturais.

Pelo exposto, nossa premissa principal em relação a existência e funções do Estado é a de que ele só se faz necessário em uma sociedade de classes. Em decorrência, não é possível pensá-lo apenas como uma entidade neutra e imparcial em relação ao tecido social e às esferas econômicas, políticas e ideológicas da realidade concreta, dois quais o mesmo resulta.

Contudo, por uma questão de opção tópica e metodológica, as discussões sobre o Estado em Gramsci e Poulantzas serão feitas um pouco mais adiante. No momento, é pertinente avançar na discussão sobre a configuração ideológica do Estado atual, fazendo um percurso diferente daquele realizado até agora, mas que é frequentemente trilhado pelos autores de tradição marxista: a discussão sobre a realidade socioeconômica contemporânea, contexto geral no qual o Estado burguês sofre um permanente processo de *ressignificação* e encontra o porquê da sua existência.

Entende-se que é fundamental não apenas realizar a conceituação adequada sobre a percepção teórica do tipo de Estado que mais se aproxima da realidade concreta examinada. É importante, igualmente, atualizar esta concepção, apreendendo a dinâmica histórica de funcionamento do sistema capitalista, buscando compreender suas variações históricas ao longo dos anos e como essas mudanças influenciam

os campos de ação do Estado a partir dos conflitos de classe contemporâneos.

Agora, voltando-nos para nossos dias, não há dúvidas de que a globalização e as amplas reformulações de base produtiva e tecnológica têm sua parcela de contribuição nas radicais mudanças sociais, culturais e políticas das últimas décadas. Porém, um breve levantamento desses variados fenômenos causadores de tantas mudanças não estará completo se não forem discutidas as consequências da *ideologia neoliberal*, responsável pela reconfiguração histórica da geopolítica mundial e dos padrões de comportamento, consumo e degradação ambiental na atualidade.

Esta ideologia sofreu alterações e adequações empíricas desde a sua implantação original na Inglaterra e nos Estados Unidos da América (EUA) nos anos de 1980, difundiu-se rapidamente pelo mundo e obteve a adesão de militantes, intelectuais, organizações políticas, sociais e empresariais na mesma proporção em que foi sendo conhecida e implementada pelos governos. É interessante, para os propósitos deste trabalho, relembrar suas origens e analisar suas transformações.

1.2 O avanço da ideologia neoliberal e as novas configurações econômicas e sociais

Em 1944 foi publicado o livro *O caminho da servidão* (2010) do economista austríaco Friedrich Hayek, ganhador do prêmio Nobel de economia de 1974 e um dos mais destacados ultraliberais do século XX. Embora seus trabalhos tenham sido praticamente ignorados por décadas, eles iriam definir ideológica e politicamente as vertentes do pensamento neoliberal a partir da crise do Estado de bem-estar social.

A pouca atenção inicial aos seus textos concedida pela comunidade internacional se deu em virtude do intenso crescimento econômico das economias capitalistas no pós-guerra e da edificação de uma rede de proteção social, fruto das pressões das classes trabalhadoras na predominância das teorias keynesianas que embasaram o *Welfare State*. Após a crise de 1929, a necessidade de alguma regulação da vida econômica praticada pelo Estado era uma circunstância indiscutível para a maioria da população.

Escrito em tom alarmista e catastrófico, o livro *O caminho da servidão*, dirigido “à intelligentsia socialista inglesa” (HAYEK, 2010, p. 12), com propósitos confessadamente políticos, defendia a ideia de que “...a ascensão do nazismo e do fascismo não foi uma reação contra as tendências socialistas do período precedente, mas o resultado necessário dessas mesmas tendências” (p.31) que puseram fim à liberdade, princípio fundamental da sociabilidade humana, conforme acreditava seu autor.

Aqui reside uma diferença epistemológica decisiva entre os liberais e os marxistas. Para os primeiros, *a liberdade é o fundamento ontológico da sociedade*, como bem o demonstram os intelectuais alinhados à defesa do livre-mercado, como o próprio Hayek (2010) e seus antecessores clássicos, a exemplo de Locke (1999) e Rousseau (1999a); a liberdade é, por natureza, uma categoria *vital* aos valores burgueses. Para os segundos, os marxistas, o *trabalho é esse elemento fundante do ser social*, como fartamente evidenciado por Marx (1982) e Mészáros (2002; 2008) para ficar apenas nos clássicos. A categoria *trabalho* é essencial para a compreensão dos fenômenos políticos, econômicos e sociais.

Hayek procurou associar a origem dos males do totalitarismo ao socialismo – também um regime totalitário, conforme ele afirmava. Nesta obra, ele alegava que havia indícios suficientes de que a classe

dominante inglesa estava levando o país gradualmente para o socialismo, “fato demasiado óbvio”, em sua percepção (2010; p.32).

Mesmo com a ampla rejeição aos seus ideais à época, isso não impediu que Hayek continuasse a divulgá-los em conjunto com outros intelectuais liberais durante a expansão capitalista da fase áurea da Guerra Fria. Fundou, por exemplo, a Sociedade *Mont Pelerin* em 1947, que tinha a função de analisar os principais problemas econômicos, apresentar proposições e divulgar teses de inspiração neoliberal.

A partir da nova crise cíclica do sistema nos anos 1970, porém, a defesa do Estado mínimo começou a conquistar novos adeptos e a se constituir como tese hegemônica, no qual o teórico austríaco conquistou lugar de destaque entre os liberais recém convertidos e os históricos.

O neoliberalismo, que ganhou o mundo enquanto ideologia e novo modo de *subjetivação* dos valores do mercado sob o viés liberal em nova roupagem, deve muito, portanto, ao trabalho teórico desenvolvido por Hayek e seu grupo. Conjunturalmente, a crise capitalista do Estado do bem-estar social possibilitou as condições históricas de maior propagação das suas ideias, que antes de serem transformadas nos *receituários de ajuste* dos organismos internacionais, se consolidaram como preceitos culturais, adquirindo status de verdade irrefutável. A adesão do Partido Republicano dos EUA e do Partido Conservador inglês aos princípios do neoliberalismo, incorporando seus postulados em termos doutrinários, influenciou decididamente os governos e suas classes dominantes em escala global.

A crise do modelo soviético era outro fato fundamental à época. Se a crise do sistema capitalista ensejou o delineamento de outras opções que pudessem garantir a acumulação ampliada e excludente desse sistema, a falência do bloco impedia que o socialismo real aparecesse aos mais esperançosos como uma alternativa viável que pudesse se

contrapor ao modelo hegemônico. Consideradas ambas as crises, o desenho institucional e burocrático de um Estado com funções ampliadas foi gradativamente perdendo força; o oposto, a reconfiguração de um Estado com funções mínimas, cada vez mais passou a ser uma ideia que ganhava força entre os grupos dominantes da comunidade internacional.

A democracia liberal burguesa igualmente foi colocada em discussão. A acusação de que os países do Leste europeu não tinham apreço pela democracia aumentou as polêmicas; e novamente, a responsabilidade foi atribuída ao *gigantismo* do Estado, que suprimia as liberdades individuais a pretexto de representação dos interesses do coletivo, aspectos enfaticamente observados por uma quantidade considerável de pensadores liberais, de Hobbes a Hayek.

Não é sem razão que Anderson (2000, p. 22) sustenta que o neoliberalismo “é um movimento ideológico” com um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante” sem precedentes na história humana. Não foram conceitos gerais sobre uma organização social surgida espontaneamente em virtude de conjunturas macroeconômicas específicas; antes, foi uma doutrina filosófica e econômica pensada e construída pelas classes hegemônicas visando a reorganização do capital, pois era preciso reverter a tendência de queda da taxa de lucro, ampliar as oportunidades de expansão e de exploração do trabalho em benefício do capital, sobretudo em sua modalidade especulativa.

Mészáros (2011), em plena concordância com Anderson (2000), afirma que o neoliberalismo foi a solução encontrada para solucionar a crise do capital que mais simboliza a maneira bárbara e cruel de extração da mais-valia da classe trabalhadora motivada pela tendência decrescente das taxas de lucro e rentabilidade do sistema, dado a “margem

historicamente restritiva das alternativas objetivamente factíveis do capital para deslocar e manejar suas contradições antagônicas “(p. 24). Ele crê que só há duas formas pelas quais uma ordem antagônica de reprodução social consegue lidar com suas contradições: “(1) deslocando-as ou exportando-as, ou então (2) impondo-as ao seu adversário com todos os meios à sua disposição, inclusive os mais violentos e destrutivos” (p.25).

Expressão das contradições reais de uma sociedade dividida em classes sociais e que nos últimos séculos caminhou para uma financeirização e oligopolização crescentes (e cada vez mais controlados pelas multinacionais, instituições e organismos econômicos), o sistema capitalista não precisava prestar contas das suas atividades a qualquer representação política.

Isso já tinha sido percebido por Lenin (2012) ao examinar a etapa de imposição do sistema capitalista em sua fase imperialista do século XX. Ele observou claramente que, com a expansão dos monopólios e do capital financeiro que dividiram o mundo para aferição de lucros inimagináveis até então, se tratava (já àquela altura) de um sistema econômico que desconhece e ultrapassa qualquer fronteira nacional ou supremacia política, militar ou geográfica (LENIN, 2012).

Lenin afirmou também que enquanto o velho capitalismo dominado pela livre concorrência se baseou na exportação de mercadorias, o que caracterizava o capitalismo no século XX era a exportação do capital, posto que “...sob o capitalismo, o mercado interno está inevitavelmente vinculado ao mercado externo” (p. 99) e que esta acabou sendo a marcha natural das coisas, levando a um acordo entre elas e à criação do que Lenin denominou de *cartéis internacionais*. A aliança efetuada entre o conjunto dos países do centro do sistema capitalista e da periferia conseguiu aumentar o grau de exploração dos

países situados à margem dos processos decisórios, gerando a penalização indistinta da classe trabalhadora de modo geral, independentemente de sua nacionalidade.

Seguindo algumas indicações a respeito da fusão do capital industrial com o capital financeiro analisados pelo teórico marxista Rudolf Hilferding no livro *O capital financeiro* (1985) Lenin identificou outro fator que considerava fundamental para a caracterização do modo de produção capitalista, que aumentava cada vez mais seu poder naquela época: a concentração da produção e a conseqüente formação de monopólios, que passarão a definir os preços dos insumos, quantidade, qualidade e preços dos seus produtos em um trabalho permanente de eliminação da concorrência.

Esses fenômenos no campo produtivo e financeiro deixaram claros para Lenin qual seria orientação acumulativa do capitalismo no século XX: ao passo que no século anterior este visava basicamente a exportação de mercadorias, a partir daquele momento histórico, o capitalismo se orientaria pela exportação de capitais especulativos – e algumas vezes “produtivos”, – aos demais países do mundo (idem, 2012; p.93).

Conforme Lenin, na fase imperialista, “o princípio da livre concorrência capitalista é substituído pelos monopólios capitalistas” (ibidem, 2012; p 123) que buscam sua valorização nos países da periferia do sistema, responsável pelo endividamento dos Estados nacionais, pela exportação de maquinário obsoleto e pelo controle político e econômico dos governos e das suas classes dominantes sócias do grande capital, a despeito da posição subalterna que ocupavam no interior do sistema.

No geral, o saldo das movimentações econômicas foi negativo para as economias periféricas: os países dependentes aumentaram ainda

mais sua dependência e ampliaram o seu grau de exclusão (GALEANO, 1996). Fato que desapontou à muitos, posto que o fenômeno da globalização não deveria combinar com exclusão “...já que a globalização foi cantada como uma sereia extremamente formosa”, percebendo-se um pouco tardiamente “que seu canto, necessariamente, não produz libertações” (KUHLMANN, 2012, p.14).

Desde a crise do capital iniciado no final da década de 1970, provocado, dentre outras razões, pela crise do dólar e pela dificuldade de rolagem da dívida pública dos EUA, que levou ao aumento internacional das taxas de juros, a geração do lucro passou a depender cada vez mais dos processos especulativos desencadeados pelo sistema financeiro nas Bolsas de Valores e na valorização dos títulos públicos. O capital despreendeu-se do trabalho e da produção de mercadorias enquanto componente essencial do sistema, assumindo um caráter claramente rentista, retirando recursos das áreas sociais para o pagamento dos seus encargos e lucros exorbitantes.

Como resultado, além do endividamento dos governos e empresas – dentre outras razões, esta foi uma das causas da falência da experiência soviética e que levou ao seu desaparecimento político em 1991. O capital adquiriu uma feição de autonomização das forças e das relações sociais de produção, como constata Frigotto (2006), haja visto que no neoliberalismo se observava a crescente oligopolização do sistema financeiro internacional.

A oligopolização da economia mundial é a forma encontrada pelo sistema capitalista para lhe dar sustentabilidade estrutural e uma sobrevida às voltas com mais uma crise cíclica. Como das outras vezes, a permanência deste sistema depende também da capacidade de convencimento e remodelação da subjetividade dos sujeitos históricos, obstando a reflexão sobre outras opções de reprodução socioeconômica

e desacreditando as teses que comprovam sua historicidade e, por conseguinte, seu caráter temporário e não-natural.

Em meio a esta reconfiguração macroeconômica e do padrão de sociedade que estava em curso, o Estado com feição social (duramente conquistado pelos enfrentamentos dos movimentos trabalhistas e sociais) foi definitivamente colocado em xeque. E as consequências da redução das suas funções e do seu redirecionamento com vistas ao favorecimento da acumulação do capital foram dramáticas para a maioria da população em todos os países.

Nessa etapa de discussão, é imperioso pensar esse Estado a partir da tradição marxista, com o objetivo de se fazer o contraponto aos princípios neoliberais e buscar as raízes centrais da questão, a partir de pressupostos filosóficos que deem conta da totalidade das transformações sócio econômicas, políticas e culturais que se processavam. Essa reflexão tomará como norte as teorias construídas por Gramsci (2010), que somadas a outras teorias complementares, possibilitarão uma compreensão mais apurada do significado de tais mudanças, o que se fará a seguir.

1.3 Estado, hegemonia e a função dos intelectuais em Gramsci

A despeito de Engels não ter hesitado em afirmar que o “Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes” e por isso “é, por regra, o Estado da classe mais poderosa” (2012; p.215), sendo “essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada” (p. 221), outros estudos de tradição marxista posteriores aos de Engels sobre a natureza e constituição do Estado ajudaram no enriquecimento e no avanço das suas análises. As elaborações teóricas

de Antonio Gramsci (2010), que desenvolveu a tese do *Estado integral*, atualizando as análises marxistas sobre a instituição do Estado é um desses extraordinários exemplos. A seguir, serão apresentadas algumas categorias gramscianas fundamentais que tratam desse ponto.

Para o pensador italiano (GRAMSCI, 2010), mesmo que o Estado atue como instrumento coercitivo dominado por uma classe específica, suas análises não validam as afirmações generalizadas de que a dominação seja absoluta, muito menos permanente, admitindo como princípio lógico e histórico a precariedade e transitoriedade deste controle; por outro lado, Gramsci também reconheceu a importância desse complexo social como necessário para a regulação das relações coletivas, posto que a divisão desta sociedade em classes sociais antagonicas e inconciliáveis impõe algum tipo de ordenamento jurídico e político.

Ele permanece, entretanto, rigorosamente fiel a um dos pontos centrais da interpretação do Estado feita por Engels, negando as teorias burguesas que asseguram a *imparcialidade* e *neutralidade* do Estado, discurso ideológico habilmente construído pelas classes hegemônicas que pretendeu ocultar a dominação da classe burguesa sobre a classe trabalhadora.

Conforme Gramsci

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas esse desenvolvimento e essa expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal (GRAMSCI, 2010, p. 41).

As teorias gramscianas dão um passo a mais no entendimento da complexidade do aparelho estatal, partindo do princípio de que sua origem se localiza no arcabouço estrutural de dominação de classe, mesmo que o situe como espaço singular na disputa hegemônica cotidiana. Isso implica submeter diretamente as teorias de Estado ancoradas no princípio do *Contrato Social* às críticas de cunho marxista, do qual Gramsci não apenas é um dos principais expoentes, mas um analista responsável por uma interpretação *renovada* do conceito desde pelo menos os escritos de Lenin.

Isto acontece porque em suas considerações sobre o panorama político da época em que escreveu, Gramsci notou que nos países capitalistas avançados, a classe política dominante já possuía reservas políticas e organizativas que não existiam na Rússia pré-revolucionária de 1917: “Isso significa que nem mesmo as crises econômicas gravíssimas tem repercussões imediatas no campo político” (GRAMSCI *apud* COUTINHO, 2011, p. 119), sendo necessários à classe trabalhadora outros estratagemas de disputa do poder.

É importante destacar, porém, que a estratégia de tomada do poder por meios não-violentos sugerida por ele foi ditada por uma percepção mais larga e dinâmica acerca do Estado e pelas conclusões resultantes de contínuas análises efetivas das conjunturas e da *relação de forças* verificadas em cada momento histórico considerado que, em última instância, condicionaram sua linha de ação revolucionária.

Outro elemento fundamental nas formulações de Gramsci – e que auxilia no entendimento das relações entre Estado e sociedade – é o conceito de *hegemonia* (COUTINHO, 2007), categoria importante para a compreensão da dinâmica das relações conflituosas entre as classes sociais e o Estado. Conforme Luciano Gruppi (2000) a expressão hegemonia deriva do idioma grego (*eghestai*), que significa textualmente

“conduzir”, “ser guia”, “ser líder”, como também do verbo *eghemoneuo* do qual deriva “estar à frente”, “comandar” (2000., p.01), termos geralmente utilizados no meio militar.

Na acepção de Gruppi, a questão da hegemonia é o ponto de convergência mais enraizado entre os escritos de Lenin e Gramsci, sendo que este confere à hegemonia um sentido mais amplo do que aquele utilizado por Lenin. A hegemonia em Gramsci significa, além da direção política, a direção moral, intelectual e cultural de determinado processo histórico a ser exercida pelo proletariado em aliança com os outros segmentos de classe, já que para ele, a hegemonia do proletariado representaria de fato “a transformação, a construção de uma nova sociedade, de uma nova estrutura econômica, de uma nova organização política e também de uma nova orientação ideológica e cultural” (Idem, p. 02).

Sob esta ótica, a sociedade civil passou a assumir um papel central nas relações com o Estado, com um protagonismo até então desconsiderado pela tradição marxista e, o que não é menos importante, admitindo a possibilidade de o conflito entre as classes desenvolver-se não apenas pela revolução violenta, mas também pela competição eleitoral, pela conquista gradual dos espaços de poder, no caso de países onde a sociedade civil assumiu maior nível de organização e independência (GRAMSCI, 2002). Os *aparelhos privados* de hegemonia seriam os espaços e instrumentos estratégicos de disputa entre as classes dominantes e as classes oprimidas, em contraste com as imensas dificuldades que a classe trabalhadora tinha em fazer frente à força coercitiva dos *aparelhos políticos* do Estado, inteiramente controlados pelos primeiros.

Logo, a disputa pelo controle do poder político, vista pelos marxistas ortodoxos apenas sob o ponto de vista da tomada violenta do poder, na perspectiva gramsciana também é pensada pelo confronto de ideias e pela conquista da sociedade para as propostas que se

apresentarem como aquelas conjunturalmente mais apropriadas para a diminuição das desigualdades mediante agitação política, eleições parlamentares, movimentações sociais e sindicais, imprensa etc. etc. etc., precisamente nos espaços existente de democracia burguesa. Ocorre assim, *para fins conceituais*, certo deslocamento da luta do terreno político para o terreno civil, ainda que na prática as interconexões estejam presentes e indissociáveis, principalmente levando em conta a teorização de Gramsci sobre o Estado *integral* (ou ampliado).

Conceito-chave no pensamento de Gramsci, a conquista da *hegemonia* se dá efetivamente no terreno ideológico (ou cultural, como seu autor preferia) e é uma condição *essencial e necessária* para tomada do poder político; a classe que disputa o poder hegemônico precisa demonstrar capacidade de convencimento em relação aos demais segmentos sociais, incorporando demandas dos mesmos para que possa apresentar-se como portadora de interesses mais gerais (GRAMSCI, 1988; 2001).

Ou seja, não basta apenas engendrar um projeto de poder e uma visão de mundo; é preciso que neste projeto e visão sejam contempladas as necessidades e aspirações de outros segmentos de classe, *articulando os interesses* da maioria dos segmentos que se unem em torno de preceitos comuns.

Por outro lado, essa hegemonia, uma vez alcançada, não é permanente. É sempre uma hegemonia *transitória, instável, precária*, que deve ser mantida e disputada cotidianamente. A hegemonia cultural é um tipo de liderança que deve estar em frequente relação com os demais valores que circulam constantemente, mesclando-se a percepções de mundo distintos, mas que colaboram em sua atualização. Se a hegemonia ideológica é fundamental para se pensar na tomada do

poder político, perdê-la pode acarretar a médio prazo o fim do próprio poder político.

Sobre esse ponto, ele faz a seguinte reflexão:

[...] a supremacia de um grupo social se manifesta de duas maneiras, como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’. Um grupo social é dominante dos grupos adversários que tende a ‘liquidar’ ou submeter mesmo que com a força armada e é dirigente dos grupos afins e aliados. Um grupo social pode e deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governativo (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exercita o poder e na medida em que o mantém fortemente em suas mãos, torna-se dominante, mas deve continuar sendo ‘dirigente’ (GRAMSCI, 2010, p. 385).

Ou seja, outro fator importante no tocante a essa questão da hegemonia em Gramsci é a constatação de que ela não é absoluta. Qualquer fração de classe que a detém temporariamente está em constante disputa com outras percepções culturais, convivendo no mesmo plano conjuntural. Disto decorrem duas outras conclusões importantes: 1) para ser hegemônica, além de incluir os valores e demandas de outros segmentos de classe, esta concepção majoritária exige que esta inclusão seja *renovada periodicamente*, posto que os valores mudam conforme as circunstâncias e novos paradigmas vão surgindo; 2) sendo hegemônico, este conjunto de valores de determinada classe (ou fração de classe) - partindo da premissa de que não é absoluto, -

além de assimilar e representar outros valores, necessita verdadeiramente *simbolizar* a concepção de mundo predominante do conjunto da sociedade.

Isso significa que a conquista pela hegemonia é uma *possibilidade concreta à todas as classes sociais*, as dominantes e dominadas, não obstante a vantagem substantiva da primeira, que controla os mecanismos de reprodução ideológica estatais, os instrumentos coercitivos, a liderança institucional concreta, o apoio substancial dos aparelhos privados de hegemonia etc.; as condições dadas à disputa hegemônica variam conforme cada formação social e econômica destacada, dependendo da *correlação de forças* do momento dessa disputa.

Especificamente sobre a questão da correlação de forças, Gramsci tece a seguinte observação:

Na realidade, é possível prever ‘cientificamente’ apenas a luta, mas não os momentos concretos dela, que não podem deixar de ser resultados de forças contrastantes em contínuo movimento, sempre irredutíveis a quantidades fixas, já que nelas a quantidade transforma-se continuamente em qualidade. Na realidade, pode-se “prever” na medida em que se atua, em que se aplica um esforço voluntário e, desta forma, contribui-se concretamente para criar o resultado “previsto”. A previsão revela-se, portanto, não como um ato científico de conhecimento, mas como a expressão abstrata do esforço que se faz, o modo prático de criar uma vontade coletiva (GRAMSCI, 1986, p. 121-122).

Gramsci alega que a análise das relações de força só se justifica por uma “atividade prática, uma iniciativa de vontade” (GRAMSCI *apud* COUTINHO, 2011, p. 128). Análises sobre esse tema não podem ser efetuadas como um fim em si mesmo, a não ser que se trate de um ensaio historiográfico. A unidade entre teoria e prática é uma das principais premissas das categorias conceituais do pensador sardo, um dos motivos que fazem com que seu legado teórico seja amplamente reinterpretado para instrumentalização teórica das questões políticas concretas.

Uma interpretação de Estado desse tipo questiona as teorias verticalizadas, hierárquicas, autoritárias e burocratizadas que foram resumidamente lembradas neste trabalho. Por tabela, também descontróí as teses complementares que reservam o exercício do poder político às classes dominantes, excluindo a participação popular, que no conceito formulado por Gramsci, não precisa necessariamente estar incluída nos espaços burocráticos oficiais para serem considerados sujeitos das mudanças políticas.

Paralelo a esse entendimento, a máquina estatal passa a ser realmente um espaço de disputa e luta política, que tanto pode pender para os interesses das classes dominantes quanto dos dominados, podendo inclusive, vir a representar os interesses da maioria da população, caso as mesmas conquistem o poder político.

Essa é uma das questões que estão em concordância com a vertente interpretativa proposta por Nicos Poulantzas (1980), quando ele desenvolveu a teoria de que o Estado é a “condensação material” da relação de forças entre as classes e frações numa dada sociedade” (p.81), expressando uma *relação de forças* por meio dos seus aparelhos –ideológicos (religião, cultura, educação) e políticos (polícia, exercito, burocracia). Nessa acepção:

O Estado organiza e reproduz a hegemonia de classe ao fixar um campo variável de compromissos entre as classes dominantes e classes dominadas, ao impor muitas vezes até às classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo termo (1980, p. 213).

O autor supera as teorias estruturalistas a respeito da máquina estatal, da natureza da dominação de classe e dos seus conflitos inerentes, deixando de lado a primazia de determinados aspectos sobre outros (o econômico sobre o político, o político sobre o ideológico) para apontar a *coexistência* dos campos da existência social, atuando conjuntamente, sem qualquer subordinação ou hierarquização. Isso não implica em negar a função do econômico nos conflitos entre as classes, aspecto crucial em suas reflexões, mas em indicar a relação existente entre as outras esferas da sociedade.

Sem dúvidas, nessa formulação está presente a questão da disputa pela hegemonia, como assinado por Gramsci. A expressão estatal resulta de relações e correlações de forças “instáveis”, “cambiáveis”, “provisórias”, porque sintetizam classes em conflito; seja no interior do aparelho estatal e nos seus aparatos jurídicos e políticos, seja em seu entorno, além do seu espaço burocrático de poder, caso se opte em considerá-lo a partir de uma ótica mais estática.

Citando expressamente Poulantzas:

[...] (na visão de Althusser) o Estado dominaria as massas, quer pelo terror policial... quer pela impostura e pelo ilusório.... Acreditar que o Estado só age assim

é completamente errado: a relação das massas com o poder e o Estado, no que se chama especialmente de consenso, possui sempre um substrato material. Entre outros motivos, porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo do *equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas*. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes populares. (POULANTZAS, 1980; p. 36, *grifo nosso*).

As análises de Gramsci e Poulantzas se complementam em vários sentidos. No que se refere à questão da hegemonia, essa identificação é evidente, como informa Ferrari (2012). Quando o teórico grego percebeu que o Estado necessitava empreender concessões materiais reais em benefício das classes dominadas, objetivando obter o consenso popular, suas teorias se aproximaram diretamente do conceito de hegemonia gramsciano, instituindo conexões importantes com esta categoria.

Uma segunda dimensão do conceito de hegemonia presente em Poulantzas é aquela em que ele “caracteriza a capacidade de uma classe ou fração dominante polarizar os interesses contraditórios dos demais grupos capitalistas” (FERRARI, 2012, p. 73), operando uma conciliação hegemônica *por dentro dos interesses dominantes*, também em caráter transitório, instável e precário.

Mas de que modo esse Estado entendido mais amplamente participa (na atualidade) da reorganização dos espaços de poder na configuração do sistema capitalista após a derrocada das experiências

socialistas (ou pós-capitalistas, como sugere Mészáros)? Como se dá a relação entre os diferentes Estados nacionais e as forças do sistema de acumulação? Como se configura a relação entre eles na atual conjuntura política e econômica, predominantemente influenciada pela ideologia neoliberal? Serão estes os pontos tratados a seguir.

1.4 Neoliberalismo à brasileira: chegada tardia, mas avassaladora

Após apresentar as novas configurações das classes surgidas neste tipo de reordenamento econômico e citar expressamente as elites empresariais e as burocracias estatais vinculadas ao ramo internacional, Santos (2005) denuncia a supremacia das empresas multinacionais nas definições dos modelos econômicos. Segundo esse autor, elas são as principais representantes institucionais das classes capitalistas ligadas ao sistema financeiro, ultrapassando assim, as instituições governamentais enquanto centros de decisão máxima dos novos arranjos macroeconômicos e dos investimentos feitos no mundo. As multinacionais, operando em escala planetária, definem regras de funcionamento em cada país, descumprem legislações ambientais, corrompem governos e aniquilam a economia interna com seu poderio econômico cada vez mais associado ao capital financeiro.

As imensas desigualdades sociais criadas com este novo padrão de acumulação também são analisadas por Santos, que revela as pressões externas sobre os Estados nacionais, particularmente aqueles mais frágeis, ampliando as diferenças entre o norte/sul e sujeitando-os aos programas de ajuste estrutural e estabilização macroeconômicos preconizados pelos órgãos multilaterais de formulação de políticas públicas e de financiamento para terem condições de recebimento de

“investimentos externos” e como sede de grandes conglomerados industriais, mesmo que esta necessidade da “confiança dos mercados” signifique a eliminação de históricos direitos trabalhistas e o fim das políticas sociais, penalizando os segmentos mais pobres.

Estes postulados foram hegemônicos durante toda a década de 1990 no Brasil, que adotou as premissas impostas pela comunidade financeira internacional e pelas instituições associadas, embora os efeitos da globalização não tenham sido uniformes em todas as regiões do mundo. Mesmo assim, as propostas dos organismos internacionais tinham um sentido generalizado, independente das especificidades de cada País e, no caso brasileiro, promoveu graves consequências, como a desestruturação do aparelho estatal, o desmonte da indústria nacional e a gradual retirada de direitos trabalhistas e sociais.

Para os entusiastas das medidas neoliberais, a nova ordem econômica foi explicada como uma necessidade em decorrência da crise do *Estado de Bem-Estar Social* (nos países desenvolvidos), dos *Estados Desenvolvimentistas* (nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento) e dos *Estados Pós-Capitalistas* (países de economia planificada). Ou seja, era a crise do Estado interventor, empresário e regulador das relações macroeconômicas e promotor das políticas públicas de assistência. Fundamentados nessas premissas, as receitas de superação da crise foram no sentido de diminuição do Estado, redefinindo seu papel principalmente no que diz respeito às políticas sociais.

Passando ao largo da importância dos modelos de democracia representativos contemporâneos e das fronteiras políticas, culturais e geográficas dos Estados, o sistema do capital foi expandindo-se continuamente. A busca incessante do capitalismo por uma lucratividade ilimitada extrapolou todas as barreiras alfandegárias impostas pelas

nações. Estas, na realidade atuaram decisivamente para o domínio do capital-dinheiro.

O capital passou a dominar a economia mundial nas últimas décadas através dos procedimentos de privatização, desregulamentação dos investimentos estrangeiros, flexibilização das leis trabalhistas, aumento das taxas de juros, empréstimos públicos gigantescos aos capitalistas e a fundação de empresas de caráter público não-estatais, administradas com recursos públicos. Sobretudo, o capital internacional passou a buscar sua autovalorização prioritariamente mediante operações de cunho meramente especulativo, gerando o aumento da desindustrialização, do desemprego, dos problemas sociais e das dívidas dos países.

Maciel (2008), a partir das categorias gramscianas de *crise de hegemonia*, *transformismo*, *cesarismo*, *classe*, *frações de classe* e *bloco de poder* identificou a origem da polarização ideológica brasileira de 1989 na incapacidade do bloco hegemônico em manter a liderança do processo político – crise iniciada pelo menos desde o Governo Geisel (1974-1979), passando pelo período Figueiredo (1979-1985) e atingindo seu ápice no Governo Sarney (1985-1990).

As eleições presidenciais de 1989 significaram um momento importante de redefinição dos rumos nacionais pela natureza dos projetos em disputa, evidenciando esta *quebra* da liderança das classes dominantes e a disputa hegemônica consequente.

Em termos programáticos, as principais questões estavam localizadas especialmente no *papel* que o Estado deveria representar a partir de então. Seria mantido o padrão de desenvolvimento vigente desde os anos de 1930, no qual o poder público desempenharia a função de agente e indutor do crescimento econômico, distribuidor de renda e promotor de políticas públicas de caráter assistencial, com a ampliação

das suas atividades? Ou ocorreria o processo inverso, de diminuição das suas ações, agindo essencialmente como facilitador da concorrência empresarial, tecnológica e do agronegócio, favorecendo, sobretudo a iniciativa privada e ausentando-se do desenvolvimento econômico enquanto ator principal?

O resultado eleitoral, com a vitória do candidato do campo conservador Fernando Collor, simbolizou e indicou o caminho. No segundo turno das eleições realizadas em dezembro, o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Luiz Inácio Lula da Silva, representante das forças progressistas naquele momento histórico, foi derrotado pelo candidato Collor depois de uma disputa presidencial que dividiu o país.

Assim que tomou posse em março de 1990, Collor anunciou medidas radicais de contenção do déficit público, redução da liquidez monetária e da burocracia, privatização das empresas estatais e demissão de servidores. Na opinião de Almeida (2010), o governo aderiu indisfarçadamente à agenda neoliberal e ao *Consenso de Washington*, pautando sua gestão pelo abandono das questões sociais, priorizando o ajuste macroeconômico, a abertura do país às importações (e aos investimentos externos) e ao combate inflacionário.

Como diretriz geral, o governo se propôs a reduzir o tamanho do Estado, limitando-o a funções regulatórias e de facilitação dos movimentos do capital; para alcançar tal propósito, era preciso desmontar grande parte da sua estrutura burocrática e redefinir suas funções, que tinham sido longamente construídas no país.

A tentativa de conter o processo inflacionário foi expressa pelo confisco dos haveres da classe média e do empresariado. O objetivo era a diminuição da liquidez monetária, item central do *Plano de Estabilização Brasil Novo*, mais conhecido como *Plano Collor*, que foi determinado pela Medida Provisória nº 168. Tratou-se de uma ação

inédita na história do país; sem aquela medida drástica, assegurava o governo, a luta contra a inflação estaria fadada ao fracasso (CARVALHO, 2006).

No entanto, mesmo que o governo tenha conseguido aprovar no Congresso Nacional as principais iniciativas do Plano, sua sustentação parlamentar era extremamente precária, fato importante para um sistema presidencial de coalizão, como o brasileiro. Embora Paixão e Casarões (2008) sustente que o presidencialismo de coalizão minoritária *em tese* não seja sinônimo de ingovernabilidade e que durante o processo de aprovação da Medida Provisória nº 168, esse fator não tenha dificultado a formação da maioria parlamentar necessária, é certo que a falta de uma base parlamentar sólida obstou as manobras governistas na crise política que descambou no processo de *impeachment* do presidente em 1992.

Em termos gerais, estes ajustes, quando direcionamentos à reorganização da máquina pública e à abertura do mercado nacional à concorrência externa – sem os históricos subsídios – afetou a todos indistintamente, principalmente aos setores pertencentes às cadeias produtivas, sempre dependentes do auxílio e do protecionismo estatal.

Por isso, há mais ou menos certa unanimidade entre os analistas sobre os reais fundamentos do desgaste e da perda de capital político do Governo Collor, provocado, em síntese pelo confisco dos ativos financeiros, que atrelado a falta de articulação política e até mesmo certo descaso com os procedimentos institucionais e culturais vigentes na relação com o Congresso Nacional resultou em minoria parlamentar e instabilidade governamental, abreviando a duração da gestão. Combinada à recessão econômica e ao retorno da inflação, as denúncias de corrupção contra o governo, originando um questionamento ético decisivo junto à opinião pública.

O fracasso dos planos econômicos anteriores serviu como experiência para a elaboração de instrumentos de política econômica e monetária mais realistas e menos traumáticas, elementos que contribuíram para o êxito do *Plano Real*, implantado gradualmente pelo governo Itamar Franco e consolidado em junho de 1994 sob a condução do ministro da Fazenda, o sociólogo da *Teoria da Dependência* Fernando Henrique Cardoso. Autoridades governamentais, intelectuais, empresários e agentes econômicos se esforçaram para explicar e justificar a necessidade das amplas reformas que estavam em curso.

Mas esse Plano tinha alguns componentes diferentes dos anteriores. Tratava-se de um conjunto de medidas de saneamento financeiro e estabilização monetária sem choques econômicos, congelamento de preços, rupturas institucionais ou medidas traumáticas para a população, a exemplo do confisco realizado pelo Plano Collor. Sua implementação foi gradual, cumprindo um calendário administrativo e econômico previamente anunciado à opinião pública e aos agentes econômicos pelo governo.

Os objetivos do Plano foram alcançados. Em meados de julho, a inflação estava em patamares previstos pelo governo e pelos agentes econômicos.

O êxito do Plano Real permitiu a eleição de Fernando Henrique para a presidência da República no primeiro turno (55% dos votos) nas eleições realizadas ainda em 1994, derrotando novamente o candidato do PT Lula da Silva. (39% dos votos). As reformas neoliberais seriam enfim, implementadas com um grau de consenso mais consolidado do que nos anos anteriores. Nisso, o empenho da nova gestão Cardoso foi decisivo.

Bresser Pereira (1998) considerou que caberia ao mercado por excelência a alocação eficiente dos recursos de um país e que o Estado

deveria apenas complementar tais ações, entendendo que a intervenção econômica não faz parte das *atividades exclusivas do Estado*, como o uso legítimo da força, o direito de impor a justiça, definir as leis, arrecadar tributos e impostos etc., traçando-se “então, as estratégias de retirada do Estado do campo das políticas sociais” (PERONI e CAETANO 2014; p. 62).

Embora Bresser preferisse uma adjetivação menos enfática para o tipo de Estado que defende (ao invés de neoliberal ou neoconservador, ele preferiu designar seu modelo de Estado como *Estado social-liberal*), Castelo (2013) acredita que o social-liberalismo se refere, na realidade, a uma variante do próprio neoliberalismo. Em sua compreensão, o neoliberalismo “puro” de abertura indiscriminada aos investimentos estrangeiros e ao comércio internacional, de amplo processo de privatização, de retirada dos direitos trabalhistas e previdenciários com o desmonte do Estado de bem-estar social com a liberdade dos fluxos e aplicações financeiras, equilíbrio fiscal, aumento das taxas de juros, destruição do poder dos sindicatos etc., nunca existiu em parte alguma, tendo que submeter-se as peculiaridades e circunstâncias concretas de cada país (p. 227).

Castelo esboça algumas hipóteses para a aplicação parcial das medidas neoliberais, dos quais serão destacadas três delas. A *primeira*, é a imensa resistência apresentada pelos movimentos sociais em escala global às consequências do ajuste neoliberal, o que teria levado seus ideólogos a rever sua aplicabilidade tendo em vista a *correlação de forças* de cada país. Em *segundo lugar*, ele avalia que ainda não existia um consenso entre seus formuladores e agentes sobre como tratar a questão social: não por solidariedade pela quantidade crescente de pobres e miseráveis no mundo, mas pela potencialidade da sua reação ao aprofundamento do abismo social existente no capitalismo e agravadas

pelo neoliberalismo. E *finalmente*, o absoluto fracasso do receituário neoliberal em garantir o crescimento econômico, a geração de empregos e a diminuição das desigualdades sociais, contradizendo o que asseguravam seus idealizadores. Esses fatores dividiram as classes sociais sobre a eficácia das receitas neoliberais para melhoria da qualidade de vida da maioria da população (Ob. Cit., p. 240).

É possível, com base na literatura disponível, traçar alguns eixos teóricos e políticos do que seria o social-liberalismo sintetizados por Castelo: a) a *desideologização* dos discursos e práticas políticas, b) uma crítica *acrítica* do mercado como sistema social de distribuição de riquezas, c) e o deslocamento metodológico de qualquer referência sistêmica, estrutural e histórica das causas da desigualdade social por explicação de natureza técnica, racionalizada e ancorado sob uma ética de solidariedade acima das classes sociais, que deveriam agir em harmonia (CASTELO, p. 258 a 261).

Ainda segundo Castelo, o que ele denomina de *Consenso Social-liberal* em seus estudos (com base nas experiências externas e na análise do caso brasileiro, assim como fundamentado nas concepções teóricas sobre o tema), gira em torno de três proposições políticas e analíticas: a) a de que o crescimento econômico, por si próprio, não trará a redução das desigualdades, daí a necessidade de políticas públicas *específicas e direcionadas* para este problema; b) de que os gastos sociais não são baixos, pelo contrário: deveriam ser mais eficientes, melhorando a alocação de recursos com sua *focalização nos estratos sociais miseráveis*; c) e de que as propostas de desenvolvimento baseadas no investimento no capital humano, reformas tributárias, previdenciárias e trabalhistas, ampliação do microcrédito corrigiriam as distorções do sistema capitalistas, que nesta perspectiva teórica, não seria questionado.

As teses do social-liberalismo no Brasil, de acordo com esse autor, perpassam e guiaram os programas de governo de todos os presidentes eleitos a partir de 1995 (além de FHC, ele inclui Lula da Silva e Dilma Rousseff), variando tão-somente a atenção concedida no tocante as questões sociais em cada gestão, visto que a estrutura macroeconômica e seus fundamentos continuaram inalterados. A condução política dos governos pós-1995 em alguma medida dialoga com as ideias da Terceira Via (GIDDENS, 1999), mas assume conotações próprias tanto no cenário nacional como na linha política adotada em alguns países latino-americanos.

O que os social-liberais defendem no Brasil é a *refundação do Estado* adequado as novas exigências do padrão de acumulação, no qual são eliminados os supostos privilégios e desperdícios em nome de uma sociedade mais justa e mais igualitária. Contando com o apoio da grande mídia aos procedimentos do governo Cardoso na redução das funções e obrigações do Estado, esses agentes políticos e seus apoiadores, entretanto, preferiram ser identificados como uma *nova esquerda* ou *centro-esquerda*.

Visto em retrospectiva, o governo conseguiu vencer a disputa ideológica em torno do projeto de país que seria implementado com amplos apoios à esquerda e à direita, refletindo-se em tranquila maioria no Congresso Nacional para efetivar as modificações constitucionais necessárias à aprovação das medidas, utilizando-se do discurso do *quase mercado* e do público não-estatal como atenuantes para as ações neoliberais em curso (BRESSER PEREIRA, 1998; PERONI e CAETANO; 2014; SILVA, 2003).

1.5 Capital e trabalho nas gestões do Partido dos Trabalhadores: alguns ganhos, muitas perdas

Em razão da situação econômico-financeiro observada ao final do segundo Governo Cardoso, a hegemonia da classe dominante que vigorava até então foi abalada, criando-se a possibilidade da vitória dos segmentos de classe que se articularam em torno da candidatura do PT representada por Lula da Silva (em uma quarta tentativa de chegar à presidência da República). O histórico do partido em defesa dos interesses nacionais e da inclusão social, a contraposição com os fatos ocorridos na última gestão Cardoso – aumento do desemprego, crise energética, elevação inflacionária, crescimento da dívida interna, solicitação de empréstimos ao Fundo Monetário Internacional (FMI) – ajudaram na consolidação da imagem do PT como agremiação contrária aos rumos políticos e econômicos pelos quais o País atravessava. Lula da Silva significava, naquele momento, a liderança política com maior credibilidade e com condições de tirar o País daquela situação crítica.

Se as eleições anteriores foram perdidas muito em decorrência de certo preconceito da população, resistente, dentre outros fatores, à baixa instrução do candidato petista, naquele momento eleitoral essa reserva foi posta de lado, dando-se maior importância à sensibilidade do candidato com a questão social e à sua história de luta em defesa da classe operária como importante liderança sindical. A propaganda eleitoral do PT foi profissionalizada. A imagem de radicalismo – motivo de rejeição entre os setores de classe média – foi minimizada pelo *marketing* eleitoral: o próprio Lula disse que estava na fase do “*Lulinha paz e amor*”. Os jovens também foram atraídos pelo seu discurso de renovação.

Parte significativa do empresariado nacional aderiu à candidatura petista por conta da bem-sucedida articulação política que viabilizou a coligação presidencial: a aliança entre o PT e o Partido Liberal, representado pelo candidato à vice-presidência José de Alencar, influente empresário da área siderúrgica do estado de Minas Gerais. Essa simbólica *aliança entre o capital e o trabalho* melhorou a imagem de Lula da Silva entre o empresariado de matriz nacional e a classe média, ultrapassando assim a barreira histórica dos 30% do PT em eleições presidenciais às vésperas do pleito. A coligação também incluiu partidos que sempre acompanhavam o PT em eleições nacionais, como o PC do B e o PCB. Pela primeira vez, adotando postura diversa das outras eleições, o PSB apresentou candidatura própria, a do ex-governador do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho.

Lula da Silva venceu no segundo turno as eleições de 2002 contra o candidato governista, o ex-ministro da Saúde José Serra (do PSDB), que se posicionou de modo hesitante no tocante à defesa das gestões Cardoso. Ora apresentava-se como candidato das “*conquistas econômicas*” e da *estabilização da moeda*, ora como candidato da *mudança*, da *correção de rumos*. Seu discurso impreciso e ambíguo retirou-lhe condições maiores de vitória.

Entretanto, a partir da posse de Luís Inácio Lula da Silva na presidência da República (2003 – 2006; 2007 – 2010) muitos segmentos da esquerda se surpreenderam com a ortodoxia econômica do início do mandato. Estes segmentos não tinham levado na devida conta os claros acenos políticos destinados ao mercado durante o processo eleitoral feitos pela candidatura petista.

Pragmaticamente, o governo Lula da Silva manteve os alicerces da política macroeconômica conservadora fundada pelo PSDB ancorada no tripé *metas de inflação, regime de câmbio flutuante e ajuste fiscal*, garantindo

assim, os ganhos do capital especulativo com a promoção de altas taxas de juros. A separação da política e da economia - artifício ideológico favorável ao sistema do capital bastante criticada por Mészáros (2002) em suas obras - consubstanciou-se na autonomia do Banco Central (BACEN) institucionalizada pelo governo. Desse modo, a política monetária não deveria ser influenciada pelas “decisões políticas”. Esta autonomia era uma reivindicação antiga dos mercados financeiros.

Essa mudança programática do PT permite situá-lo teoricamente no horizonte ideológico dos partidos social-democratas, que defendem mudanças no sistema capitalista para a atenuação das desigualdades sociais sem, contudo, questionar suas bases de acumulação e exploração do trabalho. A alternativa social-democrata privilegia os embates parlamentares e a via eleitoral, abandonando qualquer perspectiva revolucionária de transformação da sociedade, excluindo quaisquer meios violentos de tomada do poder e respeitando sobretudo as regras do mercado capitalista. Sua principal linha de atuação é de fato a disputa eleitoral; assumindo a gestão do Estado, administram a máquina pública com vistas à uma redistribuição *pactuada* da renda e riqueza nacional, celebrando acordos setoriais envolvendo Centrais Sindicais, empresariado e forças do mercado. Tudo dentro *das regras do jogo* institucional imposta pela democracia burguesa.

Para o cientista político André Singer, não se tratava de um movimento tático; segundo suas palavras, “não era uma flexibilização e sim *um verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro*, cuja recusa fora antes bandeira do partido” (2010, p. 106, grifo nosso) na busca por uma coalizão governamental que fornecesse razoável segurança institucional e parlamentar aos projetos e iniciativas governamentais.

Graças a esta maioria no Parlamento, o governo logrou a implementação de políticas públicas de distribuição de renda e atenuação

da pobreza. Por isso, Singer (2012) defende que o governo Lula *compensou* as concessões ao capital com iniciativas de redistribuição de renda aos segmentos mais desfavorecidos da população. Segundo seu levantamento, em dezembro de 2010 os juros tinham caído para 10,75% ao ano, com uma taxa real de 4,5% enquanto o superávit primário foi reduzido para 2,8% do Produto Interno Bruto (PIB) para 1,2%. A política de salário mínimo totalizou reajustes de cerca de 50% de acréscimo em dezembro de 2010 e 12 milhões de famílias de *baixíssima* renda recebiam um auxílio entre vinte e dois (22) e duzentos reais (200) por mês do Programa Bolsa Família (PBF).

Teixeira e Pinto (2012) acrescentam que entre 2003 e 2010 o crescimento do PIB foi de 4,1% ao ano, praticamente o dobro do verificado entre 1980 e 2002, que foi de 2,4% ao ano, constituindo-se no maior ciclo de crescimento das últimas três décadas.

A conjuntura macroeconômica durante o governo Lula da Silva foi marcada até a primeira metade do segundo mandato por uma valorização dos preços dos *commodities* e uma ampla disponibilidade de capitais externos, o que sustentou as políticas de cunho social que lhe renderam grande popularidade entre a maioria da população. Essa popularidade se refletiu nas eleições presidenciais de 2010 quando ele conseguiu eleger sua sucessora, a ex-ministra da Casa Civil Dilma Rousseff. Commodity é um termo da língua inglesa e seu plural *commodities* (sinônimo de matéria prima) significa mercadoria. Esta palavra é usada para descrever produtos de baixo valor agregado. São artigos de comércio que não sofrem processos de alteração e que são pouco diferenciados, a exemplo das frutas, legumes, cereais e certos metais. O preço das commodities é negociado na Bolsa de Valores e dependem para serem comercializadas, de algumas circunstâncias do mercado, como a oferta e demanda.

Os programas sociais e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um conjunto de investimentos públicos e privados subsidiados pelo Estado em obras de habitação e de infraestrutura foram o carro-chefe dos altos percentuais de aprovação. Segundo pesquisa do Ibope de dezembro de 2010, que ouviu entrevistados em 140 municípios de todo o país, Lula da Silva alcançou recorde de aprovação e popularidade de 87%. Essas iniciativas se traduziram na geração de empregos e na elevação dos rendimentos médios.

Os autores alertam, entretanto, que em meados de 2010/2011, durante o final do governo Lula da Silva e início do governo Rousseff (2011-2014), “...os limites ao modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, mostraram-se claros” (TEIXEIRA e PINTO, 2012; p. 935), originando os problemas enfrentados a partir da metade da gestão. Isso já podia ser notado nos indicadores macroeconômicos observados no país, influenciados pelo cenário externo e alguns condicionantes internos.

As manifestações populares ocorridas no Brasil em junho de 2013 clamando por ética na política, repúdio aos atos de corrupção, melhoria das questões urbanas, educacionais, no atendimento da saúde etc. se ainda não podem ser explicadas em sua totalidade devido à sua aproximação histórica, ao seu caráter espontâneo e pela ausência de lideranças convencionais, abalaram a confiança da população em relação aos governos constituídos, sobretudo o governo federal. A popularidade da presidenta Rousseff, intocada até aquele momento, despencou.

Tais manifestações populares inquietam analistas políticos, sociólogos e historiadores pelo seu caráter de espontaneidade: surgiram repentinamente e desaparecerem do mesmo modo. Convocados principalmente pelas redes sociais da internet, reuniram milhares de

pessoas em atividades públicas comparáveis às Diretas Já em 1985 e ao *impeachment* do presidente Collor em 1992. Todavia, se as mobilizações políticas de 1985 e 1992 eram preparadas durante semanas, os protestos de 2013 eram convocados em questão de horas. Outra questão que surpreendeu os analistas foi a completa ausência de protagonistas e lideranças tradicionais de mobilização.

É visível o crescimento de uma nova onda conservadora no País na esteira da crise econômica e política iniciada em 2014. Sob essa influência, o governo Rousseff, alterando o rumo do modelo de gestão do primeiro mandato que tentava a priorização das questões sociais, iniciou o segundo mandato atacando direitos trabalhistas e sociais para atender aos interesses dos especuladores. De perfil inicialmente mais direcionado ao social, o governo assumiu uma postura ortodoxa na área econômica, retrocedendo em relação aos avanços sociais dos anos recentes.

Em sintonia com as ideias neoliberais, as mudanças propostas na previdência social e na legislação trabalhista atendem as recomendações clássicas dos organismos multilaterais de financiamento, que sempre entenderam tais garantias legais como espaços de privilégios corporativistas, responsáveis por obstáculos estruturais aos investimentos privados.

Pelo exposto, é plausível situar o perfil ideológico do governo Rousseff na conceituação social-liberal proposto por Castelo (2013), quando a classe política representada pelo Partido dos Trabalhadores, à exemplo dos social-democratas europeus a partir dos anos de 1989, mantinha os ganhos do capital e a estabilidade macroeconômica à custa das necessidades sociais da maioria da população, que apenas recebe uma insignificante parte da riqueza nacional em formas de políticas focalizadas e compensatórias. Esses avanços sociais limitados, porém

importantes para o conjunto, estão paulatinamente sendo retirados pelo avanço do capital especulativo e pela submissão do PT às suas imposições.

Cabem, entretanto, algumas ressalvas.

A primeira delas é que tais críticas não excluem a importância do PT no processo de democratização da sociedade brasileira no contexto das disputas políticas travadas no fim do regime militar e nos principais fatos políticos havidos no País desde a redemocratização, aglutinando significativa parte das esquerdas brasileiras, dos segmentos progressistas da Igreja Católica, dos trabalhadores urbanos e da classe média, como destaca Singer (2012). Do mesmo modo, as políticas públicas implantadas com foco na distribuição de renda e nos maiores investimentos nas áreas sociais são contribuições fundamentais à melhoria da qualidade de vida da maior parte da população efetivadas pelo partido na esfera federal desde 2003, apesar de todas as contradições apontadas acima.

As próprias concessões do PT ao capital especulativo, aos grupos historicamente dominantes e aos setores mais reacionários da sociedade são produtos do momento histórico de fortalecimento da ideologia neoliberal e social- liberal hegemônica por aqueles setores. As alianças partidárias refletem a extrema fragilidade no qual se apoiam as gestões petistas, que abdicando de qualquer inclinação para as transformações sociais e econômicas mais profundas, escolheram o caminho da não – confrontação. Esta via pacífica foi profundamente limitada pelas forças do mercado, que cada vez mais pressionaram para que os direitos trabalhistas e sociais conquistados ao longo de décadas fossem retirados da classe popular e dos que vivem do trabalho.

Por esses motivos, responsabilizar a gestão do PT por todos os problemas nacionais não seria correto histórica e analiticamente. Além do fato de que a crise do capital *no centro do sistema* estar se tornando

cada dia mais aguda, influenciando fortemente a estabilização da economia e a normalização institucional da política brasileira, alguns outros fatos da história recente do País apontam para uma maior deterioração desse quadro descrito acima.

O primeiro deles se refere ao ressurgimento da direita política, abrigando tendências fascistas e, portanto, tendentes à prática do golpismo, com apoios nos partidos políticos e em segmentos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, das Igrejas cristãs e sobretudo, dos grandes veículos de comunicação. O nível de intolerância e as demonstrações de discriminação e preconceito estão surpreendente e rapidamente crescendo, oferecendo sério risco à integridade das instituições democráticas.

Outro fato inegável, reflexo e estímulo ao primeiro, é o inconformismo dos partidos políticos com o resultado eleitoral de outubro de 2014, liderado pelo PSDB e respaldado por outros partidos mais à direita no espectro político. Suas principais lideranças, a exemplo do ex-presidente Fernando Henrique e dos senadores Aécio Neves, José Serra, Aloísio Nunes e Tasso Jereissati, que deixaram de lado as indecisões iniciais e assumiram a liderança do processo golpista (vernaculamente suavizado com o nome de *impeachment*) com notório e amplo apoio do empresariado nacional, do setor financeiro e da grande mídia.

Derrotados eleitoralmente, eles lançaram mão de toda a sorte de recursos, mesmo questionáveis legalmente, com a complacência e apoio de outros agentes políticos e os seus aliados nos mais variados espaços sociais, desde que o fim (o alcance do poder político) fosse atingido.

Por trás dos expedientes que fomentam a crise política na atualidade, subsiste potencialmente a forte herança das práticas autoritárias

e elitistas dos grupos dominantes, que respeitam o regime democrático enquanto este for conveniente aos seus interesses. A dita soberania popular na escolha dos seus governantes é imediatamente questionada se, por ventura, esses grupos sofrerem reveses eleitorais que o distanciem por longo período do poder, oportunidade em que a democracia é colocada em suspeição, tanto do ponto de vista do discernimento da população em escolher seus dirigentes como em relação à validade das regras institucionais que até então os beneficiavam.

Observados por esse prisma, os discursos de defesa de uma sociedade mais moderna, democrática e plural proferidos com demasiada sofisticação pelos adeptos do neoliberalismo, com o PSDB à frente, são apenas expressões de uma retórica irreal e de uma convicção liberal aparente. Na prática, quando se encontram privados das benesses promovidas pelo patrimonialismo e pela burocracia estatal que tanto condenam – apesar de historicamente serem tão responsáveis pelas suas mazelas quanto os atuais ocupantes da estrutura estatal –, todo esse discurso cuidadosamente construído é jogado às traças.

Por ora, é incerto saber qual o papel histórico que caberá ao PT após deixar o poder federal, sobre como ele poderá recuperar sua imagem pública ou qual legado histórico ficará marcado no imaginário social. Constata-se porém, que não existem ainda agremiações partidárias com densidade ideológica e programática, capilaridade nacional e enraizamento nos movimentos populares que se credenciam como alternativas viáveis para desempenhar o papel hegemônico pelo Partido dos Trabalhadores ao longo das décadas de democratização, revelando a insuficiente organização política no campo das esquerdas na atual fase de consolidação do neoliberalismo no mundo.

Ao passo que arriscar qualquer previsão sobre os próximos episódios na área econômica e em escala política nacional seria uma

tarefa pretensiosa e temerária, o maior aprofundamento desses problemas contemporâneos é uma empreitada que foge ao objeto principal deste trabalho.

Direcionado especificamente para a análise do âmbito educacional, a próxima seção irá pontuar as diretrizes gerais da educação brasileira desde a implantação dos ajustes neoliberais a partir da década de 1990, verificando a relação da política educacional do País com as orientações emanadas dos organismos internacionais articuladas às forças do mercado. Esta análise é importante para que se possa compreender a conjuntura econômica, política e social que levou a educação estadual de Alagoas a exibir os indicadores existentes na atualidade.

CAPÍTULO 2

AS MUDANÇAS EDUCACIONAIS SOB A PERSPECTIVA DO NEOLIBERALISMO

Podemos, pois, dizer que a essência do homem é o trabalho. A essência humana não é, então, dada ao homem; não é uma dádiva divina ou natural; não é algo que precede a existência do homem. Ao contrário, a essência humana é produzida pelos próprios homens. [...]. É um processo histórico. (SAVIANI, 2007, p. 154)

A crise do sistema capitalista iniciada nos anos de 1970 operou mudanças significativas no processo de produção e organização do trabalho em todo o mundo. O modelo fordista e taylorista já não correspondia às exigências impostas pelos novos padrões tecnológicos e organizacionais, sendo necessários procedimentos diferentes de formação e qualificação profissional. O fordismo foi uma expressão criada por Henry Ford (1863-1947) em 1914. Refere-se aos sistemas de produção em massa e gestão implantado nas linhas de montagem de automóveis com modelos padronizados e rígidos de funcionamento que modificaram radicalmente os modelos de produção capitalista. Taylorismo é um modelo de administração desenvolvido pelo engenheiro norte-americano Frederick Taylor (1856-1915), que propunha a aplicação

de procedimentos científicos na administração das empresas visando uma maior racionalização na utilização dos recursos.

Os trabalhadores precisavam atender à nova dinâmica do sistema produtivo, que exigia um perfil mais flexível e polivalente; eles precisariam se adequar às modificações estruturais em uma fase de escassez de empregos (CHAUÍ, 1999; DIÓGENES, 2013; FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003; HERMIDA, 2008; GALVANIN, 2005; SANTOMÉ, 2003).

No início dos anos de 1990, as reformas educacionais foram implantadas na América Latina com base nos encontros internacionais promovidos pela Unesco com financiamento do Banco Mundial. Encontros como a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* em Jomtien (UNESCO, 1990) e a *Conferência de Nova Delhi* (UNESCO, 1993) orientaram politicamente a linha que estas reformas deveriam seguir.

Entre a série de documentos balizadores produzidos por esses encontros, Frigotto e Ciavatta (2003) dão destaque à *Declaração de Jomtien* que “tinha como principal eixo a ideia da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” no qual os 155 países signatários, incluído o Brasil, estavam “comprometendo-se a assegurar uma ‘educação básica de qualidade’ a crianças, jovens e adultos” (WCEA apud FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003, p. 98). Também mencionam a publicação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) intitulado *Transformación productiva con equidade* (1990), “que enfatizava a urgência da implementação de mudanças educacionais em termos de conhecimentos e habilidades específicas, demandadas pela reestruturação produtiva” (2003, p.99). Ambos os documentos foram divulgados em 1990.

Os autores também destacam outra publicação da CEPAL de 1992 denominada *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade* que vinculava educação, conhecimento e desenvolvimento na América Latina e Caribe e o *Relatório Delors* de 1993, que elaborava diretrizes políticas para as décadas seguintes. Também foi divulgado um documento do Banco Mundial em 1995 sob o título *Prioridades y estrategias para la educación*, reiterando os objetivos de eliminação do analfabetismo, aumento da eficácia do ensino, melhoria do atendimento escolar, a recomendação de reformar a estrutura de financiamento educacional e de criação de um novo modelo de administração do setor (2003, 99).

Os países da América Latina foram reformando seus sistemas educacionais sob as orientações neoliberais como um meio de se adequarem as imposições do sistema capitalista. Souza e Faria (2004, p. 567) mencionam as reformas educacionais conduzidas pelo governo militar do Chile (1980) e pelos governos da Argentina (1992), Bolívia (1994), Colômbia (1993) e do México (1991), todas caracterizadas por um forte processo de descentralização. Silva Júnior (2002, p. 78) atesta que no Brasil, o *Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003)* “é a expressão brasileira do movimento planetário orquestrado pela Unesco, BIRD/Banco Mundial e assumido como orientador das políticas públicas para a educação [...]” em sintonia com as reformas em andamento na região.

As reformas educacionais, de modo geral, foram condicionadas pelos critérios determinados pelo Banco Mundial – principal agência de financiamento multilateral – de *eficiência, eficácia e produtividade*, lógicas do mercado que passaram a fazer parte do cotidiano da política educacional brasileira implementada principalmente durante a gestão de Paulo Renato Souza (1995/1998; 1999/2002) no Ministério da Educação. Durante

sua gestão, a política educacional foi direcionada ao atendimento das exigências impostas pelos “organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a ideia do livre mercado” [...]. (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003, p. 103).

Mudanças significativas foram implantadas. Não se tratava apenas de idealizar um sistema educacional que tivesse a função de fornecer mão de obra qualificada ao sistema produtivo. Historicamente, o Estado vinha cumprindo esse objetivo, sempre adaptando a educação formal aos imperativos do mercado; o que estava em curso era a introdução *da lógica do mercado ao sistema educacional*, que passou a se pautar pelas diretrizes de gestão daquele, incorporando ao setor público os critérios de *produtividade*, *da eficiência* e *da racionalização de recursos*, independente de que tais sistemas permanecessem legalmente públicos e estatais.

Somente do ponto de vista das transformações estatais dirigidas pelo ideário neoliberal é possível compreender as mudanças educacionais a partir dos anos de 1990 amplamente executadas na América Latina e no Brasil, de ressignificação das relações e do mundo do trabalho. A reforma da educação, considerada aérea essencial ao sistema do capital, vinculava-se diretamente aos objetivos de acumulação ilimitada do capital, à subordinação do Estado aos seus desígnios e a eliminação dos mais elementares direitos sociais.

A assimilação da lógica de mercado aos procedimentos e objetivos do sistema educacional representou uma das mais profundas mudanças em termos de funcionalidade das escolas e instituições educacionais sob a responsabilidade do Estado (PERONI, OLIVEIRA e FERNANDES, 2009). A comunidade que utilizava os “serviços educacionais” passou a exigir resultados que iam além de uma formação escolar geral; os “investimentos” precisavam render o retorno esperado,

não importando se esse retorno se daria com a descaracterização do papel essencial da escola. Era necessário que as instituições educacionais preparassem seus usuários para a dita “empregabilidade”, com as consequências advindas do que tudo isso pudesse significar no novo conceito do emprego, a *empregabilidade* do século XXI.

De acordo com Diógenes (2013), o progresso tecnológico foi entendido como condição principal para disputa no mercado internacional alicerçado na produtividade e na competitividade e foram requeridas da classe trabalhadora “respostas flexíveis adequadas à reestruturação dos mercados e dos processos de trabalho em consonância com a flexibilização, dado que o desemprego estrutural se transformou em mecanismo natural” (p.24). Diante deste quadro sociopolítico e econômico, as nações que desejassem competir em igualdade de condições precisavam promover reformas estruturais macroeconômicas e nas relações de trabalho.

As modificações estruturais da educação nacional levadas a efeito pela gestão Fernando Henrique Cardoso (1995/1998; 1999/2002) sob a influência do neoliberalismo precisaram se adequar às especificidades internas com vistas a obtenção da eficácia pretendida pelo governo. Afinal, as mudanças legais previstas pelo Governo FHC se dariam em meio a um ambiente de oposição dos segmentos organizados da sociedade, que há décadas lutavam por um modelo educacional voltado ao atendimento das expectativas das camadas mais excluídas do País.

Do ponto de vista institucional, a educação brasileira foi reordenada poucos anos antes da posse de Cardoso na presidência. Resultado do modelo federativo consagrado pela CF/88, é função da União prestar assistência técnica e financeira aos sistemas educacionais, exercer o papel de coordenação das políticas gerais, manter a sua própria rede (Instituições Federais de Ensino Superior e os Institutos Federais

de Educação Básica e Tecnológica), autorizar o funcionamento e fiscalizar as instituições privadas de ensino superior. O Ensino Básico (Infantil, Fundamental e o Médio) é de responsabilidade direta dos Estados e Municípios, incluindo suas modalidades próprias (DURHAM, 1999).

Hermida (2008) situa do ponto de vista jurídico, a promulgação da Constituição Federal de 1988 como o início da reformulação da educação nacional, observando que estas foram mesmo consolidadas durante a gestão de FHC por meio da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) com ampla legislação complementar. Dentre as iniciativas governamentais, merecem ser citadas especificamente a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), dos Parâmetros Curriculares Nacionais, do Plano Nacional de Educação (PNE), do Conselho Nacional de Educação (CNE), a instituição da avaliação dos cursos de nível superior, a implantação da reforma do Ensino Médio e o desmanche das Escolas Técnicas Federais etc., mudando a estrutura, o sistema e o funcionamento da educação brasileira.

Após ressaltar a intensa mobilização da sociedade civil em torno dos debates da Assembleia Nacional Constituinte e sua decisiva intervenção nas questões relacionadas à educação, Hermida (2008) ressalta a primazia das classes dominantes na definição do ordenamento legal, uma das formas de dominação ideológica. Por isso, as leis em geral, incluídas as educacionais, são entendidas:

Como formas jurídicas, emanadas de uma determinada organização social, que permitem consagrar os interesses políticos, sociais e econômicos das classes dominantes, isto é, os interesses da hegemonia. As leis são a expressão de normas, valores e padrões das

classes dominantes de uma sociedade num determinado tempo histórico. Elas acarretam, de forma implícita ou manifesta, a lógica que essas classes dominantes querem impor para o resto da sociedade (HERMIDA, 2008; p. 54).

Era difícil a realidade da educação durante a década de 1990 no momento em que esse ordenamento legal era aprovado. Existiam enormes diferenças em termos de acesso ao sistema, reflexo das desigualdades sociais e regionais. Utilizando dados do PNE/2001, Callegari (2008) informa que em 1996, no segundo ano do governo Cardoso, existiam aproximadamente 16,0 milhões de brasileiros analfabetos a partir dos 15 anos enquanto as matrículas no Ensino Fundamental alcançavam 25,9 milhões, na faixa etária de 7 a 14 anos, correspondendo a uma taxa de escolarização de 90,8% faltando cerca de 3 milhões de matrículas para a universalização do Ensino Fundamental em idade própria.

No tocante as taxas de analfabetismo, embora as mesmas tenham experimentando significativa redução em relação ao conjunto da população ao longo das décadas, ainda assim continuavam bastante elevadas em comparação com outras nações, traduzidas nos seguintes percentuais: 64,9% em 1920 (11.401.715), 56,0% em 1940 (13.269.381), 50,5% em 1950 (15.272.632), 39,6% em 1960 (15.964.852), 33,6% em 1970 (18.146.977), 25,4% em 1980 (18.651.762), 20,1% em 1991 (19.233.239) e 14,7% em 1996 (15.560.260). Durham (1999) informa que de 1970 a 1996, pela primeira vez, houve a redução do número absoluto de analfabetos (IBGE, 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1996).

Durham (1999) acrescenta que entre a década de 1970 e 1990, o setor público expandiu seu quantitativo de vagas para a Educação Básica em relação ao setor privado, em que pese o crescimento das vagas não ter sido suficiente para o atendimento da demanda requerida pelo processo de urbanização acelerado, observado principalmente durante o regime militar; esse crescimento não foi acompanhado da melhoria da qualidade da educação, justificando-se, em sua ótica, os projetos federais de reorganização do sistema educacional com o propósito de racionalização e otimização dos gastos e a sistematização de procedimentos avaliativos em escala nacional.

As principais medidas tomadas pelo governo FHC em relação à educação estavam delineadas em seu Programa de governo, intitulado *Mãos à obra Brasil: Proposta de governo* (CARDOSO, 2008). Em relação, por exemplo, ao financiamento da Educação Básica e à instituição do FUNDEF – que será examinado adiante, após fazer o diagnóstico de que se gastavam mal os recursos educacionais comparando-se aos montantes despendidos em outros países,¹ previu-se neste documento, que era necessário o estabelecimento de:

[...] Critérios objetivos e transparentes para a distribuição e repasse dos recursos, a qual deve ser diretamente proporcional ao número de crianças em idade escolar e inversamente proporcional à renda per capita dos

1 No documento diz o seguinte: "O problema da baixa qualidade da educação no Brasil não pode ser explicado somente por escassez de recursos na área. De fato, a proporção do PIB que nosso país dedica à educação (3,7%) é um pouco menor do que a do Japão (4,9%) ou Estados Unidos (5,2%), mas é igual à do Chile e maior do que a da Coreia (3,6%), Índia (3,3%) e Espanha (3,2%). O problema em nosso país é que se gastam mal os recursos destinados à educação. Enquanto os professores são mal remunerados, as escolas públicas são depauperadas e há carência de material didático, observa-se peso excessivo das funções-meio, como gestão financeira, compras, distribuição etc., que chegam a representar de 30% a 50% dos dispêndios totais com a educação" (p. 48-49). De acordo com a avaliação dos formuladores do Programa, a questão educacional resumia-se então a um problema de má gestão dos recursos.

municípios. Quanto maior e quanto mais pobre o município, maiores as verbas que deve receber, desde que as aplique corretamente para melhorar a educação. [...]. Além disso, o montante que corresponde à quota dos estados deve permanecer no local de origem, evitando os desnecessários trâmites burocráticos que hoje percorre (CARDOSO, 2008, p. 49).

A descentralização das receitas para a educação era uma bandeira antiga dos movimentos educacionais, bem como o atendimento diferenciado às regiões do País que não dispusessem de capacidade orçamentária para elevação da qualidade da educação de suas escolas. Porém, a gestão FHC se utilizou de uma reivindicação histórica para aplicação adaptada das propostas dos órgãos multilaterais de financiamento: promoveu a escassez de receitas com o discurso da sua racionalização e impôs a focalização desses recursos em áreas específicas em detrimento de outras prioridades educacionais. Os discursos dos movimentos históricos da educação foram habilmente manipulados e distorcidos pelo governo para o atendimento dos interesses externos.

Na prática, as diferenças entre estas forças políticas opostas eram extremas. A reivindicação da descentralização das receitas na educação se relacionava a uma perspectiva de *democratização da gestão educacional* e do *compartilhamento das decisões* no âmbito das instituições. A descentralização dos recursos promovida pela gestão Cardoso caminhava no sentido da *racionalização das receitas* e na *co-responsabilização dos resultados*, com base em princípios gerenciais inspirados no mercado. Premissas distintas, discursos inicialmente semelhantes. Nada mais contraditório

entre o que era reivindicado pela sociedade e o que que foi executado pelo governo.

Também foram criados para a Educação Básica novos mecanismos de avaliação do sistema educacional, sempre em larga escala. O Programa de governo do PSDB já tinha anunciado essa pretensão, cujos os objetivos centrais eram:

Implementar um sistema nacional de avaliação do desempenho das escolas e dos sistemas educacionais para acompanhar a consecução das metas de melhoria da qualidade do ensino.

Definir metodologias, objetivos e metas de avaliação do desempenho dos alunos nas várias séries ou etapas da educação básica.

Divulgar amplamente os resultados do sistema nacional de avaliação (p.53).

Simplificado a problemática educacional a um aspecto gerencial, o governo, seguindo esses princípios mercadológicos externos, priorizou a *focalização do atendimento* no Ensino Fundamental, associado a um conceito restrito de participação cidadã, pretendendo com isso estimular a responsabilização das pessoas com a educação do país. A busca da *transparência* na aplicação dos recursos, a *racionalização* e *reorganização* da distribuição das receitas, bem como a *simplificação dos processos burocráticos* foram outras diretrizes dos projetos governamentais, sempre antenados com os parâmetros delineados externamente.

Essa concepção de educação focalizada contraria as teorias educacionais alicerçadas no princípio da escola unitária defendida por Gramsci (2001) por fragmentar o saber e consolidar a separação entre

um processo formativo destinado às elites, mais refinada e global e àquela educação impingida às classes trabalhadoras, em que são oferecidas apenas competências básicas para que possam ingressar no mercado de trabalho, negando-lhes o acesso ao saber em suas variadas possibilidades.

A relação das mudanças internas do sistema educacional brasileiro com as determinações dos organismos internacionais se fazia presente nas formulações e nos projetos executados pelo Ministério da Educação. Esse fato não era escamoteado pelas autoridades, pelo contrário; denotava, segundo seus representantes, o fim do sistema educacional “arcaico” e sua substituição por um modelo de gestão articulado aos mais modernos e “eficientes” sistemas educacionais existentes no mundo desenvolvido, mais flexíveis, dinâmicos e inovadores.

Na compreensão de Hermida (2002)

Pode-se afirmar que as propostas para a educação nacional do governo Fernando Henrique Cardoso se inserem estrategicamente no cronograma traçado para a reforma do Estado brasileiro, em *estreita sintonia com as políticas econômicas e sociais desenhadas pelos grandes organismos financeiros internacionais*: Banco Mundial, FMI e a CEPAL [...]. Segundo o governo, o processo de modernização baseia-se na ideia de que o modelo estatal-intervencionista – apoiado na ideologia desenvolvimentista – chegou a seu completo esgotamento. Com o processo de mundialização do capital ocorrido na última década, o que resta é alinhar o Brasil às políticas de corte neoliberal consolidada no Consenso de Washington (p. 302-303, grifo nosso).

Pinto (2002), ao fazer um balanço sobre o legado do governo Cardoso para a Educação Básica, diz que este, dentre outras coisas, abriu mão do compromisso de erradicação do analfabetismo (estimado em cerca de 18 milhões de pessoas com 10 anos ou mais em 2002, no final do governo) não assegurando o Ensino Fundamental via programas presenciais de Educação de Jovens e Adultos. Ele criticou o processo de municipalização imposto pelo governo que sobrecarregou as prefeituras, paradoxalmente aliviando a pressão sob os demais entes federativos. Pinto condenou também as manobras contábeis que sonegaram mais recursos da União para a educação, bem como os vetos ao *Plano Nacional de Educação* nos itens relativos ao aumento do financiamento, impedindo um significativo avanço na área.

Diógenes (2013) acrescenta que as principais questões discutidas por ocasião das reformas educacionais realizadas no governo FHC giravam em torno da *municipalização*, *democratização* e *descentralização*. Esta reforma “ocorreu de acordo com a reconfiguração ou resignação do mundo do trabalho” (p. 76) como instrumentos de adaptação e conformação à nova realidade social. Visava-se preparar a classe trabalhadora para o mundo globalizado, fortemente influenciado pela flexibilização do mercado de trabalho.

Essa flexibilização das leis trabalhistas propostas por FHC com a pressão e apoio dos agentes externos esbarrava na resistência dos sindicatos organizados e na existência de todo um arranjo institucional vigente e fortalecido pela Constituição de 1988 referente aos direitos trabalhistas. Por isso, o sentido ideológico da movimentação da era FHC deve ser observado a partir do conjunto de reformas que este pôs em curso, bem como em relação as alterações legais em matéria educacional, que articuladas e em cuidadosa conexão, caracterizam

os objetivos de desmonte dos direitos trabalhistas e a adequação do próprio trabalho ao mercado desregulamentado e flexibilizado.

Por certo, a resignação do mundo do trabalho de viés neoliberal obviamente não guarda qualquer relação com os pressupostos marxistas que conferem *centralidade ao trabalho enquanto elemento fundante da sociabilidade humana*, como analisa Saviani (2007), para quem a relação entre trabalho e educação é uma relação de identidade.

A unidade entre trabalho e educação não é um fato abstrato, mas concreto, ditado pela necessidade de sobrevivência da espécie humana. A produção dos meios de subsistência, portanto de reprodução social, colocam estas ações humanas em identificação plena, sendo processos integrados, complementares, artefato categorial fundamentado na tradição marxista, posto que para seus teóricos iniciais

Podemos distinguir o homem dos animais pela consciência, pela religião ou por qualquer coisa que se queira. Porém, o homem se diferencia propriamente dos animais a partir do momento em que começa a produzir seus meios de vida, passo este que se encontra condicionado por sua organização corporal. Ao produzir seus meios de vida, o homem produz indiretamente sua própria vida material (MARX; ENGELS, 2009, p. 19).

Lessa e Tonet (2011) alegam que todo ato de trabalho possui uma dimensão social. É o resultado da história passada, expressão do desenvolvimento anterior de toda a sociedade que promove alterações na situação histórica concreta em que vive toda a sociedade, abrindo novas possibilidades e gerando novas necessidades que conduzirão ao

desenvolvimento futuro. Em consequência, eles afirmam que os novos conhecimentos adquiridos se generalizam em duas dimensões bastante importantes: “tornam-se aplicáveis às situações mais diversas e transformam-se em patrimônio genérico de toda a humanidade na medida em que todos os indivíduos passam a compartilhar dos mesmos” (p. 26-27).

Continuando com esses autores:

O trabalho é o fundamento do ser social porque transforma a natureza na base material indispensável ao mundo dos homens. Ele possibilita que, ao transformarem a natureza, os homens também se transformem. E essa articulada transformação da natureza e dos indivíduos permite a constante construção de novas situações históricas, de novas relações sociais, de novos conhecimentos e habilidades, num processo de acumulação constante [...]. (p. 26).

Sendo o trabalho esse elemento central para a constituição do ser social, o processo educacional fundado na experiência e na transmissão dos ofícios está ligado à existência e experiência humana, identificável sobretudo nas sociedades antigas, onde não existiam divisões de classe. No entanto, com a instauração da propriedade privada dos bens de produção e a conseqüente divisão das sociedades em classes antagônicas, a educação sofreu na mesma proporção uma alteração substancial em seus pressupostos.

É interessante voltar a Saviani (2007):

Ora, essa divisão dos homens em classes irá provocar uma divisão também na educação. Introduce-se, assim, uma cisão na unidade da educação, antes identificada plenamente com o próprio processo de trabalho. A partir do escravismo antigo passaremos a ter duas modalidades distintas e separadas de educação: uma para a classe proprietária, identificada como a educação dos homens livres, e outra para a classe não proprietária, identificada como a educação dos escravos e serviçais. A primeira, centrada nas atividades intelectuais, na arte da palavra e nos exercícios físicos de caráter lúdico ou militar. E a segunda, assimilada ao próprio processo de trabalho. Estamos, a partir desse momento, diante do processo de institucionalização da educação, correlato do processo de surgimento da sociedade de classes que, por sua vez, tem a ver com o processo de aprofundamento da divisão do trabalho [...].

E é aí que se localiza a origem da escola. A educação dos membros da classe que dispõe de ócio, de lazer, de tempo livre passa a organizar-se na forma escolar, contrapondo-se à educação da maioria, que continua a coincidir com o processo de trabalho (p. 155).

Assertivamente, Mézaros (2008) alega que a educação serviu ao propósito de não apenas fornecer mão de obra qualificada ao sistema produtivo capitalista, mas gerar e transmitir um conjunto de valores legitimadores dos interesses dominantes. Por esses mecanismos, a subordinação à lógica do capital é realizada sem a efetiva percepção dos dominados; a educação, que antes servia à libertação e ao

enriquecimento da subjetividade humana, se transforma então em um instrumento de dominação da maioria da população em benefício da minoria dominante.

Martins (2009, p. 56) comenta que o discurso político e ideológico das instituições internacionais que justificou a inevitabilidade de reformas de matriz neoliberal, principalmente na educação, teve como fundamento as consequências da globalização e das inovações tecnológicas nas relações de produção e no mundo do trabalho, que passaram a exigir indivíduos aptos as novas exigências, formados com foco nos princípios da competência e da empregabilidade.

Dalila Oliveira (2004, p. 1129) sugere que as reformas educacionais observadas desde os anos de 1960 ampliaram o acesso à escolaridade, assentando-se no argumento de que a educação era o meio mais seguro para a mobilidade social individual ou de grupos, com diferenças substanciais em relação as reformas neoliberais, pois aquelas compreendiam a educação como mecanismo de redução das desigualdades sociais. Já as reformas educacionais que foram implantadas nos anos de 1990 tiveram como principal eixo a educação para a equidade social, o que acarretou transformações radicais na organização e na gestão da educação pública.

A mesma autora destaca que as reformas implantadas no Brasil iniciaram uma nova regulação das políticas educacionais, a saber: a) a centralidade atribuída à administração escolar nos programas de reforma, em que a escola transformou-se no núcleo do planejamento e da gestão; b) o financiamento *per capita*, com a criação do FUNDEF (e depois FUNDEB), c) a regularidade e a ampliação dos exames nacionais de avaliação, “bem como a avaliação institucional e os mecanismos de

gestão escolares que insistem na participação da comunidade” (2005, p.1130).²

De igual modo pensam Frigotto e Ciavatta (2003), quando sintetizam que, em seu conjunto, o projeto educacional da gestão Cardoso “encontra compreensão e coerência lógica quando articulado com o projeto de ajuste da sociedade brasileira às demandas do grande capital” (p. 106). O modo de produção capitalista necessitava de um sistema educacional que garantisse ampla possibilidade de utilização de mão de obra tecnicamente bem preparada e que se adaptasse ao ritmo frenético e em constante transformação da nova etapa de acumulação capitalista.

Portanto, fornecimento de mão de obra *barata e qualificada* ao setor produtivo foi a principal função da gestão de Paulo Renato no Ministério da Educação na gestão Cardoso; concomitantemente, os demais arranjos institucionais se encarregaram de assegurar a redução dos custos de contratação e dos direitos trabalhistas e sociais.

Impossibilitando o aumento dos recursos financeiros para a área educacional e privilegiando a manutenção de um elevado superávit primário, praticando uma política monetária restritiva, cortes orçamentários e ajustes fiscais, o governo Cardoso submeteu o Estado brasileiro aos ditames dos centros financeiros e organismos decisórios do capital internacional e agentes associados, perpetuando os mecanismos de dominação da sociedade brasileira.

2 Os principais projetos federais sob a responsabilidade do ministério da educação são: Programa Universidade para Todos (PROUNI); Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que contém vários programas; Sistema de Seleção Unificada para ao Ensino Superior (SISU); Plano de Ações Articuladas (PAR) e seus desdobramentos. No quesito das transferências financeiras os principais políticas federais são o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), o Brasil Alfabetizado e o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). (DIÓGENES, 2013; HERMIDA, 2008).

Destarte, o governo federal foi aperfeiçoamento um arranjo institucional na educação através de programas de âmbito nacional, que Farenzena e Luce (2014, p. 2006–2011) em um detalhado levantamento, agruparam conforme as respectivas áreas e objetivos definidos pela legislação. Eles dividiram estas áreas nas categorias de:

- Acesso: PROINFÂNCIA (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil) PROJOVEM (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), PBA (Programa Brasil Alfabetizado), REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), PROUNI (Programa Universidade para Todos), PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico);
- Permanência; PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar), Caminho da Escola, PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil);
- Equalização de oportunidades; FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola e suas modalidades) PAR (Plano de Ações Articuladas), ações afirmativas de cunho social e étnico-racial na Educação Superior;
- Atenção à diversidade; Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Educação Indígena, Pronacampo (Programa Nacional de Educação do Campo), Programa Incluir;

- Condições de qualidade a exemplo dos programas/Ações de valorização dos profissionais da educação: Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL); cursos da Rede Nacional de Formação Continuada; Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC); cursos do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR); Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID); Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública; Programa de Formação para os Funcionários da Educação Básica (PROFUNCIONÁRIO), Diretrizes Curriculares Nacionais;
- Avaliações de larga escala: Provinha Brasil, Prova Brasil, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

A seguir, serão analisados os principais arranjos institucionais realizados pelos governos brasileiros no campo do financiamento educacional e das modificações operadas no âmbito da Educação Superior que ilustram de modo significativo os efeitos das políticas neoliberais e no quesito inerente às consequências do neoliberalismo para o processo de democratização das instituições educacionais, questões fundamentais que exemplificam cabalmente as alterações de alguns aspectos da educação brasileira no decurso da implementação daqueles princípios ideológicos.

No que diz respeito à temática do financiamento da Educação Básica, esse ponto, ao longo dos anos de 1990, ganhou relevo muito mais em função da escassez dos recursos à disponibilidade do poder

público para os investimentos que precisavam ser feitos e da pressão pela otimização dos gastos do que pela percepção pelo conjunto da sociedade de que deveriam ser garantidos os aportes financeiros necessários para a concretização de uma educação de qualidade.

Além do tema do financiamento, a despeito deste trabalho focar suas análises nos problemas da Educação Básica, também far-se-á uma breve discussão acerca das mudanças observadas no Ensino Superior devido ao fato deste nível de ensino ter sido um dos mais afetados nas últimas décadas pelas consequências da ideologia neoliberal que incorporou a lógica mercantil em sua estrutura e funcionamento, gerou enormes lucros aos segmentos privados nacionais e internacionais.

Sobre a questão democrática, foram abordados os mecanismos de centralização e hierarquização das decisões e recursos do sistema educacional no governo federal e em seus respectivos órgãos auxiliares; por conseguinte, parece oportuno realçar outros elementos deste tema.

Analisando as implicações das políticas neoliberais nos três pontos sugeridos, será possível constatar a abrangência das políticas neoliberais no campo educacional nas últimas décadas.

A discussão será iniciada pelo tema do financiamento.

2.1 O financiamento da educação brasileira: um modelo insuficiente

O modelo de federalismo brasileiro vigente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 reconheceu a autonomia entre todos os entes federativos, incluindo pela primeira vez, os Municípios, que reivindicavam tal condição desde a época imperial no século XIX. A autonomia política, administrativa e financeira, entretanto, não significava por vezes independência, razão pela qual a CF/1988 definiu

detalhadamente em que termos a autonomia dos seus entes federativos seria exercida.

Abrucio (2010, p. 41) acredita que para se garantir concretamente o êxito do modelo federativo são necessários quatro pressupostos: a compatibilização entre autonomia e independência dos entes federativos, uma Constituição que assegure os direitos desses entes (com vistas ao reconhecimento das diversidades socioculturais e da redução das assimetrias socioeconômicas), arenas institucionais de resolução de conflitos e a formulação de políticas públicas coordenadas entre as esferas.

Alternando-se entre fases de centralização autoritária e descentralização democrática, o federalismo brasileiro adquiriu uma formatação melhor definida em 1988, basicamente ancorada no modelo descentralizador. A Constituição promulgada apoiou-se, ainda no dizer de Abrucio (2010, p.45) em outros quatro pilares fundamentais: a) a busca da universalização dos direitos, b) a democratização da gestão do Estado, c) a profissionalização da burocracia, d) e a preocupação com a interdependência, fatores tratados em conformidade com as conjunturas políticas e econômicas específicas, quando o ordenamento legal passa por modificações e interpretações as mais diversas, originando conflitos e impasses na estrutura, organização e execução das políticas públicas sob a responsabilidade do Estado.

Cruz (2009, p. 86) afirma que a promulgação da Constituição de 1988 foi um marco para o sistema federativo, definindo um sistema mais claro de transferência de recursos entre as esferas de governo, benéficas para a implementação das políticas públicas.

Outro avanço foi o reconhecimento dos municípios como entidades autônomas, tanto no sentido político quanto administrativo. O redesenho institucional supriu importantes lacunas e reduziu grande

parte do modelo centralizador de receitas que estavam sendo praticadas desde o regime militar. A nova Carta atenuou esta situação, mesmo havendo a continuação de ambivalências e contradições. Também persistiram amplas diferenças e desigualdades, principalmente financeiras, entre as unidades da federação.

Ainda que algumas importantes políticas públicas nacionais estejam sendo executadas com razoável êxito, dado o seu perfil de padronização dos procedimentos e extensão da cobertura do período que vai, principalmente, da promulgação da CF/1988 até a década de 2000, cada vez mais os Municípios tem assumido crescentes responsabilidades, inteiramente desproporcionais em relação a sua capacidade de arrecadação e financiamento em proveito, principalmente, da União. O chamado *Pacto Federativo*, na verdade, mantém uma estrutura de *centralização* das receitas e *transferências* das responsabilidades.

Na opinião de Lopreato (2002), caberia à União a liderança da formulação de um novo sistema tributário, essência do modelo federativo; contraditoriamente, o governo federal é o principal agente da descaracterização da fórmula tributária em vigência, dada sua negligência na regulamentação de mecanismos de distribuição mais equânime das receitas, a ilimitada necessidade de arrecadação e a criação de dispositivos legais que o desobrigam das transferências da totalidade dos recursos já existentes, sem maiores consequências, como a imposição das contribuições provisórias.³

3 Que na realidade são compulsórias para a sociedade, como as Contribuições de Intervenção sobre o Domínio Econômico (CIDE) de competência exclusiva da União previsto no art. 149 da CF. A CIDE combustíveis, a mais conhecida, criada pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, no governo Cardoso. Incide sobre a importação e a comercialização de gasolina, diesel, querosene de aviação, óleos combustíveis, gás liquefeito de petróleo (GLP), álcool etílico combustível e seus respectivos derivados. 71% dos recursos arrecadados vão para a União e 29% do restante para os estados e o Distrito Federal. Outro exemplo foi a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que vigorou entre os anos de 1997 a 2007, incidindo sobre os débitos lançados sobre as contas mantidas pelas instituições financeiras. Oficialmente, deveria

Desprovida de arranjos institucionais de repartição adequada dos recursos conforme as obrigações definidas na forma da lei, as unidades federativas mais pobres continuam dependendo de estratégias outras, como a subordinação hierarquizada na relação com o governo federal e os estados com base em barganhas políticas das suas representações locais (LEAL, 1986), caso queiram conseguir executar minimamente alguns programas de interesse social.

A execução de um modelo pactuado de cooperação e a colaboração federativa são essenciais para que este arranjo institucional dê certo. Sem essas condições, a sobrecarga de atribuições desprovida da contrapartida financeira equivalente continuará oferecendo à sociedade políticas públicas precárias e ineficazes, principalmente por parte dos municípios (ARRETCHE, 2000; BERCOVICI, 2004; CRUZ, 2009; MENDES, 2012, MORBIDELLI, 1999). Nas palavras de Abrucio (2010), um processo de municipalização não-cooperativo, desigual, sem estrutura burocrática e apoio técnico suficientes apenas geram desperdícios, corrupção e ineficiência.

Como resultado deste quadro de modelo federativo sempre incompleto e oscilante em face destes ciclos (ora de centralização autoritária, ora de descentralização imperfeita), um dos mais graves problemas que afetam a educação brasileira é a ausência de financiamento adequado para dar conta das necessidades do conjunto da sociedade (MOLENVADE, 1997, 2007; PEREIRA, 2007, 2012; PINTO, 2002, 2007, 2010). Haja visto suas políticas estarem sujeitas a tantas variações conjunturais, a área educacional tornou-se refém das conjunturas econômicas.

custear despesas da saúde, previdência social e colaborar nos esforços de combate e erradicação da pobreza. Na prática, prestou-se a outras finalidades, distintas das necessidades originais.

Em termos históricos, a vinculação de receitas provenientes de impostos para a educação brasileira foi pontuada por tímidas iniciativas e avanços que se demonstraram aquém das necessidades de recursos. Pinto e Adrião (2006, p.24) dividem a história do financiamento em três etapas: 1) de 1549 a 1759, quando o poder público deixou para os jesuítas a tarefa do exercício do magistério, 2) da expulsão da Ordem Jesuíta ao fim da Velha República, quando se buscavam fontes autônomas de financiamento ou dotações orçamentárias próprias e 3) da Constituição Federal de 1934 à atualidade, aportando recursos orçamentários vinculados diretamente à área, salvo os períodos de suspensão desse mecanismo ocorridos durante o regime militar.

Da criação do subsídio literário de 1772 à transferência de responsabilidade para que os municípios financiassem a educação (realizada pela União através do Ato Adicional de 1834), as definições de fontes próprias para os sistemas educacionais realmente só se tornaram possíveis a partir de 1934 na era Vargas. De acordo com Pinto e Adrião (p. 24), o subsídio literário correspondia a uma taxa estimada em dez reais sobre cada cana 2.622 litros de aguardente e de um real em cada arrátel (0,429 quilogramas) de carne que deveria ser aplicado em educação. Os relatos da época, conforme os autores, indicam que essa providencia legal foi insuficiente para mudar a situação precária da educação brasileira.

Gemaque (2007) informa porém, que já durante o Brasil Império, o senador Rui Barbosa apresentou uma proposta de financiamento engenhosa para a época, estimada em 13 fontes de receitas que incluiriam:

...donativos, sobras das despesas orçamentárias do Ministério dos Negócios do Império; rendas e trans-

ferências de bens, criação de um imposto específico em nível nacional a ser cobrado dos cidadãos varões, maiores de 21 anos (p. 35).

Na proposta de Barbosa, os municípios deviam criar taxas escolares que ficariam à disposição dos seus Conselhos Escolares. A proposição não teve acolhida por parte do governo imperial.

De fato, a vinculação das receitas para a área educacional figurou pela primeira vez na Constituição Federal de 1934; entretanto, foi suprimida em 1937 e novamente colocada nas cartas legais de 1946 e de 1967 (através da Emenda Constitucional de 1969 e na Emenda nº 24, de 1983). Finalmente, foi prevista na CF de 1988 em seu artigo nº 12 (CALLEGARI, 2008). Mas essa vinculação constitucional não significa que este problema tenha sido equacionado de fato. Para esclarecer melhor essa problemática, é interessante examinar os arranjos institucionais implantados pelo governo brasileiro desde a década de 1990.

Pereira (2007, p. 66) informa que a CF/88 define nos artigos 212, 213 e 60 as formas de financiamento da educação escolar, além do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) do seguinte modo: 1) o Artigo 212 determina os percentuais de vinculação de cada esfera administrativa com vistas à *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*; 2) o artigo 213 especifica como os recursos públicos poderão favorecer o ensino privado; 3) e o artigo 60, do ADCT, reafirma o compromisso do Poder Público no tocante à vinculação de percentuais mínimos com vistas à universalização do Ensino Fundamental e à erradicação do analfabetismo.

O detalhamento da aplicação dos recursos para o ensino está descrito na LDBEN/96, precisamente em 10 artigos (68 ao 77). O conjunto de reformas realizadas no campo educacional brasileiro, a

partir da década de 1990, tomou como base a já mencionada *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* no qual ficou definido que os países com altas taxas de analfabetismo e que não tivessem universalizado o acesso à educação básica “deveriam desencadear ações para, num prazo de dez anos [...] universalizar a Educação Básica, melhorar os resultados da aprendizagem, reduzir pela metade as taxas de analfabetismo entre os adultos [...].(p. 70).

Os referidos compromissos estavam previstos na Constituição, mas ainda não tinham sido priorizados pelo governo brasileiro. Pinto (2010) lembra que a Conferência que teve como co-patrocinadores a UNESCO, UNICEF e o Banco Mundial, “vai inaugurar a política, patrocinada por esse banco, de priorização sistemática do Ensino Fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação” (2002, p.110), com o argumento de que o dever de educar é função de toda a sociedade.

Sobre isso, Frigotto e Ciavatta (2003) dizem que:

Como co-patrocinador da Conferência de Jomtien, o Banco Mundial adotou as conclusões da Conferência, elaborando diretrizes políticas para as décadas subseqüentes a 1990 e publicando o documento *Prioridades y estratégias para la educación*, em 1995. Reitera os objetivos de eliminar o analfabetismo, aumentar a eficácia do ensino, melhorar o atendimento escolar e recomenda ‘a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos’, o estreitamento de laços da educação profissional com o setor produtivo e entre os setores

público e privado na oferta de educação, a atenção aos resultados, a avaliação da aprendizagem, a descentralização da administração das políticas sociais. Retoma, também, a teoria do capital humano por meio da inversão em capital humano e atenção à relação custo/benefício (p.99-100).

Ilse Silva (2003), descrevendo o *modus operandi* do Banco Mundial, enumera algumas visíveis características percebidas em seus estudos sobre o modo como seus representantes conduzem as negociações com os países em nome daquela entidade:

Apregoam que existe um distanciamento entre suas estruturas capitalistas internas e as virtudes proclamadas pela modernidade, sendo necessária a ajuda externa e a cooperação técnica.

Que os países subdesenvolvidos estão marcados pelo monopólio das forças oligárquicas e conservadoras na estrutura de poder, de forma que são entraves à aceitação de nova mentalidade.

[...] O próprio empresariado industrial nacional vê a possibilidade de auferir maiores lucros com a presença das multinacionais e de explorar o mercado do ensino. Que a abertura de mercados para as empresas multinacionais e os bancos estrangeiros se tornou necessária e a globalização inexorável. [...]

Aconselham a mudança de rumos aos investimentos na educação. Propõem redução de custos e induzem o pensamento de que a educação básica [...] seja prioridade de investimentos e os demais níveis de ensino podem ser ofertados pelas empresas de ensino privadas. Pressionam os ministros e técnicos para que a tomada de decisões favoreça a entrada de capitais por meio de empresas de construção civil, transporte, telefonia, alimentos e equipamentos, abrindo mercado para o capital. Tratamento da educação como serviço público que pode ser transferido para as empresas privadas [...]. (SILVA, 2003, p. 287-288).

Para dar conta da necessidade de financiamento do sistema educacional, toda uma engenharia legal foi estruturada, alterando artigos constitucionais e modificando os entraves jurídicos com vistas a reorganização do modelo de alocação de recursos, redefinindo formas de colaboração e cooperação entre as instâncias federadas. Optou-se pelo desenvolvimento da política de fundos específicos, com duração limitada, rubricas definidas e sub-vinculando recursos já vinculados desde a promulgação constitucional, como o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e o FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação e Valorização da Educação Básica).

Implantado com base na Emenda Constitucional n.º 14, de 12 setembro de 1996, regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, bem como pelo Decreto n.º 2.264, de junho

de 1997, o principal mecanismo inicialmente formulado para financiar a educação pública foi justamente o FUNDEF, um conjunto de fundos contábeis formado por recursos oriundos dos três níveis da administração pública. Por esse fundo, houve a sub-vinculação das parcelas dos recursos constitucionalmente destinados à educação para o Ensino Fundamental durante a gestão do Ministro Paulo Renato de Sousa.

Em cada estado, o FUNDEF foi composto por recursos do próprio Estado e de seus Municípios, sendo constituído por 15% do: Fundo de Participação do Estado (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96; e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp.). Os recursos do FUNDEF eram redistribuídos automaticamente aos Estados e aos seus Municípios proporcionalmente ao número de matrículas no Ensino Fundamental das correspondentes redes de ensino, constatados no censo escolar realizado pelo ministério referente ao ano anterior.

A partir do ano 2000, de acordo com Pereira (2007, p.72), o critério de definição foi modificado. O cálculo passou a ser feito com base: a) no quantitativo de matrículas no Ensino Fundamental regular (1ª a 4ª e 5ª a 8ª série) e na modalidade educação especial; b) no valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os segmentos da 1ª a 4ª e da 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental regular e todas as séries do Ensino Fundamental na modalidade especial; c) no diferencial de 5% entre o valor por aluno/ano a ser considerado para os alunos da 5ª a 8ª séries e de todas as séries da Educação Especial, e no valor a ser considerado para as matrículas da 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental regular. Os recursos do FUNDEF deveriam ser empregados

exclusivamente na *Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino Fundamental* (40%) e na valorização do seu magistério (60%).

Mendes (2012, p. 77) destaca que a focalização dos recursos educacionais obtida com a criação do FUNDEF foi justificado por seus idealizadores do Ministério da Educação em 1996 como uma determinação legal da Constituição, que definiu o Ensino Fundamental como uma etapa prioritária e obrigatória, além do que estava expresso no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a garantia - por um período de dez anos - da aplicação de metade dos recursos da receita resultante de impostos vinculada à educação no Ensino Fundamental e na erradicação do analfabetismo.

O descumprimento da União na aplicação de recursos mínimos ao sistema educacional com a alteração do artigo 60 da ADCT, a subtração de recursos da educação pela Desvinculação de Recursos da União (DRU) e a determinação de valores do custo-aluno abaixo do necessário comprometeram os objetivos de melhoria de qualidade pretendidos, não obstante o alcance das metas de universalização do Ensino Fundamental.

Como resultado, os Municípios brasileiros foram obrigados a arcar com uma pesada responsabilidade sem terem obtido condições efetivas para tal, excedendo a capacidade fiscal desses entes, que contam com menos recursos derivados das receitas tributárias nacionais em relação aos demais entes federativos.

O processo de municipalização se transformou na realidade em um processo de *prefeituração* (LIRA, S., 2014)⁴, enquanto os Estados,

4 Segundo a autora, o processo de prefeituração caracterizou-se por: "indução federal para expansão da rede e da oferta, especialmente com a fonte de contribuição social do Salário-Educação gerenciada pelo MEC/ FNDE; abandono ou omissão do ente estadual; professores não titulados com salários irrisórios; classes multisseriadas; escolas unidocentes". Ela acrescenta que "Essa expansão ocorreu nas redes municipais, principalmente, com custos por aluno baixíssimos, e não se tratou nem de descentralização,

e principalmente a União, deixaram de cumprir suas obrigações constitucionais: os primeiros, pela ausência de instrumentos financeiros dado a constituição e a natureza do FUNDEF; o segundo, por não exercer sua competência supletiva (especialmente) e redistributiva, incluindo iniciativas de diminuição de receitas aos demais entes federados e desvios de parte das existentes para outras esferas do governo (CRUZ, 2009; MOLENVADE, 1997, 2007; PEREIRA, 2007, 2012; PINTO, 2002, 2007, 2010).

Pinto (2002) também aponta outros equívocos havidos com a implantação do FUNDEF como o desestímulo por parte do poder público nos outros níveis de ensino, notadamente a Educação Infantil, o Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos, posto que estas matrículas não eram consideradas para fins de contabilização das receitas transferidas. O resultado dessa política foi o fechamento de inúmeras salas de aula, que deram espaço apenas ao atendimento do nível fundamental; mesmo assim, as salas superlotadas, condições precárias de funcionamento, ausência de equipamentos públicos de suporte à atividade docente e ao processo de ensino-aprendizagem tornaram patente que a municipalização forçada pelo viés financeiro não significou uma ampliação com a qualidade desejada.

Pinto (2002) discorda das informações oficiais de que com o FUNDEF passou a haver a ampliação dos recursos para educação. Na gestão Cardoso, enquanto foram aplicados cerca de 4% de recursos do PIB na área educacional, 8% foram empregados para o pagamento de encargos e juros da dívida pública. O que houve no caso do FUNDEF de fato foi uma *redistribuição dos recursos já existentes* para os Municípios em detrimento das receitas dos Estados, acompanhada por uma maior

nem de democratização, e sim redundou em fortalecimento do poder local, oligárquico" (p.79).

transparência, o que facilitou o processo de fiscalização, mesmo que não tenha impedido a continuação das fraudes, observadas em denúncias da época pelo País afora (PINTO, 2002, p. 116).

Os eventuais ganhos de receitas por parte dos Municípios não foram homogêneos, conforme observado; os resultados se fizeram sentir mais nas regiões norte e nordeste, que ainda assim, não lograram alcançar os mesmos níveis de investimento praticados, por exemplo, na região sudeste. A focalização dos recursos no Ensino Fundamental desarticulou os sistemas educacionais, prejudicando a articulação entre as etapas e modalidades da educação escolar definidas no ordenamento jurídico nacional.

A correção desses problemas tentou ser feita pela instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a partir de 2007. Sua criação foi objeto de tensões e pressões por parte da sociedade brasileira sob o Poder Executivo e Legislativo. A disputa em torno da maior responsabilização da União em prover a educação brasileira com um aporte maior de recursos, reduzindo os desequilíbrios regionais, foi enorme. Ao fim do processo de aprovação legislativa, a fórmula contábil do FUNDEB não foi a ideal, mas sem dúvidas significou importantes avanços em relação ao FUNDEF, especialmente pela substituição da concepção de focalização que estava em vigor por outra que pensava a Educação Básica em seu conjunto.

O FUNDEB foi composto por 20% dos 25% de impostos e transferências assegurados à *manutenção e desenvolvimento do ensino* dos Estados, Distrito Federal, dos Municípios e de parcela de complementação da União. As receitas que compõem o FUNDEB são originadas do ICMS, FPE, FPM, IPI-Exportação e da Lei KANDIR. Os novos impostos incluídos foram o ITR, IPVA, ITMD. Os impostos vinculados

não contabilizado para a cesta do Fundo são o IPTU, ITBI, ISS e o IRRF.

As transferências e demais procedimentos são feitas conforme a 1) definição de valor anual por aluno em cada Estado, 2) estimativa da receita de cada Estado e 3) o número de alunos matriculados na rede de educação. Cabe à União definir a cada ano: 1) a estimativa da receita total dos fundos, 2) o valor da sua complementação, 3) o valor anual por aluno do Distrito Federal e de cada Estado e 4) o valor anual mínimo *per capita*. A Lei garantiu também o acompanhamento e controle social dos recursos do Fundo através dos *conselhos do FUNDEB*, que também podem ser integrados aos Conselhos de Educação na condição de Câmaras próprias na estrutura dessas entidades.

Os efeitos do FUNDEB foram mais exitosos do que a fórmula anterior. A concepção básica que norteou sua criação, de garantia de recursos financeiros que contemplavam todas as etapas e modalidades da Educação Básica, foi o principal diferencial. Essa concepção de fundo facilita a instituição de um sistema de educação articulado, que evidentemente, não se dará sem dificuldades e resistências dos variados atores que compõem esse sistema, tão complexo e repleto de questões de difícil resolução. A reflexão sobre esses desafios foi um dos principais pontos de discussão da sociedade e da comunidade educacional representadas nas Conferências Nacionais de Educação em 2010 e 2014, resultando na elaboração do II Plano Nacional de Educação.

Nestas duas Conferências o tema do financiamento foi amplamente discutido. Como resultado, foi incluída na meta 20 do PNE (2014–2014) a construção legal do Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo-Aluno Qualidade (CAQ) para prover os recursos necessários a concretização de uma educação de qualidade socialmente referenciada no decorrer da vigência do Plano, com aporte

de receitas adicionais provenientes da exploração das jazidas de petróleo da camada do pré-sal descobertos nos últimos anos pelo governo. Outra conquista significativa foi a definição de se alcançar o percentual de 10% do PIB em investimentos, com metas intermediárias e reavaliação constante do cumprimento do conjunto das metas do PNE.

Em vista do que precisa ser alcançado em matéria de financiamento, é notório que o mecanismo de distribuição das receitas através do FUNDEB é insuficiente, principalmente comparada aos progressos que poderão ser realizados à luz do CAQ. Enquanto o FUNDEB se limita aos recursos disponíveis no orçamento dos governos, o CAQ parte dos parâmetros e diretrizes gerais dos critérios e insumos básicos que garantirão uma educação de qualidade. A lógica do CAQ é de que os recursos orçamentários deverão se adequar a esses parâmetros, rompendo com os princípios balizadores do financiamento educacional até agora existente no país. O tema do financiamento da educação está expresso nos artigos 2012 e 2013 da CF/ 988 e na legislação complementar construída nos anos subsequentes. O CAQ foi desenvolvido pelo especialista em financiamento educacional José Marcelino Pinto, professor da Universidade de São Paulo de Ribeirão Preto em parceria com outros estudiosos. A ideia foi divulgada e defendida pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, entidade não-governamental que reúne mais de 200 instituições da sociedade que defendem a educação, preferencialmente pública e de qualidade social.

A principal questão é que a política educacional, principalmente nas últimas décadas, está permanentemente subordinada aos imperativos do mercado, que impõe limites aos avanços sociais e aos sistemas educacionais, reduzindo-os à mera capacitação de mão de obra às necessidades dos setores produtivos, desumanizando as relações sociais

e produzindo a separação artificial do político e do econômico, reforçando o domínio de uma minoria sob a maioria da população.

A seguir, será analisado como a ideologia neoliberal alterou a configuração histórica de outro nível de ensino, o da formação superior, alvo preferencial dos grandes empreendimentos empresariais nacionais e externos que atuam na esfera educacional, sempre à procura de lucros, em que o aspecto qualitativo sequer é interpretado como parâmetro necessário aos seus interesses. É no Ensino Superior que a mercantilização inspirada nos princípios neoliberais mais provocou a descaracterização da educação enquanto direito público e subjetivo.

2.2 Ensino Superior e neoliberalismo: mais lucro e menos Estado

Conforme ficou dito acima, o Ensino Superior foi um dos níveis de ensino que mais sentiu as imposições da lógica neoliberal das últimas décadas em que sua concepção, estrutura e funcionamento foram moldadas aqueles pressupostos ideológicos. Ressalta-se, contudo, que não é proposta deste tópico tecer considerações detalhadas a respeito desse ponto, por se entender que essa temática não estaria necessariamente incluída no tema principal deste trabalho; ao mesmo tempo, compreende-se que não é possível ignorá-lo, devido as consequências das mudanças verificadas. No Ensino Superior, é patente o quanto o neoliberalismo alterou sua feição original e de como esse nível foi explorado pelas forças do mercado representadas pelas instituições privadas e as entidades ligadas às mesmas.

O legislador dispôs na Constituição Federal do Brasil de 1988, no Art. 207, que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e

obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 2013), delimitando objetivamente o conceito de Universidade no País. Entretanto, as alterações constitucionais, infraconstitucionais e supraconstitucionais no decorrer dos anos não respeitaram tal preceito, reconfigurando radicalmente seu sentido (LEHER, 2008; MACIEL, 2008).

O fito dessas mudanças foi o mesmo que inspirou as demais alterações legais nos outros níveis de ensino, o de adequação da educação aos imperativos da acumulação, mediante mecanismos de flexibilização, racionalização e de mercantilização, dando-lhe um caráter de serviço, que como tal, precisaria ser oferecido como contrapartida aos valores pagos, transformando-se em um negócio altamente lucrativo. Principalmente durante o período FHC/Paulo Renato (1995/1998; 1999-2002), mas seguida pelos governos seguintes, as movimentações governamentais caminharam basicamente em dois sentidos: a desestruturação do Ensino Superior Público e o fortalecimento do Ensino Privado, proporcionando elevada rentabilidade aos segmentos particulares às custas do primeiro.

As Universidades Públicas foram as mais atingidas pela reformulação conceitual do que era entendido como público pelo governo Cardoso. Sua gestão envidou esforços para possibilitar a penetração da lógica mercantil em seu funcionamento, impondo padrões de avaliação meramente quantitativos e produtivistas, desvirtuando e separando as funções próprias de ensino, pesquisa e extensão, desestruturando a carreira docente e terceirizando os serviços administrativos; em paralelo, reduziu drasticamente sua capacidade de manutenção e expansão por meio dos ajustes fiscais e orçamentários sempre crescentes.

O princípio da indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão que caracterizava a Universidade brasileira foi desarticulado pelas concepções presentes na LDBEN de 1996, que instituindo a possibilidade da expansão das Instituições de Ensino Superior Privadas abriram frestas legais à sua fomentação, que se multiplicaram amplamente pelo País, resultando na instauração e fortalecimento de grandes empresas educacionais. Estas estenderam suas atividades e alcance geográfico fazendo uso da criação de polos ditos “avançados” de ensino, que basicamente visavam tão somente a preparação de mão obra qualificada.

Esse crescimento só foi possível pela concepção que orientavam os gestores educacionais à época, acompanhadas das regulamentações e homologações oriundas do Conselho Nacional de Educacional, majoritariamente controlado pelos representantes governamentais e pelos agentes do setor privado da educação. Essa prática foi até piorada, visto que em inúmeros exemplos –que também se proliferaram pelo Brasil – essas instituições sequer precisam criar ramificações das suas matrizes, bastando apenas a terceirização das suas logomarcas, certificando outras empresas e entidades variadas que passaram a disputar esse “serviço”, mercantilizando ainda mais o que já existia até então, com a legalização da comercialização dos diplomas validades pelos Conselhos de Educação e pelas Universidades Públicas.

Outro ponto polêmico diz respeito aos cursos à distância, que nesse caso são ofertadas pelas Instituições Públicas e Privadas, necessárias em uma nação de proporções continentais como o Brasil, mas que igualmente se tornou mais um nicho de exploração do mercado, proporcionando lucros exorbitantes aos segmentos privados ao tempo em que contribui para a maior desestruturação da Universidade Pública, que os oferece descolada do tripé constitucional e às custas de um investimento maior do poder público. Suas formações aligeiradas

descharacterizam a natureza do Ensino Superior sob o consentimento e promoção do Estado. Se a educação à distância poderia ser entendida como um instrumento de redução das desigualdades educacionais e alternativa possível de ampliação das oportunidades educacionais, passou a ser oferecida como a alternativa principal.

As consequências desta questão são variadas. Vão desde os prejuízos causados ao processo de ensino e aprendizagem advindas da sobrecarga de trabalho e das bolsas pagas que não são incorporadas à remuneração docente, passando pela absoluta ausência de extensão universitária e pesquisa acadêmica constante na legislação. Não foi sem razão que as duas Conferências Nacionais de Educação (respectivamente em 2010 e 2014) tentaram, reconhecendo a necessidade da oferta desta modalidade de ensino aos segmentos da classe trabalhadora, apontar alternativas à sua estruturação, critérios de financiamento e mecanismos de aprimoramento com vistas a diminuir as distâncias qualitativas em relação à modalidade presencial; um debate que confundia-se, muitas vezes, com as peculiaridades e a natureza das Tecnologias da Informação e Comunicação no âmbito educacional, outro tema polêmico.

É sabido que quando o governo federal, em atendimento às exigências dos organismos externos, priorizou o ensino privado em detrimento da estruturação e expansão do ensino público, ele incorporou em sua condução regulamentadora e administrativa meios de financiamento público aos empresários, diretamente através de linhas de crédito ou indiretamente através das isenções fiscais; de todo modo, o fundo público serviu aos propósitos do mercado, verificando-se a extrema desvantagem da ampliação das vagas do segmento privado vis a vis ao setor público. Cumpre-se assim, os ditames dos Acordos e

Tratados assinados internacionalmente, no qual a educação foi colocada como mais um serviço que se tornou bastante rentável ao empresariado.

Moreira (2013) demonstra que no decênio de 1989 a 2009 o crescimento das Instituições de Ensino Públicas (IES) em matéria de alunos matriculados foi de cerca de 2,8% a.a., enquanto os estabelecimentos privados quase quadruplicaram suas matrículas no mesmo período; esse crescimento acentuou-se nos anos posteriores. Na comparação feita entre a quantidade de IES públicas e privadas no mesmo período, enquanto o percentual de IES privadas observou uma expansão de 203,37, %, os públicos cresceram apenas 11,36% em “expressiva demonstração da opção política pela privatização deste nível de ensino” (p. 87).

Maciel (2008) cita o Programa Universidade para Todos como um desses instrumentos de transferência de recursos públicos ao setor privado, um dos expedientes usados para possibilitar o crescimento do segmento privado. Sua principal característica é a canalização de recursos públicos para o setor privado, por meio do qual o governo federal se compromete em pagar as mensalidades dos alunos carentes nas instituições privadas, independentemente do nível de qualidade da educação ofertada. Assim, “oficializa-se o investimento público nas Instituições de Ensino Superior privadas, com o discurso de estender a educação superior para os alunos carentes” (MACIEL, 2008; p. 144).

Outro exemplo foi a expansão do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), destinado, em sua maioria, às famílias da classe média. O FIES foi criado em 1999 para emprestar dinheiro aos que tivessem interesse em se matricular nas faculdades particulares. Em 2010, como resultado de mudanças promovidas pelo governo para aumentar a adesão ao Programa, houve uma verdadeira explosão de contratos. Essas mudanças contratuais consistiram na diminuição das

taxas de juros cobradas, que caíram de 6,5% para 3,4% ao ano, portanto abaixo da inflação. Também foram flexibilizadas as condições de contratação do financiamento, diminuídas as exigências para o fiador e alongando os prazos para quitação. Como resultado, de 2010 a 2014 os gastos com o FIES aumentaram cerca de 13 vezes – passando de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 13,7 bilhões.

Desde então, o número de alunos no Fies subiu 448% – de 150 mil, em 2010, para 827 mil em 2013, último ano em que há dados do Ministério da Educação. O total de alunos na rede privada subiu apenas 13% – de 3,9 milhões para 4,4 milhões. A explicação é que muitas faculdades passaram a incentivar alunos já matriculados a não pagar a própria mensalidade, mas a entrar no Fies – que, por sua vez, repassa os valores diretamente para as instituições, sem atraso ou inadimplência. Para isso, elas usam várias estratégias: distribuição de *tablets*, feirões para explicar o financiamento e até prêmios para quem indicar um amigo.

Em contrapartida, a Universidade Pública brasileira foi sucateada. O exemplo mais notório pode ser constado em sua estrutura física, de equipamentos, recursos laboratoriais e tecnológicos; mas especialmente em relação ao aviltamento das condições de trabalho e à carreira docente, submetidos ao rebaixamento salarial, à obrigatoriedade da produção “estilo fabril” e a verdadeira alienação da sua prática profissional, gradualmente voltada mais as funções docentes ou à busca pouco criteriosa das modalidades de financiamento das suas pesquisas, sujeitas elas próprias aos interesses do mercado.

No quesito salarial e de carreira, as consequências são as mais prejudiciais possíveis. Os vencimentos, transformados em subsídios, dependem das gratificações⁵ e bolsas de trabalho e pesquisas para que possam minimamente dar conta da subsistência dos profissionais, acompanhadas das degradantes exigências de produtividade determinadas pelos Ministério da Educação, que reservam pouco espaço para reflexões amadurecidas e pesquisas aprofundadas, atropeladas pelas necessidades das progressões verticais, medidas por discutíveis critérios de desempenho acadêmico.

As contratações dos professores substitutos, dedicados unicamente ao ensino, e dos bolsistas e terceirizados para as funções administrativas, são outras estratégias usadas pelos governos para a desestruturação das Universidades Públicas. Sobre a contratação maciça de professores substitutos como estratégia de precarização da profissão docente, Leher (2008) é bastante contundente em suas críticas:

A proliferação de professores substitutos cujo trabalho é pessimamente remunerado, desprovido de direitos trabalhistas, pressupõe longas jornadas de trabalho (docentes jovens requerem mais tempo para preparar os cursos), em prejuízo de seus cursos de pós-graduação. Ademais, o trabalho desses professores é centrado na sala-de-aula, desvinculado da pesquisa e da extensão,

5 A exemplo da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), que segundo Maciel (2008), foi "instituída pela Lei nº 9.678, de 03 de julho de 1998, formulada e implementada pelo MEC, tendo como alvo os professores de 3º grau das Instituições Federais de Ensino Superior. A GED surgiu no período de uma greve de quase cem dias, no ano de 1998. Durante a greve, os docentes reivindicavam melhoria na qualidade do ensino, das condições de trabalho e de salário. As forças governistas no Congresso Nacional encontraram uma forma de responder às reivindicações da categoria docente, concedendo uma melhoria salarial através do velho formato de gratificações, criando a Gratificação de Estímulo à Docência (GED). Nesse contexto, a avaliação do trabalho docente estava atrelada à "avaliação qualitativa". (p. 135).

assim como das decisões sobre a instituição. As consequências dessa precarização atingem também os professores efetivos que ficam mais sobrecarregados em termos de comissões departamentais, orientações de monografia, mestrado e doutorado, orientação de bolsas tipo PIBIC, bancas etc. (p. 17).

O Plano Nacional de Educação sancionado recentemente (BRASIL, 2015) em sua Meta 12 propõe “elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior [...] assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público”; a Meta 12.1, que objetiva “otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior” mantém a contradição governamental na opção entre o investimento nas IES públicas versus IES privadas, na contínua disputa pelo fundo público, vez que na Meta 12.5 objetiva-se “ampliar as políticas de inclusão [...] dirigidas aos(às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do[...] (FIES). Esse ponto é reforçado na Meta seguinte (12.6.), que estabelece a necessidade de “expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)”, inclusive para a pós-graduação (Metas 14.3).

Outro movimento de privatização da oferta educacional vem sendo analisada e criticada há muitos anos; se trata da constituição de *Organizações Sociais*, *Fundações* ou de *convênios* e *parcerias* com o setor público que realizam pesquisas e elaboram produtos que interessam às instituições particulares, geralmente em áreas do conhecimento

como a genética, tecnologia, engenharia, medicina etc., coordenadas por pesquisadores das próprias Universidades públicas ou privadas.

Chrispiniano (2006), citado por Granzotto (2011) revela que

As fundações “de apoio” gozam de benefícios em relação às empresas privadas, como isenções fiscais, e uma parte substancial dos seus contratos é firmada com o poder público, sem licitação, para o que se valem, ainda que irregularmente, de dispositivos existentes na Lei de Licitações. O recurso da dispensa de licitação é fartamente usado, inclusive para contratação de serviços administrativos ou técnicos de rotina, que poderiam ser oferecidos por empresas através de licitação, ou executados pelos próprios funcionários da instituição pública contratante (CHRISPINIANO, 2006, p. 28).

Granzotto (2011) analisa que estas entidades são criadas como meio de captação de receitas para as Universidades, em que alguns setores desenvolvem para compensar a redução dos seus orçamentos ao tempo em que oferecerem serviços ao mercado. As fundações “oferecem serviços como consultorias, assessorias, cursos e todos estes serviços são cobrados” (p. 185). Isso acaba valorizando alguns institutos ou áreas acadêmicas, “nem sempre devido à qualidade da sua produção acadêmica e sim como resultado da demanda externa dos seus serviços” (idem). Por outro lado, as áreas das humanas são deixadas em plano secundário, por não propiciarem qualquer atratividade ao mercado em termos de possibilidades de lucros.

O empresariado e os grupos associados, além de exercer pressão para que as IES públicas concentrem seus recursos em pesquisas nas áreas que possam gerar lucros ao capital a longo prazo, paralelamente estimulam as pesquisas privadas, muitas vezes com subsídios públicos (LEHER, 2004).

Importar destacar a relativa expansão das IES públicas federais nos últimos anos, principalmente mediante a implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), interiorizando as oferta das vagas e aproximando-a das comunidades mais distantes, bem como da expansão dos Institutos Federais; contudo, isso não inibiu o crescimento das Instituições privadas, que continuam criando cursos de qualidade duvidosa, em sua maioria destinados aos segmentos populares.

Logo, as linhas gerais das alterações sofridas pelas Universidades nas décadas recentes são sintetizadas de diversos modos; a título de esboço geral, a descrição de Camargo é bastante consistente:

- 1) redução do financiamento público da educação de ensino superior; 2) grande expansão e incentivo da educação do setor privado com a adoção de processos de mercantilização dos serviços; 3) processo crescente de privatização interna das universidades públicas com vendas de serviços, consultorias, fundações de apoio. 4) novas empresas que promovem o comércio de serviços educacionais, consórcios de instituições públicas e privadas, escolas autogestionadas e outras. 5) novos mecanismos de avaliação, coordenação, controle, administração gerencial, competição; 6) indústria de dispositivos pedagógicos extra escola,

mercado de produtos escolares e serviços especializados (CAMARGO et al, 2003).

Com efeito, pelas razões elencadas nesta seção, o projeto neoliberal implementado na educação brasileira, redesenhando os objetivos, a estrutura e funcionamento do Ensino Superior acarretou consequências negativas à produção do conhecimento brasileiro, que continua refém da tecnologia produzida externamente, não logrando a formação intelectual e profissional abrangente da sua população. Com a crise econômica e política constatada a partir do segundo mandato do governo Dilma Rousseff, os cortes orçamentários têm limitado a continuidade dos poucos avanços conquistados nos anos mais recentes.

Na próxima seção serão pontuados alguns componentes específicos da deturpação dos princípios da democratização da gestão educacional previstos na legislação brasileira como consequências dos princípios do neoliberalismo, principalmente no decorrer dos últimos 20 anos, com vistas à introdução dos problemas próprios da consolidação do processo democrático em meio às mudanças ideológicas em curso, ao processo de ressignificação do público versus privado. Ressalta-se, entretanto, que a abordagem deste tema não examinará todas as variantes envolvidas, pois sua complexidade não poderá ser devidamente analisada no espaço de uma seção; por isso, decidiu-se pelo recorte pontual de alguns itens que, em alguma medida, guardam relação com os elementos mais amplos deste trabalho.

2.3 As implicações neoliberais para a democratização educacional

Definir objetivamente o que venha a ser uma gestão democrática na educação é tarefa difícil. Talvez o meio mais apropriado seja a menção aos princípios essenciais destas concepções e práticas, construídas historicamente pelos movimentos sociais e educacionais no decorrer da democratização da sociedade brasileira, principalmente durante os anos de 1980, aproveitando-se da gradual fragilidade dos aparatos coercitivos burocráticos mantidos pelo regime militar instaurado desde 1964. Por isso, algumas linhas gerais podem ser traçadas, com o intuito de caracterização básica de quais elementos se encontram presentes na democratização da gestão educacional pleiteado pelo conjunto da sociedade nos embates contra o regime.

Albuquerque (2011) defende que a justificativa da necessidade da democratização educacional está fundamentada no processo mais amplo de democratização da sociedade brasileira e na consolidação da cidadania com o sentido de possibilitar a plena participação das pessoas nos rumos das instituições, dando-lhes as condições necessárias para tanto. A instituição escolar se torna um espaço privilegiado para a formação crítica, envolvendo o exercício da gestão escolar nas relações entre os sujeitos do espaço educativo (p. 86–87).

Na opinião de Peroni e Flores (2014):

[...] a gestão democrática na educação é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira e não simplesmente uma mudança na forma de gestão, que passaria da tecnocrática, vinculada aos preceitos do Fordismo ou atualmente

do Toyotismo, para a democrática [...]. A construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos de escola, a eleição para diretores, o exercício da autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas também um meio (p. 186).

Para Ariosi (2010)

A gestão educacional, na perspectiva democrática, exige diferentes espaços de aprendizado de sociabilidades que devem estar contextualizados historicamente e vinculados com a realidade social mais ampla, uma vez que a escola é um espaço constitutivo de relações sociais. Para analisá-lo, é fundamental considerar a natureza do trabalho pedagógico desenvolvido no interior da unidade, que congrega distintas concepções de mundo, de homem e de sociedade podendo gerar tensão e contradição nas relações, pois a escola é um espaço complexo de relações sociais, não devendo ser concebido como espaço de reprodução das relações sociais, mas de construção de novas formas de relações sociais [...]. (2010, p. 115).

Bobbio (1987), citado por Ariosi (2010), esclarece que as polêmicas em torno da democratização dos espaços públicos e do exercício da cidadania participativa são momentos distintos da luta histórica pela disputa de poder entre os segmentos sociais, apenas compreendida se tomada como referência suas conexões mais amplas. Este fato assume grande significação para o entendimento eficaz dos interesses em jogo. Ele afirma que

[...] desde que o conceito de democracia pertence a um sistema de conceitos, que constitui a teoria das formas de governo, ele não pode ser compreendido em sua natureza específica senão em relação aos demais conceitos do sistema, dos quais delimita a extensão e é por eles delimitado. Considerar o conceito de democracia como parte de um sistema mais amplo de conceitos permite dividir o tratamento seguindo os diversos usos a que a teoria das formas de governo foi destinada, ao longo do tempo e segundo os diversos autores (BOBBIO, 1987, p. 135).

Os debates da Constituintes de 1986, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 2011) no início da década de 1990 e do Plano Nacional de Educação sancionado em 2001 (BRASIL, 2001) foram travados intensamente pelos atores sociais, sobre qual a concepção de educação iria nortear o reinício do processo de democratização nacional. Esta disputa se deu entre os representantes dos segmentos populares e dos defensores da Escola Pública contra os interesses dos representantes dos setores privatistas e partidários de

princípios ideológicos de matriz liberal. O resultado dos embates está expresso no ordenamento jurídico em vigor (CURY, 2007; DOURADO, 2003; MENDONÇA, 2000; PARO, 2001; SAVIANI, 1997).

Com efeito, a gestão democrática da educação brasileira está prevista no ordenamento legal, especificamente no artigo 6º, inc. VI da Constituição de 1988, que define expressamente a obrigatoriedade da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”, bem como na LDBEN/1996 nos artigos 12, 13 e 14. No primeiro artigo está definido que:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:
VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola [...]. VI – colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade (BRASIL, 2011, p. 14).

O artigo 13 estabelece que “os docentes incumbir-se-ão de: VI – colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade” (Idem, p. 15) enquanto o artigo 14 aborda mais diretamente o tema:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participa-

ção dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O outro momento em que a mesma lei aborda a questão da gestão democrática lembrado por Albuquerque (2011) é em relação aos Ensino Superior, conforme se pode constatar:

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes (Idem, p. 32).

Ana Albuquerque (2011), em sua tese de doutorado, sintetiza os eixos básicos em que consistiriam a gestão democrática da educação, com base em estudos de caso e na análise das movimentações políticas e jurídicas a respeito do tema. Estes eixos básicos estariam estruturados em torno da instituição da eleição de diretores escolares, das relações hierárquicas entre os diretores e os profissionais da escola, da participação dos conselhos escolares, da centralização e descentralização das questões administrativas, financeiras e pedagógicas, da discussão em torno do projeto político-pedagógico e da autonomia das escolas (p.123).

Discutindo amplamente a problemática de cada eixo proposto, a autora se depara com as mudanças estruturais sofridas pelo conjunto da sociedade brasileira ao longo das décadas, os debates em torno da Constituição de 1988, da LDB e do primeiro PNE, as consequências da influência dos organismos multilaterais na formulação e execução dos programas e projetos do Ministério da Educação no transcorrer da gestão de Paulo Renato de Souza (1995-1998; 1999-2002) e dos avanços em termos de democratização da gestão do seu sucessor Fernando Haddad (2005-2010). Albuquerque (2011) examina detalhadamente como o processo de gestão democrática foi vivenciado em algumas gestões municipais pesquisadas.

Na gestão Paulo Renato, destaca-se na Educação Básica a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que estabelecia metas e objetivos ancorados nos princípios gerenciais de eficiência, eficácia e racionalização da gestão escolar sob a orientação do Banco Mundial, com a pretensão de superar a dita ineficiência da gestão pública, adotando um modelo gerencialista de educação; neste formato, as funções dos conselhos escolares no acompanhamento do PDE- Escola, desdobramento institucional do PDE nas unidades escolares, consistia apenas na elaboração de relatórios e na prestação de contas dos recursos do Programa.

Uma das constatações da sua pesquisa evidenciam “os dissensos, mas igualmente o pacto, a cumplicidade e a crença que sustentam o subcampo e, da mesma forma, o jogo de linguagens que nele se joga” (Idem, p.280) em que as disputas se dão em torno dos objetivos fundamentais, denominados por ela de eixos de luta. Os princípios e a própria concepção de gestão democrática são constantemente disputados política e ideologicamente pelos atores em cena.

Albuquerque (2011) também enumera outros procedimentos de descentralização da gestão educacional com um viés produtivista e gerencial que foram tangencialmente observados neste trabalho, não sendo imperiosa nova descrição, bastando relembrá-los. Dentre essas iniciativas encaminhadas pela gestão FHC cita-se novamente as deturpações presentes na própria LDB, o mecanismo do FUNDEF, as avaliações em larga escala, as parcerias público-privadas, o estímulo à multiplicação e fortalecimento dos empreendimentos privados do ensino e da pesquisa, o contingenciamento orçamentário em prejuízo do setor público no favorecimento das iniciativas educacionais do mercado etc., todas embasadas nas concepções neoliberais que inspiraram a reforma do Estado brasileiro em seus dois mandatos presidenciais (idem, 2011).

Sobre essa época, Dourado (2003) salienta que:

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), as políticas educacionais preconizaram a descentralização da educação como forma eficaz de administrar e/ou gerenciar os sistemas de ensino e, particularmente, as escolas. Por outro lado, contraditoriamente, essas políticas centralizaram no governo o controle do processo de políticas, gestão da educação e das unidades escolares. Visando romper com essa lógica, entendemos que a defesa da gestão democrática implica a luta pela garantia da autonomia da unidade escolar, pela implementação de processos colegiados nas escolas, pela garantia de financiamento das escolas pelo poder público, dentre outros. (DOURADO, 2003, p. 20).

Ball (2005) também critica enfaticamente a implementação das diretrizes gerenciais nas escolas:

O gerencialismo desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos. [...] e em vez de ser uma mudança, de uma vez por todas, é um atrito constante, feito de mudanças incrementais maiores e menores, mudanças essas que são em grande número e discrepantes. O trabalho do gerente envolve inculcar uma atitude e uma cultura nas quais os trabalhadores se sentem responsáveis e, ao mesmo tempo, de certa forma pessoalmente investidos da responsabilidade pelo bem-estar da organização (BALL, 2005, p. 544/545).

Na gestão Haddad, contudo, é possível constatar algumas iniciativas governamentais que tiveram como referência a democratização da gestão educacional, a exemplo dos Programas de formação e fortalecimento dos conselhos escolares, dos gestores das escolas e dos conselhos de educação (trata-se do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares instituído pela Portaria nº 2896/2004, do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica), como também das Conferências de discussão das temáticas educacionais, em que pese a coexistência contraditória com outro PDE, o Programa de Desenvolvimento da Educação, que era executado à revelia dos objetivos do PNE de 2001 e dos estímulos fiscais e financeiros aos setores privados; salienta-se também o maior aporte de recursos às

instituições educacionais, resultando na expansão das suas redes e no aumento substancial das matrículas.

Por outra perspectiva, de que maneira a questão da democratização dos espaços educacionais convive na prática com a história política e social do País, marcada por rompimentos dos pactos democráticos institucionais e pela dominação autoritária de uma classe detentora do poder político e econômico? Como a necessidade de democratização das relações e espaços públicos previstos coexiste mesmo que de maneira pouco sistemática com os costumes e vícios do cotidiano que corrompem os princípios de uma democracia substantiva?

De fato, o País nunca conviveu harmoniosamente com a questão democrática, posto que as práticas vigentes desde a colonização foram sempre no sentido da exclusão da maioria da população das decisões nacionais, como bem salienta Coutinho (1984) ao citar alguns exemplos do que ele considera, com fundamento em concepções gramscianas, exemplos de revolução passiva, traços decisivos da formação histórica nacional.

Mesmo durante o mais extenso período de vivência democrática o Brasil não foi uma democracia liberal, estando sujeito a inúmeras tentativas de interrupção da ordem institucional, vindos dos dois extremos dos espectros políticos. A própria dinâmica da governabilidade não foi mais do que um *arremedo* de democracia, analisando-se unicamente pela perspectiva política, em que a população continuou alheia aos processos decisórios, espaços políticos restritos à ínfima parcela da sociedade. Do ponto de vista da igualdade social, é notório o abismo que distancia a maioria da sociedade dos bens mínimos produzidos pela civilização, haja visto a quase inexistência das garantias básicas de sobrevivência, do acesso à formação, à cultura e ao lazer, dentre outros processos de exclusão.

As fases históricas que vão de 1946 a 1964 apresentam vários exemplos da fragilidade da democracia instituída. Em termos de gestão governamental, a classe política e as classes médias incrustadas na máquina pública determinavam, quase se levar em conta as necessidades do coletivo, o que seria objeto das atenções governamentais; os canais de representação partidária eram contaminados pelo fisiologismo das suas lideranças e a sociedade civil organizada ainda não havia desenvolvido todo seu potencial de pressão institucional para garantir suas demandas, como se veria décadas depois.

Com o advento do regime militar (1964-1985), essa situação apenas agravou-se, posto que o Poder Executivo não precisava manter a aparência de respeito às regras da democracia formal, esvaziando e descaracterizando os demais Poderes, que já não atuavam satisfatoriamente. O regime consolidou assim a revolução passiva constada por Coutinho, reprimindo as oposições, acabando com os partidos políticos, cerceando o Legislativo e o Judiciário, silenciando a imprensa e eliminado fisicamente os mais resistentes.

A força do Estado *estricto senso* foi usada de modo brutal, consubstanciada na edição dos Atos Institucionais que espalharam o terror e a punição sem julgamento. O planejamento governamental e as ações obedeceram a esta lógica impositiva, com medidas unilaterais, não prestando contas à sociedade, exceto os comandantes militares e às suas representações burocráticas. Se havia corrupção, a mesma era ignorada pelo conjunto da sociedade, transmitindo-se a imagem da obediência cívica aos interesses nacionais, apesar da crescente articulação e subordinação do mercado interno aos imperativos do capital internacional.

No mesmo passo histórico, a redemocratização de 1985 não passou de um novo acordo entre os segmentos dominantes, assumindo

a presidência do País o representante do partido do governo militar da véspera, após o desaparecimento súbito do principal articulador daquela *concertacion* política, fato que por si só indica os limites do sistema democrático que estava sendo construído.

A Constituição Cidadã de 1988 foi a partir de então, precariamente obedecida. Vez ou outra, os segmentos populares sentiam a força do aparato repressivo da democracia recém instalada, prática comum tanto no antigo quanto no novo regime. Os governos democráticos continuaram lançando mão de instrumentos burocráticos autoritários, excluindo a maioria da sociedade das principais decisões nacionais e entregando a gestão das principais políticas públicas a gestores pertencentes à mesma representação partidária fisiológica e corrupta ou aos tecnocratas mais distantes das agruras cotidianas pelas quais passava a maioria da classe trabalhadora, sempre com ares renovados de prática administrativa e de sofisticação gerencial.

Foi este o cenário em que as concepções neoliberais foram decisivamente implantadas pela gestão Cardoso a partir de 1995. Na educação, a discussão sobre a democratização da gestão e das práticas administrativas que FHC dizia querer implantar convivia com os costumes fisiológicos os mais arcaicos e as disparidades regionais mais extremas (DAMATTA, 1997) mesmo que a realidade impedisse uma política homogênea por parte dos técnicos do Ministério da Educação inspirados pelos acordos internacionais de inspiração neoliberal, concretamente foram implantadas de cima para baixo independente das diferenças existentes (FRIGOTTO, 2001; GALVANIN, 2005).

Um dos mecanismos de transmissão dos valores do mercado se deu por ocasião do estímulo e fortalecimento das parcerias público-privadas, examinadas anteriormente, e do voluntariado, este último liderado pelo Programa Comunidade Solidária, claramente um meio

de enfraquecimento do Estado no campo educacional e uma negação da responsabilidade jurídica e política do governo federal com o setor.

Por outro lado, como já discutido no item sobre o financiamento educacional, a descentralização administrativa aos entes de menor capacidade gerencial, técnica e financeira não colaborou no fortalecimento dos sistemas de ensino, pelo contrário, ampliou as disparidades regionais, associado aos prejuízos causados à educação pública pelos diversos Programas e Projetos que privilegiam os setores mercantis da educação (PERONI, 2014, 2015; PINTO, 2002, 2007, 2010).

Após esse apanhado histórico pontuado por questões específicas da problemática educacional das últimas décadas, o próximo capítulo irá esboçar em que medida as questões educacionais em Alagoas foram afetados/condicionados pelo entrelaçamento das particularidades e das influências externas, tecendo ao longo dos capítulos os argumentos que comprovam a convergência destas variáveis e onde elas se distanciam no *locus* examinado.

CAPÍTULO 3

GESTÃO, FINANCIAMENTO E (DES)VALORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM ALAGOAS (2007-2014)

Este capítulo objetiva analisar as consequências da gestão do governo Vilela Filho (2007-2010 e 2011-2014) para a educação pública estadual em Alagoas, no contexto de reformas que vinham sendo realizadas pelo Estado brasileiro e da conjuntura política, econômica e social resultante do processo de reformulação do sistema capitalista em meio à sua crise estrutural iniciada nas últimas décadas.

As reformas se inseriram na lógica da revolução social do modo de produção capitalista que vinha ocorrendo no mundo todo, e configuraram uma realidade infra e supra estrutural nova. Conforme já comentamos em outro capítulo, a crise do sistema capitalista iniciada na década de 1970 operou mudanças significativas no processo de produção e organização do trabalho no mundo todo. Os modelos fordista e taylorista não correspondiam mais às exigências impostas pelos novos padrões tecnológicos e organizacionais, sendo necessário procedimentos diferentes de formação e qualificação profissional. Essa nova realidade demandou aos trabalhadores novos processos formativos que dessem conta da nova dinâmica do sistema produtivo, que passou a exigir um perfil mais flexível e polivalente. Concomitantemente a essa nova realidade, o mercado do trabalho passou a adotar novas categorias, como sendo naturais para o

sistema: escassez de empregos, desemprego e exército de reserva de mão de obra.

Essa nova configuração social demandou a realização de reformas educacionais, que dessem conta de formar jovens trabalhadores atendendo às necessidades do mercado. Encontros organizados pela UNESCO começaram a ser promovidos e financiados pelo Banco Mundial (a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* em Jomtiem em 1990 e a *Conferência de Nova Delhi* em 1993) para poder orientar politicamente as diretrizes que as reformas educacionais deveriam seguir. Foi assim que os países da América Latina foram reformando seus sistemas educacionais sob as orientações neoliberais, como um meio de se adequarem as imposições do sistema capitalista.

As mudanças educacionais acontecidas na década de 1990, reestruturaram as relações do mundo do trabalho. A educação passou a vincular-se diretamente aos objetivos de acumulação ilimitada do modo de produção dominante – o capitalismo –, e subordinou o Estado aos seus desígnios.

Como visto, foi nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995–1998 e 1999–2002) que se concretizou um processo reformista na educação nacional, no qual foram aprovadas uma nova lei determinando as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN, lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996), além de um conjunto de leis, decretos, medidas provisórias, parâmetros curriculares e planos educacionais que procuraram regulamentar a nova lei educacional. A esse conjunto de documentos e de medidas jurídicas deu-se o nome de “legislação complementar à LDBEN”. A mais importante de todas as legislações complementares da época foi a lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprovou um novo Plano Nacional de Educação (PNE) para a educação nacional.

A proposta educacional no governo FHC introduziu a *lógica do mercado ao sistema educacional*, que passou a se pautar pelas diretrizes de gestão daquele, incorporando ao setor público os critérios de *produtividade*, da *eficiência* e da *racionalização de recursos*, independente de que tais sistemas permanecessem legalmente públicos e estatais.

Assim que Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse na Presidência da República em 1º. de janeiro de 2003, seu governo decidiu dar continuidade a muitas políticas de seu antecessor que, surpreendentemente, eram sistematicamente criticadas quando o Partido dos Trabalhadores (PT) se colocava na oposição no Congresso Nacional. Do ponto de vista pragmático, o governo Lula manteve os alicerces das políticas macroeconômicas implantadas por FHC, baseadas no tripé metas inflacionarias/câmbio flutuante/ajuste fiscal. Essa opção ideológica fez com que o governo Lula da Silva aprovasse programas (a exemplo do Bolsa Família) e realizasse mudanças no sistema capitalista para atenuar as desigualdades sociais, sem questionar objetivamente as bases de acumulação de riquezas e de exploração da classe trabalhadora.

No terreno econômico, o Brasil estava em completa integração com as mudanças geradas pela globalização econômica, subordinando sua política externa e interna aos imperativos do sistema do capital em sua etapa especulativa, com novos arranjos produtivos e tecnológicos eliminaram milhões de postos de trabalho, limitando a capacidade de intervenção estatal e comprometendo grande parte dos recursos públicos com o contingenciamento imposto pelo ajuste fiscal determinado pelos organismos internacionais de financiamento e pelas “forças de mercado”.

Não obstante, precisamente no início do governo Vilela Filho em 2007, o governo Lula da Silva ensaiava os primeiros movimentos de recuperação econômica, a despeito de estar às voltas com outra etapa da crise de acumulação do capital.

Isso se refletiu no ambiente político. O governo Lula da Silva (2007-2010), cada vez mais popular, consolidou políticas de distribuição de renda e de concessão de créditos que impulsionaram as economias subnacionais com base na expansão do consumo, apoiado na valorização das *commodities* e na estabilização monetária, oportunidades que foram parcialmente aproveitadas pela gestão estadual, mas que não modificaram a orientação básica do grupo dirigente em Alagoas. Esse grupo, sob a lógica neoliberal, negligenciava as áreas sociais, mantinha os privilégios concedidos aos segmentos privados em detrimento do setor público, especialmente o setor sucroalcooleiro, e prosseguia com um modelo fiscal restritivo aos direitos trabalhistas do funcionalismo público.

Estava formado então um quadro ideológico local distinto do que acontecia no país: enquanto o Governo Federal expandia sua esfera de atuação estatal com maior atenção às políticas sociais – com todas as contradições já indicadas no que se refere à política macroeconômica –, em Alagoas o governo Vilela Filho (2007-2010) iniciava o mandato com um contundente ataque aos direitos dos servidores públicos sustentados pelos grupos hegemônicos que controlavam a significativa maioria dos aparelhos públicos e privados, dentre estes a Assembleia Legislativa, o Poder Judiciário, a maioria das prefeituras municipais e os meios de comunicação de massa.

As considerações aqui apresentadas nos motivaram a pesquisar as consequências que as políticas públicas de natureza neoliberal implementadas pelo governo Vilela Filho trouxeram para a qualidade do ensino, os modelos de gestão, de financiamento e na formação e valorização dos profissionais da educação.

Acredita-se que investigar especificamente as consequências das políticas públicas de natureza neoliberal implementadas ajudará a entender por que Alagoas continua mantendo, em pleno século XXI,

históricas mazelas educacionais, além de refletir sobre as efetivas condições de trabalho dos profissionais da educação do Estado.

3.1 A educação alagoana no governo Vilela Filho

Eleito governador em 2006, Vilela Filho cumpria o terceiro mandato de senador pelo PSDB no Congresso Nacional. Apesar do apoio de partidos de centro esquerda durante a campanha eleitoral (do PSB e do PDT), representou o retorno dos grupos políticos oligárquicos alagoanos ao comando do Estado. Inúmeras questões políticas, ideológicas e financeiras poderiam ser discutidas em relação à sua gestão; contudo, será analisada especificamente sua ação administrativa no âmbito educacional.

Nesse sentido, se pode afirmar que todos os secretários⁶ pautaram sua passagem pela educação estadual alinhados às diretrizes gerais das duas gestões de Vilela Filho, submetidos aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, conseqüentemente, aos contingenciamentos orçamentários derivados. Não ocorreram iniciativas de maior vulto, salvo algumas medidas controversas, como a mudança da matriz curricular das unidades da rede (2010),⁷

6 A relação de secretários de educação que passou pelo governo Vilela Filho é extensa. Foram sete, a média de quase um secretário por ano de gestão. Pela ordem: Fábio Luiz A. L. de Farias (02.01.07 à 06.03.08), Marcia Valéria L Santana (07.03.08 à 07.05.09), Rogério Auto Teófilo (07.05.09 à 06.06.2011), Adriano Soares (07/06/2011 à 15/07/2013), Josicleide Moura (15/08/2013 à 30/05/2014), Laudirege Fernandes Lima (30/06/2014 à 14/07/2014, efêmeros 15 dias) e Stella Lima de Albuquerque (14/07/2014 à 01/01/2015). Fonte: <http://www.educacao.al.gov.br/institucional/galeria-de-ex-secretarios>. Acessado em 31 de maio de 2015.

7 O artigo 4º da Portaria administrativa 088/2010, no qual o Secretário de Educação resolveu estabelecer para as unidades escolares da rede pública estadual de ensino "o sábado como dia letivo, o módulo-aula/ tempo letivo de 60 (sessenta) minutos para o diurno e módulo-aula / tempo letivo de 50 (cinquenta) minutos para o noturno" foi o ponto mais polêmico. A Portaria definiu também as principais regras para a

as reformas das escolas estaduais (2011), a mudança na composição do Conselho Estadual de Educação (2012) e outras midiáticas, a exemplo do Pacto pela Educação (2008).⁸

Em relação às reformas, entre 2011 e 2012 a Secretaria de Educação executou uma série de reformas físicas em 340 escolas da rede com dispensa de licitação, justificando que estas obras precisavam ser executadas em caráter emergencial por conta da gravidade da questão, com diversas escolas com risco de desabamento ou comprometidas estruturalmente para reinício do ano letivo. Estas reformas foram logo questionadas pelo Ministério Público Estadual (MPE) quanto ao não atendimento dos procedimentos mínimos exigidos pela legislação em vigor.

Um dos assuntos em que a gestão Vilela Filho mais demonstrou sua disposição política foi no tocante ao *estímulo e consolidação de várias parcerias com entidades privadas de direito público* – com o consequente repasse de recursos públicos – e entidades públicas, *terceirizando* ações governamentais e fortalecendo setores privados em prejuízo do fortalecimento das funções sociais do próprio Estado.

As parcerias público-privadas são um dos mecanismos encontrados pelos governos social-liberais para transferência e *desresponsabilização* do setor público com as políticas sociais, diminuindo

organização do calendário escolar e para a elaboração e cumprimento da jornada de trabalho. A portaria determinou ainda o início do ano letivo, orientações para a realização da semana pedagógica, reposição das disciplinas pendentes do ano anterior, organização do horário dos professores e os procedimentos para a tramitação administrativa do calendário escolar encaminhado por cada unidade de ensino (LIRA, 2012; 2013).

8 Um termo de compromisso pela qualidade da educação pública celebrado entre o governo de Alagoas e o Sinteat, popularmente divulgado como Pacto pela Educação. Participaram do acordo outras entidades como a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Estadual de Educação, a Associação dos Municípios Alagoanos (AMA), a Assembleia Legislativa do Estado, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/AL), o Ministério Público Federal e Estadual, Universidades públicas e privadas, conselhos de controle social, entidades da sociedade civil, dentre outras.

a escala de atribuições estatais e pretensamente fortalecendo a sociedade civil – por meio de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP’s), Organizações Não Governamentais (ONG’s) e trabalho voluntário –, que seriam corresponsáveis pela execução das políticas públicas (ARELARO, 2007, PIERRO, 2001).

A influência da ideologia neoliberal e do Terceiro Setor são os responsáveis pelo avanço desse tipo de reconfiguração entre o público e o privado. Ambas identificam no Estado a origem da crise do sistema capitalista, em virtude do excesso de gastos, que segundo esse pensamento, provoca gigantescos déficits fiscais e tributa excessivamente a população com o objetivo de fazer frente ao crescimento das responsabilidades do Estado. Conclui-se, conforme essas consequências, que o aparato estatal é perdulário, ineficiente e inibidor da iniciativa privada e da atividade econômica, sendo imperioso, portanto, a diminuição da sua capacidade de intervenção na vida econômica e social.

Contudo, se o diagnóstico dos danos causados à sociedade pela crescente gama de responsabilidades assumidas pelos Estados parece ser um ponto de consenso entre neoliberais e social-liberais, as providências que precisam ser adotadas para resolução dos efeitos desse “excesso de atribuições”, são, em certo sentido, bastante diferentes.

Com efeito, muitas das políticas educacionais em Alagoas foram implementadas mediante o desenvolvimento do *Programa Geração Saber*, um Projeto de Cooperação Técnica estabelecido entre o Ministério da Educação (MEC), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria da Educação de Alagoas (SEE/AL).⁹

9 Parte das informações sobre o Projeto Geração Saber e suas implicações na política educacional em Alagoas foi obtida a partir do Projeto de pesquisa com estudantes de graduação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) intitulado “*Parcerias entre a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte de Alagoas: identificando relações entre o público e o privado*”; por sua vez, é parte da pesquisa “*Fundamentos e práticas*

O objetivo oficial do Programa Geração Saber era mudar a realidade educacional de Alagoas, melhorar a qualidade da aprendizagem dos alunos da Educação Básica da rede pública e reverter os indicadores educacionais do estado. Iniciado em 2008, visava qualificar o desempenho funcional dos funcionários da SEE e de todo o sistema educacional por meio de um grande programa de ações para cumprir as metas do Pacto pela Educação.

Existem muitas outras parcerias firmadas pela gestão Vilela Filho com entidades públicas e entidades privadas tidas como de interesses social. Destaca-se dentre estes programas e projetos (indicadas pela denominação oficial): Escola Aberta, Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (PROFUNCIONÁRIO), Projeto Vale Sonhar, Programa Segundo Tempo, Programa Mais Educação, PROJEVEM, Programa AABB (Associação Atlética Banco do Brasil), Programa ALFASOL (Associação Alfabetização Solidária), Plano de Ações Articuladas (PAR), Programa Alfabetizar é Preciso e o Projeto Ficai.

Também foram verificadas diversas parcerias com instituições do sistema “S” e organizações como a Fundação Roberto Marinho, Instituto Unibanco, Caixa Econômica Federal que eram parceiros em projetos como o *Projeto de Incentivo à Leitura*, *Projeto de Ação Cultural e Saúde*, *Projeto de Melhoria da Qualidade de Vida dos Servidores da SEE* etc., que comprovam a abertura e o incentivo do Estado para as iniciativas das parcerias e entrega das funções estatais ao segmento privado (SILVA, CÊA, 2013).

da política educacional para a educação básica nos anos 2000: a questão das parcerias”. A pesquisa foi coordenada pelas professoras Sandra Regina Paz da Silva e Georgia Sobreira dos Santos Cêa, do Centro de Educação (UFAL) e foi realizada para o PIBIC 2011/2013.

No mesmo sentido de fortalecimento do setor privado em detrimento do setor público, o governo apresentou à Assembleia Legislativa em 2009 um projeto de lei que criava o *Programa de Organizações Sociais* com o objetivo de transferir para entidades denominadas de Organizações Sociais (OS) atividades e serviços de interesse público nas áreas de educação, saúde, sistema penitenciário, segurança, dentre outras. As OS são entidades de direito privado, oficialmente sem fins lucrativos, que mediante um contrato de gestão celebrado com o poder público, passariam a absorver a gestão e execução de atividades e serviços de *interesse público*, utilizando recursos, equipamentos, instalações e pessoal do setor público.

Na proposta, o governo transferiria receita pública para que essas atividades, utilizando a estrutura governamental, executassem as funções típicas de Estado. Na prática, significava que a administração se eximia de executar suas atribuições institucionais, terceirizando-as ao setor privado, com o argumento de que assim os entraves burocráticos que impedem as ações estatais seriam eliminados, permitindo maior eficácia e eficiência do serviço oferecido à sociedade.

Outro item fundamental para o entendimento das consequências da gestão Vilela Filho na educação é o exame do tratamento concedido por ele aos trabalhadores da educação.

3.2 Os conflitos com o magistério e a questão do financiamento

Com as mudanças estruturais trazidas pela globalização e os avanços tecnológicos, que transformaram essencialmente o emprego, o mercado de trabalho e as profissões, o estatuto da condição docente foi igualmente impactado. Concomitantemente, o avanço da ideologia

neoliberal também acarretou alterações no padrão civilizatório, impondo as concepções de mercado inerentes para todos os espaços de atuação social.

O estatuto do magistério não ficou imune a essa reordenação orientada pela lógica do mercado. Os professores se viram na contingência de buscar saídas para se proteger das graduais, porém, crescentes mudanças que perpassaram o tecido social, defendendo seu *status* simbólico e seu papel profissional no mundo contemporâneo. Há um vasto debate sobre a carreira docente, entendida por alguns como profissão (NÓVOA, 1991), semiprofissão (ENGUITA, 1991) ou uma carreira em processo de proletarização (BECKENKAMP, 2000; FERREIRA JR e BITTAR, 2006; HYPOLITO, 1997; OLIVEIRA, 2013; VIANNA, 1999).

Conforme o Plano Estadual de Educação 2006-2015 (PEE1, lei 6.757, de 2006) apontava no seu diagnóstico educacional em Alagoas, os professores estavam desmotivados, sem condições adequadas de trabalho, sofrendo com a baixa remuneração, sobrecarga de trabalho e adoecendo (ALAGOAS, 2006). Na meta sobre *Formação e Valorização*, curiosamente, o destaque principal é dado à questão da formação e qualificação profissional, no qual são dedicadas 13 dos 24 objetivos e metas, secundadas pela política de acompanhamento da saúde dos trabalhadores. Assim como estas, as demais metas não foram cumpridas em sua gestão.

As metas sobre as condições de trabalho também foram ignoradas no decorrer do governo. Algumas dessas metas representam bandeiras históricas do movimento sindical, a exemplo da meta 12.3.20 que definia a redução de 50% de trabalho em sala de aula para os professores a partir de vinte anos de trabalho docente. Esta reivindicação da categoria desde 1999 ficou sempre dependendo da realização de concurso público para ser efetivado; ocorreram dois concursos no espaço de tempo da

reivindicação (2000 e 2004) até que constasse no PEE1, que deveria vigorar em até dois anos a partir da homologação da lei em agosto de 2006. Concretamente, este tema não foi resolvido nem mediante apresentação como item de pauta sindical nem através de lei expressamente definida.

As metas de realização de concurso público (“sempre que se fizer necessário” (12.3.22), cumprimento da data-base para “correção e aumento de subsídios” (12.3.21) e o atendimento dos trabalhadores da educação com “vale-alimentação, vale transporte e plano de saúde” (12.3.24), salvo parcialmente o último, foram igualmente ignorados. O Plano de Saúde Estadual (Ipaseal Saúde) – começou a dar sinais de descapitalização já em 2006, determinado pela insuficiente arrecadação oriunda dos descontos dos vencimentos dos servidores públicos em vista dos serviços oferecidos. O Plano Estadual de Educação (PEE2) destaca como problemas centrais: 1) condições inadequadas de trabalho; 2) jornada exaustiva; 3) infraestrutura inadequada dos espaços escolares, sobretudo em áreas específicas, que dificultam a educação indígena, no campo e em comunidades quilombolas; 4) baixa remuneração e ausência de isonomia salarial; 5) falta de políticas de formação das (os) profissionais; 6) carência de profissionais; 7) falta de segurança nas escolas; 8) contratação temporária.

O endurecimento da política salarial demonstrando no início da gestão Vilela Filho foi a tônica de todo o primeiro mandato, prevalecendo também inalterável na segunda gestão. Nesse primeiro mandando, por exemplo, o acordo da isonomia durou de 2007 a 2008; contudo, a reposição inflacionária dos salários foi descumprida em 2009, com um pequeno percentual aplicado em 2010, último ano da primeira gestão tucana.

Contudo, os meios usados pelo governo para desvalorização profissional do magistério não se resumem ao aspecto salarial. O não-cumprimento do Plano de Cargos e Carreiras, as condições de trabalho precarizadas, a suspensão dos concursos públicos (sobrecarregando os profissionais e retirando ainda mais a credibilidade e eficiência da escola pública) bem como a não- ampliação das vagas e falta de investimento na equiparação das escolas etc., indicam alguns outros elementos a respeito do caráter ideológico da gestão Vilela Filho, desmantelando o serviço público e aniquilando as carreiras voltadas aos direitos sociais.

No que diz respeito ao financiamento, ele é condição fundamental para viabilizar as políticas educacionais em todo o país. Como foi demonstrado no texto precedente, caso esta questão não seja devidamente encaminhada pelo poder público, termina por comprometer o funcionamento do sistema como um todo (CARVALHO, 2012; EDNIR & BASSI, 2009; LIRA, 2001; 2014; MELCHIOR, 1997; MONLEVADE, 1997; PEREIRA, 2007, 2012; PINTO, 2002, 2007, 2010).

A “Constituição cidadã” de 1988, à proporção em que institucionalizou as reivindicações sociais clamadas pela população nas esferas da educação, da saúde e da seguridade social, previu mecanismos de estímulo à colaboração entre os estados e municípios no atendimento desses direitos, definindo a origem das receitas que deveriam ser alocadas para o cumprimento das finalidades e da garantia dos direitos, quer sejam públicos ou subjetivos estabelecidos em seu texto.

No entanto, as mudanças políticas e econômicas que afetaram o Brasil logo após a sua promulgação dificultaram muitas das suas determinações legais, que ao sabor das variações conjunturais foram sendo igualmente modificadas em sentido contrário ao que foi aprovado pelos legisladores à época dos trabalhos da Constituinte.

A construção do FUNDEF e do FUNDEB foram as ferramentas encontradas pelos governos para dar conta dos desafios da Educação Básica, que como discutido, apresentou avanços e limites ao financiamento adequando aos sistemas dos entes federativos, já que ainda não é possível se falar de um sistema único, a despeito dos esforços legais despendidos para sua concretização. Para os estados mais pobres do País, os efeitos foram mais positivos porque permitiram uma redistribuição mais equitativa das receitas mediante a comprovação e aumento das matrículas, principalmente do Ensino Fundamental nos anos de 1990.

Contudo, Alagoas experimentou aquele processo de *prefeiturização* comentado por Sandra Lira (2001, 2014), onde o governo estadual paulatinamente foi deixando de assumir suas responsabilidades legais e sobrecarregando os municípios, que em consequência, criaram redes de ensino igualmente precarizadas, com a desvalorização dos seus profissionais, o baixo nível da qualidade da educação ofertada, péssimas condições pedagógicas e estruturais, mesmo com o aumento quantitativo das receitas provenientes do aumento das matrículas do Ensino Fundamental. O problema é que estas receitas, divididas entre os municípios, estavam e continuam muito abaixo das ideais para o enfrentamento da questão (ALMEIDA, 2010).

Entre os anos de 1998 e 2004, a distorção de matrículas entre as redes estadual e as municipais continuou. O Estado reduziu sua participação de 26,79% para 26,06% nas matrículas do Ensino Fundamental, um decréscimo de 0,73% continuando a transferir receitas para os Municípios. Em 2003, o Governo transferiu para o FUNDEF R\$ 228.600.000,00 (duzentos e vinte e oito 90 milhões e seiscentos mil reais), tendo recebido de volta o montante de R\$ 98.640.000,00 (noventa e oito milhões e seiscentos e quarenta mil reais), conforme as informações do PEE1.

Na área de competência exclusiva da rede estadual, as matrículas do Ensino Médio saltaram de 14.738 em 1997, para 89.466 em 2003, um crescimento de 507,04%, resultando na queda do custo-aluno de 1.160,00 (mil, cento e sessenta reais) em 1998 para R\$ 809,44 (oitocentos e nove reais e quarenta e quatro centavos) em 2006, expressando a falta de planejamento do sistema em relação às matrículas em seu conjunto (2006).

O financiamento da educação básica sofreu significativa alteração a partir da implantação do FUNDEB em 2007, coincidentemente o primeiro ano da gestão Vilela Filho em Alagoas. Mendes (20102, p. 134) apurou que entre 2007 e 2010 – primeiro mandato do PSDB – o Estado recebeu um incremento da ordem de 194,27% de recursos provenientes de complementação da União para a Educação Básica (conforme dispõe a legislação em relação aos estados que não atingissem o valor do custo-aluno mínimo estabelecido nacionalmente). Foram exatos 83.670.946 (oitenta e três milhões, seiscentos e setenta mil, novecentos e quarenta e seis) em 2007, 88.554.064 (oitenta e oito milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil, sessenta e quatro) em 2008, 142.881.104 (cento e quarenta e dois milhões, oitocentos e oitenta e um mil, cento e quatro) em 2009 e 162.544.393 (cento e sessenta e dois milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, trezentos e noventa e três) em 2010, praticamente o dobro do valor repassado no primeiro ano de vigência do Fundo.

Milton Almeida (2014) informa que mesmo com um maior aporte de recursos para o sistema estadual, as matrículas da rede caíram significativamente entre os anos de 2006 a 2013 – de 303.481 alunos para 210.516–, representando uma perda de recursos do (FUNDEB) para os Municípios de cerca de 73,11% do total de R\$ 1,95 bi a ser investido em Educação Básica.

Conforme os dados preliminares do PEE/2015, o total de matrículas da rede estadual caiu de 303.481 para 205.930, uma diferença de 97.551 alunos (queda de 47,37%); entretanto, quando se comparam esses dados com o total de matrículas das redes municipais, estes tiveram suas matrículas reduzidas de 666.504 para 565.055 (queda de 17,95%).

Observa-se que o crescimento das matrículas foi significativo apenas na época implantação do FUNDEF (122,5% em 1998, alcançando 129,5% em 2001 e 130,7% em 2002). Entre 1998 e 2008, como o governo estadual não equilibrou a distorção de matrículas entre as redes estadual e municipais (uma redução de 26,79% para 21%) (5,79%), a situação foi se agravando “continuando com o pior desequilíbrio do país, o que implicou maior transferência de recursos para os municípios, mesmo com a transformação do FUNDEF em FUNDEB a partir de 2007” (ALAGOAS, 2015, p. 95).

Portanto, nesse quesito, nada foi feito pelas gestões estaduais entre os anos de 2006 e 2014, havendo uma deterioração do quadro diagnosticado pelo PEE1.

Com base nesses indicadores, parece provável supor que a desobrigação do Estado com a oferta das vagas em sua rede educacional seguiu a tendência observada nas décadas anteriores, de transferência forçada para os municípios da oferta das matrículas principalmente do Ensino Fundamental, provocando consequências importantes tanto em termos de financiamento como a criação de um sistema articulado de educação que tivesse o Estado como polo articulador, coordenador e aglutinador.

Pelos mecanismos do FUNDEF e do FUNDEB, o governo estadual foi se desincumbindo da responsabilidade com o Ensino Fundamental a pretexto de assumir as matrículas do Ensino Médio; na prática, não foi assumido pela gestão Vilela Filho nenhum desses

níveis de ensino de modo satisfatório, assim como suas modalidades específicas, sobrecarregando os municípios com a maior quantidade de anos de escolarização, implicando na não ampliação da Educação Infantil e da perda significativa da qualidade do Ensino Fundamental, este último fator causado pela falta de investimentos na estrutura física, em equipamentos e na formação e valorização dos profissionais da educação.

A perda de matrículas da rede estadual dificulta ainda mais o financiamento do seu sistema, destacadamente a folha salarial dos profissionais. Para Sandra Lira (2014) a política de suspensão dos concursos públicos por parte da gestão Vilela Filho (pelos sete anos consecutivos) e o congelamento salarial tem produzido um desequilíbrio perigoso, pois tal política tem aumentado vertiginosamente o número de aposentados. No entanto, o número de profissionais ativos que contribuem com o fundo previdenciário não tem aumentado na mesma proporção, descapitalizando gradualmente o Tesouro Estadual.

Os dados que comprovam a grave situação da previdência pública em Alagoas são consistentes. Nota técnica emitida pelo Conselho de Controle Social do FUNDEB anos depois (ALAGOAS, 2012) demonstra que em dezembro de 2007 o valor total da folha de pagamento para os professores ativos era de R\$ 10.803.048,36, saltando para R\$ 18.316.968,40 em dezembro de 2012 para um quantitativo de 7.779 professores, um crescimento porcentual da folha de 69,55%.

No entanto, enquanto o valor total da folha de pagamento dos aposentados era de 8.015.034,37 em dezembro de 2007, a mesma subiu para R\$ 20.408.326,23 para o quantitativo de 9.957 em dezembro de 2012, representando um crescimento de 154,63%. Entre 2007 e 2012, portanto, o governo Vilela Filho não resolveu este problema, antes fez com que ele se tornasse uma questão ainda mais delicada.

3.3 A educação no Estado de Alagoas e seus indicadores educacionais

Os dados sobre a realidade educacional em Alagoas são impressionantes, comparados aos indicadores nacionais ou até mesmo de algumas regiões do país, notadamente a Sul e a Sudeste. Eles demonstram o fracasso das políticas educacionais implantadas ao longo das últimas gerações, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até a atualidade. Mais do que não ter avançado na mesma proporção de parte dos estados brasileiros, o estado alagoano revela indicadores históricos que apontam a exclusão social em que continua um grande contingente populacional, que teve negadas suas condições de acesso ao mundo letrado e a melhores oportunidades de trabalho, portanto, de vida digna.

A análise das políticas educacionais nos permitem constatar que como a maioria dos indicadores educacionais não evoluiu, as metas e estratégias dos programas de governo ao longo dos anos (assim como dos Planos de Educação) propõem resolver os mesmos problemas de outras políticas anteriores, dado que a situação continua praticamente inalterável. Isso aconteceu com o analfabetismo: segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), divulgados no mês de setembro de 2016, o Estado de Alagoas é o líder do ranking de analfabetismo no país. De acordo com o levantamento, 21,8% dos habitantes de 15 anos ou mais não sabem ler nem escrever no estado. A taxa é a mesma registrada pela PNAD em 2011. Em que pese a questão do alto índice de analfabetismo em Alagoas ser o indicador que mais chama a atenção da opinião pública brasileira, outros aspectos não enfrentados pelo poder público são de igual modo reveladores do descaso das autoridades governamentais com a educação.

O PEE1 foi instituído como um plano de Estado, que propunha articular as políticas educacionais de forma global, envolvendo principalmente os entes municipais e a sociedade civil organizada. O Plano assumiu como referências centrais de suas ações, conforme o disposto no artigo 2014 da CF/1988, a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da educação ofertada, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do estado (ALAGOAS, 2006).

Outra fonte de consulta importante foi o diagnóstico educacional exibido na versão preliminar do PEE2 encaminhado à Assembleia Legislativa pelo Poder Executivo em 2015 e sancionado em 22 de janeiro de 2016 (lei nº 7.795). O plano em seu conjunto foi resultado do levantamento e atualização dos dados educacionais de uma comissão composta por técnicos da Secretaria de Educação e integrantes do Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas (FEPEAL).¹⁰

A versão preliminar do PEE2 está dividida em três capítulos: 1) Análise situacional do Estado, no qual é apresentado diagnóstico da realidade educacional de Alagoas no período de 2009 a 2013; 2) Metas e Estratégias em Alagoas articuladas ao Plano Nacional de Educação; e 3) Acompanhamento/Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Alagoas (ALAGOAS, 2015).

10 O FEPEAL foi instituído pelo Decreto nº 18.848, de 25 de março de 2012. O Fórum congrega segmentos da sociedade civil e do poder público e é a entidade responsável pelo acompanhamento do cumprimento das metas e estratégias do PEE. O PNE definiu a criação de entidades similares em todo o País. Compõem o Fórum em Alagoas representantes da Secretaria do Estado da Educação e do Esporte (SEE), Conselho Estadual de Educação (CEE), Associação dos Docentes da Universidade Federal de Alagoas (ADUFAL), Assembleia Legislativa (Comissão de Educação), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE), Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas (SINTEAL) Instituto Federal de Alagoas (IFAL), Central Única dos Trabalhadores em Alagoas (CUT), Campanha Nacional pelo Direito a Educação em Alagoas, dentre outras.

O PEE2 aponta que em 2010 Alagoas contava com uma população de 328.887 crianças (0 a 5 anos): 215.628 (0.a 3) e 113.259 (4 e 5) anos, alertando para o decréscimo dessa população nos últimos 10 anos, estimando que aproximadamente 171 mil crianças estavam fora da pré-escola em 2015 (MEC/INEP apud ALAGOAS, 2015, p. 19.).

Já no Ensino Fundamental, visto que a meta de universalização foi praticamente alcançada durante a década de 1990, foi preciso verificar os dados levando em consideração alguns indicadores de qualidade geral e específicos (taxa de atendimento, frequência escolar, aprovação, reprovação, distorção idade-série, IDEB), sempre com base nos dados do PEE1 e 2. Nesse nível de ensino, caberia ao Estado uma ação mais direta na articulação e apoio aos Municípios à luz do esforço colaborativo previsto na LDBEN de 1996, sem que isso implicasse em uma renúncia da sua obrigação legal também no âmbito do atendimento, o que lamentavelmente, com base nos resultados levantados, também se constata nova omissão significativa do Governo Estadual.

Isto posto, é importante frisar que o Ensino Fundamental foi o nível que mereceu a maior quantidade de objetivos e metas do PP1 em contraste com o PEE2; no primeiro, foram 41 objetivos contra apenas 27 estratégias do segundo, a maior parte focada no aspecto qualitativo mencionado. No caso do primeiro Plano, constatou-se que *não foram atingidas* a maioria de suas metas, que para fins expositivos agrupamos em correção de fluxo (2.3.4), ampliação da jornada (2.3.6), infraestrutura (2.3.7, 2.3.8, 2.3.9, 2.3.1, 2.3.12, 2.3.13, 2.3.31, 2.3.35, 2.3.36, formação (2.3.16, 2.3.37), curriculares e didático- pedagógicas (2.3.18, 2.3.19, 2.3.20, 2.3.22, 2.3.23, 2.3.38, 2.3.40), colaboração entre os sistemas de ensino (2.3.25, 2.3.26, 2.3.27, 2.3.30, 2.3.33) e democratização mediante o estímulo à criação de grêmios estudantis (2.3.32).

A meta 2.3.7 do PEE1 (ALAGOAS, 2006) apontava a necessidade da elaboração colaborativa de padrões mínimos de infraestrutura para funcionamento das escolas das redes públicas “respeitando as normas dos Conselhos Estadual e Municipais de Educação” (p.27), o que foi parcialmente cumprida em razão das reformas realizadas nos últimos anos nas escolas estaduais e municipais, embora as normas dos Conselhos não tenham sido devidamente atendidas; em muitos casos, sequer estas normas foram definidas, no caso da maioria dos Conselhos Municipais de Educação. De modo geral, os recursos das reformas realizadas foram mediante convênios com a União e/ou verbas próprias.

Algumas das poucas metas que foram cumpridas praticamente não dependeram diretamente do protagonismo do Governo Estadual, como as metas de universalização do Ensino Fundamental presente no item 2.3.1 (proporcionada, em grande parte, pelos efeitos redistributivos compulsórios do FUNDEB), a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos (meta 2.3.3) e das metas 2. 3. 14, 2.3.15 e 2.3.28 de escolarização e descentralização da merenda escolar previstas (concretizadas por meio dos recursos financeiros e das exigências legais do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE).

Cruzando-se os dados do PEE1 e PEE2, há outras informações importantes. O PEE1, com base nos dados do censo escolar de 2000 informava que na faixa etária entre 12 e 17 anos (em famílias com renda per capita menor do que meio salário mínimo e com pelo menos 3 anos de defasagem em relação ao nível de escolaridade correspondente a sua faixa etária), 403 mil adolescentes estavam fora da escola. Já o Censo do IBGE do mesmo ano apresentava um total de 72.561 adolescentes entre 12 e 17 anos analfabetos, além de um montante de

55 mil adolescentes na faixa etária entre 10 a 17 anos que também não frequentavam a escola.

A taxa de atendimento escolar de 7 a 14 anos de idade em 2007 era de 94,3%; registrando 94,1% em 2008 e 93,8% em 2009; em 2011 foi 95,8% e de 95,2% em 2012. Conforme os dados, os estados de Sergipe e Rio Grande do Norte são os que apresentam maior atendimento da região, com taxas de 98,7% e 98% respectivamente. São acompanhados pelo Ceará e Maranhão, com resultados de 97,9% e 97,8% respectivamente.

Em relação à taxa de atendimento escolar de 15 a 19 anos de idade, em 2015 Alagoas é o estado com a menor cobertura da região nordeste. Entre 2012 e 2007 caiu de 68,5% para 66,1%. Nesse período, o relatório observa que o estado observou pequeno avanço (entre 2007 e 2009), seguido de sutil piora nos dois últimos anos de estudo, entre 2011 e 2012. Piauí e Sergipe são os estados com maior atendimento da região, exibindo taxas de 73,1% e 71,5% respectivamente, seguidos pela Bahia, com 70,8%. Além de Alagoas, o estado que apresenta o pior desempenho da região é Pernambuco (66,9%).

Segundo os dados do relatório, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de Alagoas nos anos iniciais em 2015 é o pior da região nordeste. Em 2005, era de 2,5, em 2007 3,3, subindo para 3,7 em 2009, e 3,8 no ano de 2011. Comparativamente, Ceará e Piauí são os estados da região com o melhor desempenho (4,9 e 4,4 respectivamente). Além de Alagoas, Sergipe, Maranhão e Rio Grande do Norte também apresentam baixos resultado (4,1).

O PEE2 não sugere metas e estratégias quantitativas, a exemplo de muitas metas e objetivos do Plano anterior. As ações são centradas basicamente em questões qualitativas, de caráter genérico e relacionadas aos aspectos culturais, esportivos, dentre outros (salvo a política de

universalização). O texto do PEE2 considera que as iniciativas do poder público e privado em relação ao Ensino Fundamental se desdobram na execução de outras metas do Plano, destinadas a “garantir políticas para a permanência e sucesso dos estudantes” (p. 23) mencionado explicitamente as metas 4 (educação especial), 5 (alfabetização na idade certa), 6 (educação em tempo integral) e 7 (melhoria do fluxo escolar), por serem questões inter-relacionadas e que de alguma maneira contribuem para a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental.

No Ensino Médio (EM), Alagoas também é o estado da região Nordeste com o pior desempenho, com piora ao longo dos anos: 3, em 2000; 2,9 em 2007; 3,1 em 2009 e 2,9 em 2011. Ceará e Pernambuco são os estados com o melhor desempenho (3,7 e 3,4 respectivamente). Depois de Alagoas, Maranhão e Rio Grande do Norte são os estados com o pior desempenho (3,1 em ambos os estados).

Analisando as 29 metas do EM definidas no PEE1, poucas delas foram efetivamente alcançadas, resultado da falta de prioridade do governo Vilela Filho com a educação, representada em grande medida no diagnóstico do PEE2 e dos desafios para os próximos anos. Para esse balanço dos objetivos, os mesmos foram agrupados em formação, infraestrutura, democratização, recursos didático-pedagógicos, organização curricular e administrativa e alimentação escolar.

No item da formação (meta 3.3.6) e recursos didáticos-pedagógicos (3.3.8, 3.3.9, 3.3.17, 3.3.19, 3.3.23) praticamente não ocorreram avanços, exceto a meta 3.3.28 que tratava da distribuição dos livros didáticos, sob a responsabilidade do Programa Nacional do Livro Didático, cuja execução está sob a responsabilidade do FNDE. O financiamento per capita dos estudantes matriculados (meta 3.3.1), a transferência de recursos financeiros para as unidades escolares (3.3.11)

e a distribuição da merenda escolar (meta 3.3.25) igualmente dependeram de políticas do Ministério da Educação no decênio.

Já as metas de infraestrutura (metas 3.3.4, 3.3.7, 3.3.14, 3.3.15, 3.3.16, 3.3.2) e democratização foram temas polêmicos durante os dois mandatos de Vilela Filho. A meta 3.3.4. definia que gradativamente 100% das escolas deveriam funcionar conforme padrões mínimos nacionais de infraestrutura, complementada pela 3.3.7 que previa a aquisição de equipamentos de informática [...], “bem como garantia de manutenção dos equipamentos” (p.32), pela meta 3.3.14, objetivando “Garantir a permanência do Curso Normal/Médio nas regiões administrativas do Estado” (p.33).

As estratégias para o EM abordam desafios históricos, como a questão do currículo, a busca de novas alternativas metodológicas e pedagógicas, a correção do fluxo, de avaliação do processo de ensino e aprendizagem, dos excluídos, do lazer, cultura e das atividades físicas, da preparação profissional associada à tecnologia e à ciência, das temáticas da sexualidade, diversidade, gênero etc., que por sua vez, aludem à questão da identidade do EM, bastante pesquisada nas últimas décadas (e infelizmente, à despeito de iniciativas normativas e organizacionais importantes, ainda está encaminhada insatisfatoriamente pelo poder público).

Porém, um dos maiores desafios históricos da sociedade alagoana é a elevada taxa de analfabetismo de sua população. Alagoas continua sendo o estado da região nordeste e também do país com maior índice de analfabetos com faixa etária entre 15 ou mais anos de idade, acompanhando de perto por Maranhão, com uma diferença de apenas 1 ponto percentual. Em 2007, a taxa de analfabetos do estado era de 25,1%, enquanto que do Maranhão era de 21,4%. O relatório esclarece que em 2012, a situação do Maranhão continuou a mesma, enquanto

que a realidade de Alagoas melhorou significativamente, apesar de não ter sido suficiente para deixar a liderança da região em números de analfabetos.

O texto preliminar do PEE/2015 ressalta que com base nos dados estatísticos, o alto índice de analfabetismo em Alagoas, o contingente de alunos matriculados não corresponde à demanda efetiva existente, sendo necessário a execução de políticas públicas voltadas para “o ajustamento de eficácia, estabelecendo assim um estreitamento satisfatório entre a demanda e a oferta nessa modalidade de ensino” (ALAGOAS, 2015, p. 35).

A desestruturação da rede e a redução da quantidade de escolas é confirmada pelo total de matrículas na comparação entre os dois anos, que em 2012 eram de 946.004 e em 2013 caíram para 914.492, com variações entre os níveis.

Decisivamente, uma das questões que mais tem dificultado a resolução de muitos destes problemas indicados, é a delicada situação do financiamento educacional. Esta temática foi abordada anteriormente neste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desse modo, os principais fatores que contribuem para a precarização do trabalho docente levado a cabo pelos governos neoliberais nas regiões em que esses se transformaram em ideologia hegemônica podem ser percebidos na forma como o governo Vilela Filho conduzia a política educacional em Alagoas. Independente do fato de se tratar de uma administração subnacional, a gestão administrativa e de pessoal se alinhava com as orientações dos organismos internacionais que representam as forças do mercado.

A recorrente distribuição dos recursos remanescentes do FUNDEB é a confissão pública da gestão Vilela Filho do fracasso de uma política salarial consequente e da estruturação de uma carreira digna para os professores alagoanos. Ao tempo em que tais pagamentos adicionais de fim de ano não são frutos de nenhuma forma de abono ou prêmio de produtividade (defendidas e implantadas pelo PSDB, à semelhança do que ocorria no estado de São Paulo), representa não apenas a incapacidade do planejamento da gestão, mas um mecanismo concreto e permanente de contenção da folha salarial em moldes fiscais conservadores e, por conseguinte, de desvalorização da carreira docente. Com a prática do rateio ano a ano, os reajustes salariais se dão sempre abaixo do que é determinado nacionalmente. É uma bonificação de matriz invertida.

Os limites prudenciais da LRF sobre os gastos com pessoal foram repetidamente usados pelas gestões estaduais para recusar a reposição salarial dos funcionários, principalmente na fase Vilela Filho. Ainda em 2015, mesmo propondo uma reposição salarial aos trabalhadores, o governo Renan Filho, sucessor de Vilela Filho,

apresentou os mesmos argumentos para justificar a negativa de uma reposição salarial maior.

A inclinação ideológica da gestão Vilela Filho aos pressupostos do neoliberalismo não encontrou dificuldades em se ajustar aos interesses oligárquicos da monocultura do açúcar, que permanecia usufruindo dos benefícios do aparelho estatal e drenando as receitas públicas, comportamento condizente com o padrão verificado em grande parte da história política alagoana na relação estabelecida entre as classes políticas dominantes e as classes econômicas hegemônicas.

Em consequência, os ataques aos direitos trabalhistas dos profissionais da educação foram sistemáticos ao longo das duas gestões do PSDB, que resistia por meio do SINTEAL, entidade sindical que congrega o conjunto dos trabalhadores desse setor. A permanência das prerrogativas de carreira conquistadas durante os anos anteriores não se coadunava com as diretrizes políticas do governo, comprometido com a redução e privatização do Estado, a diminuição dos direitos sociais e a continuação da exploração intensiva da mão de obra da população a serviço da economia açucareira.

Conforme demonstrado, existem dados suficientes para a comprovação do caráter neoliberal das políticas educacionais implantadas pela sua gestão. A defesa do ideário neoliberal por parte da gestão Vilela Filho estava plenamente harmonizada com o que mais havia de ultrapassado e reacionário na esfera política, fazendo *jus* a origem social e econômica do próprio governador, herdeiro de uma tradição política autoritária que submeteu o estado a uma situação de estagnação econômica e a população alagoana a uma condição de pobreza e exclusão social.

Com efeito, a crise do estado de Alagoas só pode ser compreendida através da análise específica das suas particularidades (monocultura econômica

canaveira, extrema desigualdade social, práticas paternalistas e clientelistas) relacionadas às políticas macroeconômicas implantadas pelo governo central (ajuste fiscal, estabilização monetária, contenção de gastos públicos, altas taxas de juros) que por sua vez, é parte intrínseca da reorganização estrutural do sistema capitalista em sua etapa especulativa, como discutido até aqui.

De modo geral, a superação dos desafios históricos de Alagoas continua sendo uma tarefa gigantesca, pois depende de uma reorganização mais ampla do modelo de desenvolvimento brasileiro. Iniciativas pontuais apenas minimizam o quadro de dificuldades do Estado, que penaliza, sobretudo, aqueles mais vulneráveis social e economicamente. Contudo, um fator atenuador dessa situação foi aprovado em fins de 2014 pelo Congresso Nacional. Trata-se da mudança do indexador de correção da dívida do Estado com a União, que representava cerca de R\$ 50 milhões/mês no momento em que o novo governador Renan Filho tomou posse. O novo mecanismo de cálculo permitiria alguma margem para investimentos prioritários por parte do governo, assim como facilitaria a celebração de novos empréstimos. É uma possibilidade de alívio das finanças públicas que se apresenta a médio prazo no horizonte.

No caso examinado, o aparato institucional burguês alagoano contemporâneo sobrevive assentado sob uma estrutura oligárquica, majoritariamente controlado pela economia açucareira. Este segmento, quando não logra a eleição dos seus representantes mais diretos, desenvolve estratégias de cooptação das lideranças que até então estavam fora da sua esfera de influência. Do ponto de vista político, continua hegemonizando o domínio dos espaços burocráticos do Estado e dos Municípios, nos três Poderes constitucionais.

Observada sob qualquer prisma, é fato que a educação estadual foi penalizada durante os oito anos de mandato do PSDB.

Os Planos de Educação no período são o reflexo dos problemas educacionais, confirmadas tanto em seus respectivos diagnósticos quanto nos objetivos e metas propostas. Se as diretrizes do primeiro PEE (2006-2015) tivessem sido seguidas no norteamento das políticas públicas educacionais pela gestão Vilela, talvez os resultados verificados tivessem sido outros; ignorado aquele Plano, o diagnóstico consubstanciado no documento sucedâneo, onde se pode constatar a continuidade dos problemas educacionais que tanto penalizaram a maioria da população é dos mais desafiadores às gerações atuais e futuras.

Os obstáculos à maior democratização dos espaços públicos impostos pelo governo foram inegáveis, resultando no não-aprimoramento das práticas de convivência democrática, extremamente salutares ao fazer educacional e ao processo de ensino e aprendizagem. As eleições para diretores e conselhos escolares foi mantida formalmente, mas os canais de diálogo e a possibilidade de interferência nos rumos da gestão foram mínimos.

Conclui-se assim, que as políticas educacionais do governo Vilela Filho foram na contramão das políticas aprovadas pelo Governo Federal nesse período. Enquanto o Governo Federal expandiu sua esfera de atuação estatal com maior atenção às políticas sociais (com todas as contradições no que se refere à política macroeconômica), em Alagoas as políticas neoliberais do governo Vilela Filho concretizaram um contundente ataque aos direitos dos servidores públicos, com a sustentação dos grupos hegemônicos que controlavam a significativa maioria dos aparelhos públicos e privados, dentre estes a Assembleia Legislativa, o Poder Judiciário, a maioria das prefeituras municipais e os meios de comunicação de massa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento** in Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. Brasília: UNESCO, 2010; p. 39-71.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; Et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. Scientific Electronic Library Online, **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

ALAGOAS. Informativo conjuntural. Secretário de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico. Atualização do diagnóstico socioeconômico do Estado de Alagoas. Maceió: **Imprensa Oficial**, 1998.

ALAGOAS. Lei nº 6.197, de 26 de setembro de 2000. Plano de Cargo e Carreira do Magistério Público Estadual. Maceió: **Imprensa Oficial**, 2000.

ALAGOAS. Lei nº 5.247 de 226 de julho de 1991. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Alagoas, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. Maceió: **Imprensa Oficial**, 2004.

ALAGOASa. Lei nº 6.757, de 03 de agosto de 2006. Plano Estadual de Educação (2006-2015). Maceió: **Imprensa Oficial**, 2006.

ALAGOASb. Lei nº 6.768 de 14 de novembro de 2006. Plano de Cargos e Carreiras dos Cargos de Apoio e Administrativos dos Profissionais em Educação. Maceió: **Imprensa Oficial**, 2006.

ALAGOASc. Alagoas no rumo certo: principais realizações do governo de Alagoas. Janeiro de 1999 a janeiro de 2006. Maceió: **Imprensa oficial**, 2006.

ALAGOAS. Decreto nº 3.555. Dispõe sobre a suspensão de eficácia de leis concessivas de aumento de servidores públicos do Estado de Alagoas. Maceió: **Imprensa Oficial**, 2007.

ALAGOAS. **Informativo conjuntural**. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, ano 9, nº 23, Maceió, 2009. Disponível em <http://www.seplan.al.gov.br>.

ALAGOASa. Conselho de Controle Social do Fundeb. **Nota Técnica**. Maceió: 2012.

ALAGOASb. Decreto que altera as normas e a composição do Conselho Estadual de Educação. Maceió: **Imprensa Oficial**, 2012.

ALAGOAS. Nota sobre a ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Estadual. Maceió, **Imprensa Oficial**, 2013.

ALAGOAS. Informativo conjuntural. Secretário de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico. Atualização do diagnóstico socioeconômico do Estado de Alagoas. Maceió: **Imprensa Oficial**, 2015.

ALAGOAS. **Plano Estadual de Educação** (2015–2025). Versão preliminar. Fórum Estadual de Educação. Disponível em <http://www.see.al.gov.br>.

ALBUQUERQUE, Ana Elisabeth M. **O processo de Institucionalização do princípio de gestão democrática do ensino público**. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil: as privatizações nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFF, 2010

ALMEIDA, Milton Canuto. **Sessão Especial da Assembleia Legislativa de Alagoas**. PNE. Maceió: 2014.

ALMEIDA, Claudia Cristina Medeiros. **A formação docente na educação de jovens e adultos: uma análise**. Dissertação de Mestrado. Maceió: UFAL, 2008.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1987.

ALVES, Ana Elizabeth Santos. Trabalho docente e proletarização. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.36, p. 25–37, dez.2009 – ISSN: 1676–2584. Acessado em 10 de abril de 2015.

ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental: Nas trilhas do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo in Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

APRATTO, D. A Metamorfose das Oligarquias. Curitiba: HD Livros Editora, 1997.

ARAÚJO, Sergio Onofre. **Gestão Democrática? Os desafios de uma gestão participativa na educação pública em uma sociedade clientelista e oligárquica.** Maceió: EDUFAL, 2007.

ARELARO, Lisete R.G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? Scientific Electronic Library Online, **Educ. Soc.** vol.28 no.100 Campinas Oct. 2007.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: REVAN; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARIOSI, Cinthia Magda Fernandes. **Organização e gestão democrática na escola de educação infantil: análise dos limites e perspectivas nas realidades brasileira e italiana.** Tese de Doutorado. Marília, SP: Universidade Estadual Paulista, 2010.

BALL, S. J. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BECKENKAMP, A.H. **Empobrecimento e futuro do trabalho docente na visão de professoras do ensino fundamental da rede pública estadual do Estado do Rio Grande do Sul.** Dissertação de Mestrado. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2000.

BELUZZO, L.G; ALMEIDA, J.G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal LTDA, 1982.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. 2ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Unesp, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20.12.1996.

BRASIL. Lei nº 9.424 - 24.12.1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

BRASIL. **Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?** São Paulo: Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. São Paulo: **Revista Lua Nova**, nº 45; 1998; p. 49- 95.

CALLEGARI, Cesar (org.). FUNDEB: **financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Ground; APEOESP, 2008.

CAMARGO, E. A S. P.; PINO, I. R.; PACHECO, J.; PIOZZI, P.; GOERGEN, P.; OLIVEIRA, R. P. e SGUISSARD, V. Educação: de direito de cidadania a mercadoria. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 24, set. 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 2008.

CARVALHO, Cícero Pérciles de. **Economia popular: uma via de modernização de Alagoas**. 6º ed. Maceió: Edufal, 2014.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação: do Fundef ao Fundeb- repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual de ensino do Paraná -1996 a 2009**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

CARVALHO, Carlos Eduardo. O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção? **Revista de economia**, Niterói (RJ), v.4, n. 2, p.283-331, jul./dez. 2003. Disponível em http://www.anpec.org.br/revista/vol4/v4n2p283_331.pdf. Acessado em 17 de julho de 2014.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

CHRISPINIANO, J. Silêncio da reitoria protege atividade febril das fundações privadas na UNB. **Revista do ANDES-SN**, maio 2006.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

CHAUÍ, M. S. **A universidade em ruínas**. In: TRINDADE, H. (org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis: Vozes, 1999.

CRUZ, Hélvia Leite. **Condições de construção histórica do sindicalismo docente**. Tese de Doutorado. UNB, DF, 2008.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função redistributiva e supletiva da União- o FNDE em destaque**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2009.

CRUZ NETO, Tiago Leandro. **As representações sociais sobre a participação democrática de gestores de escolas públicas em Alagoas**. Tese de Doutorado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBP**AE – v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007.

DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro, Rocco, 5ª edição, 1997.

DEMO, Pedro. Teoria e prática da avaliação qualitativa. **PERSPECTIVAS**, Campos dos Goytacazes, v.4, n.7, p. 106-115, janeiro/julho 2005, p. 10.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. **Ensino Médio no Brasil: consensos e dissensos - Um estudo de avaliação de políticas públicas no campo da educação brasileira**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

DIRETÓRIO NACIONAL DO PT. Resoluções de Encontros e Congressos. São Paulo: **Fundação Perseu Abramo**, 1998.

DOURADO, L. F. (Org.). **Gestão escolar Democrática: A perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Goiânia – GO**. Goiânia: Alternativa, 2003.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social*; **Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, 1(2): 231-254, out. 1999.

EDNIR, Madza; BASSI, Marcos (org.). **Bicho de sete cabeças- Para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo, Petrópolis, Ação Educativa, 2009.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

ENGUITA, Mariano Fernández. A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização. **Revista Teoria e Educação** –

Dossiê: interpretando o trabalho docente, Porto Alegre, Pannonica, n. 4, p. 41-61, jan. 1991.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. **Políticas públicas de educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades** (p. 195-2005) in Avaliação de Políticas Públicas.

FERNANDES, Florestan. **Da Guerrilha ao Socialismo: A Revolução Cubana**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FERRARI; Vinícius Eduardo. **Poulantzas, o Estado e o conceito de hegemonia**. Revista de Estudos Sociais – Ano 2012, nº 28, vol. 14, p. 53-74.

FERREIRA JR, A. e BITTAR, M. **Proletarização e sindicalismo de professores na ditadura militar (1964 – 1985)**. São Paulo: Terras do Sonhar: Pulsar, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril de 2003. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 02 de maio de 2014.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e Trabalho: bases para debater a Educação Profissional Emancipadora. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v.19, n.1, p.71-87, jan. /jun. 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico- social e capitalista**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GALVANIN, Beatriz. Reforma do sistema educacional dos anos 90: breves considerações sobre os aspectos históricos, econômicos e políticos. **Hórus: Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas**. Ourinhos/SP, Nº 03, 2005.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. Financiamento da Educação – Atendimento às Matrículas da Educação Básica e Capacidade de Financiamento dos Municípios do Estado do Pará (Pesquisa AMCF). Belém, Pará: **Relatório de Pesquisa**, 2007.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 1996.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 6. ed. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988. (Coleção perspectiva do homem, v.48.).

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. V. 3. Maquiavel. **Notas sobre o Estado e a política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo**. 2. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (Cadernos do Cárcere, v.2.).

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel: notas sobre o Estado e a política**. 2. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho et al. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Cadernos do Cárcere, v.3.).

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere. Volume 1: Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

GRANZOTTO, Tânia Maria. A implementação de ações neoliberais nas Universidades Públicas. **Revista Serviço Social & Saúde**. UNICAMP Campinas, v. X, n. 12, Dez. 2011.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HERMIDA, Jorge Fernando. **A educação na era FHC: fundamentos filosóficos e políticos**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008.

HERMIDA, Jorge Fernando. Socialismo e Ciência da História em Karl Marx. In: ALMEIDA FILHO, Agassiz. **Manual de Ciência Política**. São Paulo: Melhoramentos, 2008.

HILFERDING, Rudolf. **O capital financeiro**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HYPÓLITO, A.L. **Trabalho docente: classe social e relações de gênero**. Campinas: Papirus, 1997.

HOBBES, Thomas. **Leviatã ou matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Col. Os Pensadores. Trad: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOBSBAWM, Eric J. **A era dos extremos - O Breve Século XX – 1914-1991**. São Paulo: Editora da UNESP, 1995.

HOBSBAWM, Eric J. **Sobre história**. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

HOBSBAWM, Eric J. **Mundos do trabalho: novos estudos sobre a história operária**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

KUHLMANN, Paulo Roberto Loyolla. In LIMA, Rômulo de Araújo. **10 lições sobre Rousseau (Prefácio)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

LEHER, Roberto. Para silenciar os Campi. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 867-891, Especial - Out. 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 20 de dezembro de 2015.

LEHER, Roberto; LOPES, Alessandra. **Trabalho docente, carreira e autonomia universitária e mercantilização da educação**. VII Seminário Redestrado – nuevas regulaciones en América Latina: Buenos Aires, 3, 4 y 5 de julio de 2008.

LESSA, Sérgio. **Capital e Estado de Bem-Estar: o caráter de classe das políticas públicas**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

- LESSA, Sérgio; Ivo Tonet. **Introdução à filosofia de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Unesp, 2002.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.
- LENIN, Vladimir I. U. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo: ensaio popular**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- LIRA, Fernando José de. **Crise, privilégio e pobreza: Alagoas no limiar do terceiro milênio**. Maceió: Edufal, 1997.
- LIRA, Fernando José de. **Formação da riqueza e da pobreza de Alagoas**. Maceió, Edufal, 2007.
- LIRA, Jailton de Souza. **A trajetória sindical dos trabalhadores da educação em Alagoas (1985-2010)**. Dissertação de Mestrado. Maceió: Universidade Federal de Alagoas, 2012.
- LIRA, Jailton de Souza. **Uma questão de classe: o movimento sindical da educação em Alagoas**. Maceió: Edufal, 2013.
- LIRA, Jailton de Souza. O decreto e a resistência: a força do neoliberalismo. **Trabalho & Educação**. Belo Horizonte: jan-abr. 2014/v.23, n.1; p. 75-86. Disponível em <http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php/trabedu>. Acessado em 11 de agosto de 2014.

LIRA, Sandra Lúcia. **Financiamento e Democratização da Educação Pública em Alagoas: os efeitos do FUNDEF**. Dissertação de Mestrado. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2001.

LIRA, Sandra Lúcia. **Alagoas: 2000-2013**. São Paulo: Perseu Abramo, 2014.

LOPES, Herton Castiglioni. **A inflação e os Planos Cruzado e Real: uma análise institucionalista**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

KUHLMANN, Paulo Roberto Loyolla in LIMA, Rômulo de Araújo. **10 lições sobre Rousseau (Prefácio)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MACIEL, David. **De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)**. Tese de Doutorado. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2008.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARTINS, Lucinéia Scremin. **A identidade política dos professores das Universidades Federais e as transformações no mundo do trabalho**. Tese de Doutorando. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Fridrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl; ENGELS, Fridrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Marin Claret, 2006.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: DIFEL, 1982.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas. Autores associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 57).

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo – Democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Ed. FE/UNICAMP, 2000, Campinas/SP.

MENESES, Jaldes Reis. Carlos Nelson Coutinho: a hegemonia como contrato. **Serv. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 675-699, out. /dez. 2013.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. **A relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (FUNDEF-FUNDEB)**. Dissertação de Mestrado. Belém: Universidade Federal do Pará, 2012.

MÉSZÁROS, István. **Estrutura social e formas de consciência II: a dialética da estrutura e da história**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **Estrutura social e formas de consciência: a determinação social do método**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, István. **Educação para além do Capital**: São Paulo, Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus Pecados Capitais**. Ceilândia, DF: Idea Editora, 1997.

MONLEVADE, João. **A educação pública no Brasil: contos & descontos**. Ceilândia, DF: Idea editora, 2010.

MONLEVADE, João. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia, DF: Idea Editora, 2007.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOREIRA, João Flavio de Castro. **As políticas de expansão e privatização do ensino superior no Brasil e na Argentina**. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um Novo Pacto Federativo para o Brasil**. São Paulo, SP: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia**. In: _____ (org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005, p. 85-125.

NÓVOA, António. Para um estudo sócio-histórico da gênese e do desenvolvimento da profissão docente. **Revista Teoria e Educação**, Porto Alegre, Pannonica, n. 4, p. 109-139, 1991.

OLIVEIRA, Daniele Kelli Lima. **Gramsci e os intelectuais orgânicos da classe trabalhadora:** contribuição à educação na perspectiva da emancipação humana. Dissertação de mestrado. Fortaleza: universidade federal do Ceará, 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, set. /dez. 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

OLIVEIRA, Luciano. **10 lições sobre Hannah Arendt.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

ONOFRE, Gabriel. Friedrich Hayek e os liberais brasileiros na transição democrática. **Revista Crítica Histórica.** Ano V, nº 10, p. 194-2016. Dezembro/2014

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL/SECCIONAL ALAGOAS. Relatório sobre os índices de violência em Alagoas entre os anos de 2012 e 2013. Comissão de Direitos Humanos.

PAIXÃO e CASARÕES, Guilherme Stolle. **A economia política do governo Collor:** discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalizão. Dissertação de Mestrado. USP, São Paulo: 2008.

PARO, Vitor Henrique. **Políticas Educacionais:** considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (orgs) Políticas Públicas e Educação básica, Ed. Xamã, 2001, São Paulo/SP.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Mudanças na política de financiamento da educação básica no Brasil: 1996-2006.**

Dissertação de Mestrado. João Pessoa: 2007.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Financiamento da Educação Básica no Brasil: os efeitos do FUNDEB no Estado da Paraíba.** Tese de Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel.

Redefinições no papel do Estado: Terceira via, novo desenvolvimentismo e as parcerias público/privadas na educação.

Revista da FAEEB – Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 21, n. 38, p. 57-67, jul. /dez. 2012. Disponível em www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/123. Acessado em 10 de julho de 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues.

Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática na educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação** (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari; FERNANDES, Maria Dilméia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 12 de julho de 2015.

PIERRO, Maria Clara Di. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de Educação de Jovens

e Adultos. Scientific Electronic Library Online, **Educ. Pesq.** vol.27 no.2 São Paulo July/Dec. 2001.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995–2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108–135, set. 2002.

PINTO, J. M. R. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877–897, out. 2007.

PINTO, J. M. R. Limites do Pacto Federativo no Financiamento da Educação Básica. São Paulo, SP (Universidade do Estado de São Paulo): **Revista ADUSP** (Dossiê Educação), janeiro de 2010.

PINTO, J.M.R.; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. Eccos- **Revista Científica**. São Paulo, v.8, n.I, p. 23–46, jan/jun. 2006.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

ROUSSEAL, Jean Jacques. **O contrato social: princípios do Direito Político**. São Paulo: Martins Fontes, 1999a.

ROUSSEAL, Jean Jacques. **Princípios sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens**. São Paulo: Martins Fontes, 1999b.

SANTOMÉ, Jurgo Torres. **A educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **A nova Lei da Educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**. v. 12 n. 34 jan. /abr. 2007.

SINGER, André. **Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2000.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002)**: das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan. /mar. 2004.

WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2002.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Alves. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea09.pdf>. Acessado em 19 de julho de 2014.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi**. Nova Delhi, 1993.

UNESCO. **Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos**: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990.

VAINFAS, Ronaldo. **Caminho e descaminhos da História** (p. 621-633) in CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo (org). Domínios da História: ensaios de teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

VERÇOSA, E. de G. **Cultura e Educação nas Alagoas**: história, histórias. Maceió: Edufal, 1996.

VIANNA, C.P. **Os nós do “nós”**: crise e perspectiva da ação coletiva docente em São Paulo. São Paulo: Xamã, 1999.

VILELA FILHO, Teotonio. **Programa de governo (2007-2010)**. Desenvolvimento econômico com Bem-Estar Social. Maceió: agosto de 2006.

VILELA FILHO, Teotonio. **Programa de Governo (2011-2014)**. Consolidar as conquistas. Avançar na qualidade de vida e nos direitos de cidadania. Prioridades para mais quatro anos de Governo. Maceió: julho de 2010.

SOBRE OS AUTORES

Jorge Fernando Hermida

Uruguaio naturalizado brasileiro. Atualmente é professor Associado IV da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor do Curso de Pedagogia - Modalidade a Distância do Centro de Educação e da Licenciatura e Bacharelado em Educação Física, do Centro de Ciências da Saúde da UFPB. Membro do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE, nível Mestrado e Doutorado) e do Mestrado Profissional Gestão em Organizações Aprendentes, ambos do Centro de Educação da UFPB. Possui Mestrado em Educação Motora (1995) e Doutorado em Filosofia e História da Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2002). Pós-doutorado no Departamento de Sociologia e Comunicação da Universidade de Salamanca, Espanha (2009-2010). Líder do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação, Políticas Públicas e Mundo do Trabalho, cadastrado no CNPq.

Jailton de Souza Lira

Natural de Maceió, Alagoas. Professor do Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) na área de gestão e políticas educacionais. Licenciado em História, Especialista em Educação em Direitos Humanos e Mestre em Educação Brasileira pela UFAL. Doutor em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) na área de política educacional. Foi presidente do Conselho Municipal de Educação e do Conselho de Alimentação Escolar de Maceió, dirigente do Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas e da Central Única dos Trabalhadores/AL. Exerceu os cargos de professor da rede municipal de Maceió e da rede estadual de Alagoas. Representante da Campanha Nacional pelo Direito a Educação/AL. Pesquisa as seguintes temáticas: Gestão e Financiamento Educacional, Movimento Sindical e Educação em Direitos Humanos.



Este livro foi diagramado pela Editora da UFPB em 2017.
Impresso em papel Offset 75 g/m²
e capa em papel Supremo 90 g/m².

Este livro está focado na análise de uma das principais políticas públicas dos países capitalistas democráticos: a política educacional. Acreditando na importância da educação para a transformação social, sem menosprezar o acúmulo e a transmissão dos saberes acumulados pela humanidade, a investigação sobre como o processo educacional brasileiro – destacando o alagoano – recebeu (e recebe) influência do ideário neoliberal é de extrema importância para a compreensão das estruturas de dominação e das inter-relações que conferem a esta realidade alguns componentes singulares, embora interligados a um complexo político econômico e social mais amplo, alicerçado em uma sociedade de perfil autoritário, oligárquico e concentrador de riquezas.

Com efeito, a crise do estado de Alagoas só pode ser compreendida através da análise específica das suas particularidades (monocultura econômica canavieira, extrema desigualdade social, práticas paternalistas e clientelistas e históricas mazelas educacionais) relacionadas às políticas macroeconômicas implantadas pelo governo central (ajuste fiscal, estabilização monetária, contenção de gastos públicos, altas taxas de juros) que por sua vez, é parte intrínseca da reorganização estrutural do sistema capitalista em sua etapa especulativa.

Jailton de Souza Lira
Jorge Fernando Hermida

