

UFRRJ

**INSTITUTO DE EDUCAÇÃO / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**

TESE

**IMPACTOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NA
GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EJA NO BRASIL**

RODRIGO COUTINHO ANDRADE

2019



UFRRJ

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO/ INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**

**IMPACTOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NA
GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EJA NO BRASIL**

RODRIGO COUTINHO ANDRADE

Sob a orientação do professor
Dr. José dos Santos Souza

Tese submetida como requisito parcial para a obtenção do título de **Doutor em Educação**, no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Área de Concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Linha de Pesquisa: Desigualdade Social e Políticas Educacionais

Seropédica, RJ / Nova Iguaçu, RJ
maio de 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Andrade, Rodrigo Coutinho, 1981

A553i Impactos da reforma gerencial do Estado na gestão de políticas públicas para a Educação de Jovens e Adultos no Brasil. / Rodrigo Coutinho Andrade. - Seropédica (RJ); Nova Iguaçu (RJ), 2019.

577 f.: Il.

Orientador: Dr. José dos Santos Souza

Tese [Doutorado em Educação] - Programa de Pós-graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2019.

1. Estado e Políticas Públicas. 2. Estado - Reforma Administrativa. 3. Gerencialismo. 4. Educação de Adultos. 5. Política Educacional. I. Souza, José dos Santos, 1966-, orient. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

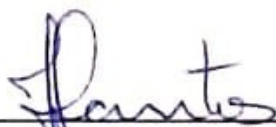
This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E
DEMANDAS POPULARES

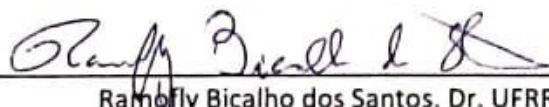
RODRIGO COUTINHO ANDRADE

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Educação**, no Curso de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, área de Concentração em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

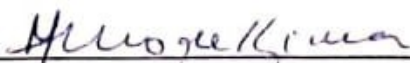
TESE APROVADA EM 14/05/2019.



José dos Santos Souza. Dr. UFRRJ
(Orientador)



Ramôly Bicalho dos Santos. Dr. UFRRJ



Miriam Morelli Lima. Dra. UFRRJ



Jussara Marques de Macedo. Dra. UFRJ



Sônia Maria Rumert. Dra. UFF

Às Marias e Clarice.

AGRADECIMENTOS

Não lembro exatamente a data. Mas foi no mês de fevereiro de 2002. Retornava à noite do treino de handebol e passei na casa da tia Alice, onde havia conexão com a internet e um daqueles computadores de nosso tempo. Lá conferi minha classificação para o curso de Geografia na Universidade Federal Fluminense (UFF) após meses de estudos em bibliotecas, cursos, mesas improvisadas, barcas, ônibus, bares, etc. Demorei em torno de dez minutos para chegar em casa após abraços calorosos dos meus tios e primos. No caminho pensava na alegria de ser, nas coisas do coração e tinha certeza que nas mãos havia um *muito fazer*. Seu pivete, aquele que sentava lá no alto nos nostálgicos dias de Fonseca, atravessava a rotunda, alta e espessa barreira. Aquela que parecia intransponível, e de fato é para grande soma dos brasileiros. Você, diferente das outras ocasiões, me esperou na porta com lágrimas nos olhos e, como nunca diferi de ti, me derramei em choro profundo. Gracioso mar de felicidade, marcado por um abraço eterno que sinto até hoje. Foi uma singela resposta à sua luta. Foi um pífio retorno de tudo que vi em ti, meu signo de labor e amor. Minha certeza de ser filho da classe trabalhadora. Minha certeza do *lado a tomar*. Minha certeza de ser filho.

Depois foram diferentes concursos, aprovações e classificações. Distintas escolhas e renúncias. Dias de greve, de susto, de cansaço, de isolamento-presença e de alegria daquele que sobreviveste pela lágrima após a madrugada de luto. Não tem como ser diferente, foi e será intenso como a nossa companhia. A primeira pessoa a agradecer teria que ser a senhora. A pessoa no qual também dedico todo o texto e vida. Obrigado por tudo, mãe. Segue adiante a redação para a banca de doutorado, que passará por um competente exame como ocorreu no mestrado, quando a senhora adentraste pela primeira vez em um ritual acadêmico. Segue adiante a possibilidade do seu filho ser doutor. Segue adiante o resultado da escrita que a senhora acompanhou de perto e me amparou de todos modos. Segue adiante um estudo realizado com suas mãos, orações e preces. Segue adiante o

resultado do poder da criação que certifico como uma redação sua. Sem você, seria impossível. Juro.

Signo de carinho, afeto, exemplo, diálogo e onipresença. Pelos conselhos, pelo apoio material-imaterial. Pelo amor do seu jeito. Pelo seu sorriso. Pelo *diganga* na infância, pelo Rodrigo de hoje. Por tudo! Te amo mais do que imagina e menos do que merece. Eterno papai Eduardo, obrigado!

Por ser irmão de fato. Um eterno camarada. Uma honra dizer ao mundo que tenho o mesmo sobrenome que carregas. Uma fortuna viver contigo em todos os momentos possíveis. Agora meu compadre. O mais nobre conselheiro de todos os sabores e dissabores. Pelos dias de disputa de samba-enredo nas escolas de samba, pelas brincadeiras e estripulias no Fonseca, na Praia do Jardim, etc. Grande companheiro. Léo Andrade, obrigado por tudo! Te amo demais.

Pela fortuna do colo, do abraço, do carinho, do afeto, dos dias de acampamento. Pelas histórias de magistério na Ilha Grande. Pelo olhar de sempre, pelo trabalhismo, pelas férias, pelos conselhos, pelas cartas e pelas conversas. Pelo exemplo que me faz hoje docente. Pelo eterno abraço apertado. Exemplo para todos nós da família Coutinho. Obrigado, matriarca e mãe! Obrigado, Ezinha!

Ao irmão de todos os fatos. Das esquinas, dos bares, das dores, dos sambas, do *maraca*, da labuta, do socialismo, do Flamengo, do Colubandê, da Amazônia e do Acre. Cidadão do mundo. Me apresentou a universidade pública como algo para além da academia; o real sentido de irmandade que nutre até os dias atuais dentre os seus, que desde sempre os fez meus. Obrigado pelo cuidado com o seu irmão caçula! Obrigado pelas diversas felicidades do mundo! Obrigado por tudo, Neto!

À irmã das mais profundas horas. À irmã das maiores demandas. À irmã dos trabalhos de recuperação, dos lanches sequestrados ante o desejo da maternidade. Irmã da vida. Ser de luz! Obrigado por tudo, Gabi! Saravá!

Ao irmão da escola, do esporte, da tuba, do samba, da infância, da luta e juventude! Obrigado, Davi!

Àquele que sempre é lembrado com lágrimas nos olhos. Sempre recordado com os signos de amor! Foste quando ainda nem caminhava, mas que embalaste meus sonhos com a face mais fraternal já vista. Uma pena não compartilhar materialmente este momento contigo; assim como muitos pretéritos. Meu Avô José Coutinho, muito grato pela família que tanto orgulho me nutre, e que tão bem me fizeste caminhar nesta peleja terrena. Obrigado!

Os dias de domingo, as mesas fartas, os sorrisos largos ao pôr do sol em seus quintais. Sua expressão séria, seu jeito metódico, sua doçura de vô que até os dias atuais abriga uma saudade que não cabe no peito. Até um dia, vovô Walter. Obrigado!

Ao camarada, amigo, orientador e irmão de trabalho José dos Santos Souza. Muito grato pela porta aberta para o ingresso e participação plena no Grupo de Pesquisa sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS). Muito obrigado pelos diálogos em diferentes tempos e espaços. Pelos conselhos para além da pesquisa acadêmica. Pelo papel de professor para além da rotina. Pela minha maturação no campo científico mesmo tendo ciência ainda de/das minhas limitações – responsabilidade que não lhe pertence em momento algum, pois fizeste além do imaginável. Muito obrigado!

À toda *Coutinhada*! Tia Alice, Tia Ana, Tia Maria, Tia Lene, Tio Licinho, Tio Lautim, Tio Zeca, Tio Beto e aos demais que já me embalaram em seus braços. Obrigado por tudo! Aos primos Alessandra, Ana Alcía, Amanda, Gabriel, Leandro, Sérgio, Simone. Meus sinceros agradecimentos pelas palavras, carinhos e afeto! Hugo, Maria Vitória, Zeca, Maria Eduarda, Henrique, Vinícius, Luiza... Evoé, jovens à vista! Meus queridos afilhados Inaê, Jorge, Maiara e Maria Vitória. Grato pela energia de vocês! Meu tio José Coutinho Filho, que cedo se foi para outro plano, agradeço pelo exemplo, pela sabedoria e pela serenidade. Saudade de ti nos mirando na cadeira de balanço. Saudade dos seus conselhos, eterno patriarca.

Aos Andrades! Tio Walkir, Tia Wilma, Tia Cleuza, Tia Sônia e os primos Denise, Eliane, Renato, Ricardo e Walkiria. Mesmo distantes, obrigado pelo acalanto pretérito. Pelo *Diganga* expresso sempre com muito carinho. Tio Newton, Tio Jurandir, Tia Bibi e Tia Beth que, mesmo materialmente distantes, presentes estão

em minha caminhada na Terra. Um privilégio tê-los em meus primeiros passos. Obrigado!

Aos amigos da eterna turma do curso de Geografia que até os dias atuais tenho a preciosidade da comunhão. Eternos irmãos que a vida me deu a fortuna da companhia! Alexandre Vieira (*In memoriam*), Anderson Sampaio, André Luck, Bruno Gomes, Charles Chafin, Daniel D'el Rei, Diogo Jacques, Eduardo Fuchshuber, Fabrizio Nascimento, "Gegê", Igor Andrade, Igor Barreira, Igor Robaina, "Jah Jah", Jorge Félix, Leonardo Gama, Luciana Pereira, Mariana Reicher, Nicolas Crapez, "Paulista", Paulo Bahia, Paulo Trope, Pedro Braga, minha comadre Renata Domingues, Vinícius Machado, meu compadre Vitor Frias, Vitor Niobey, toda turma do "Pelegão" e aos demais que por acaso não foram citados. Obrigado. Imensamente!

Para todos os camaradas do GTPS. A presente pesquisa seria inviável sem a contribuição de cada um de vocês em nossa peleja cotidiana. Trata-se de uma obra coletiva, onde as imperfeições são de minha responsabilidade. Aos amigos Alex Kosak, Bruno Figueiredo, Carlos Henrique, Célia Veiga, Cinthia Marujo, Fabíola, Gabriel Melgaço, Gérson, Hugo Silva, Jussara Macedo, Marcelo, Miriam Morelli, Nelma, Tânia Almenara, Thiago Esteves, Vanessa Soares, assim como os demais integrantes não mencionados pela fraqueza da memória, mas com a mesma intensidade. Obrigado!

Às professoras Miriam Morelli e Sonia Rummert pelas observações, questões e apontamentos na qualificação da presente tese. Obrigado pelas arguições e veredas para a conclusão da pesquisa. Espero ter contemplado.

Agradeço aos irmãos do mundo Astrogildo França e Felipe Moura. Obrigado pelos diálogos e tensões.

Aos amigos da grande casa e da Geografia. Agradeço especialmente aos camaradas Débora Mendonça, Leandro Tartaglia e Luís "Marola" pelos debates no mestrado e na vida, assim como os grandes veteranos "Bira", "Caco", Guilherme Barros, Pedro Quental e os demais colegas do Projeto de Extensão Estágio de Vivência em Assentamentos Rurais. Aproveitando o ensejo, o eterno reconhecimento aos professores do curso de Geografia da UFF, com saudação

especial ao grande amigo Néelson da Nóbrega Fernandes (*In memoriam*), que um dia dividiste comigo tardes de conselhos e de orientação no mestrado.

Aos amigos do Departamento de Geografia do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Obrigado pelas prosas, conselhos e “anistia” *ampla, geral e irrestrita* para o processo de doutoramento.

Aos camaradas do Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FFP-UERJ), por onde trabalhei quatro anos e senti a finalidade da universidade na qualificação da classe trabalhadora. Grato pelas prosas, sorrisos, debates e abraços, em especial aos amigos Charles de França, Manoel Santana – também mestre nos tempos de escola –, Marcos Couto, Marcos César, Nilo Modesto, Otávio Leão, Paulo Alentejano, Ruy Moreira e André Tinoco.

Ao amigo Andreelino Campos (*In memoriam*). Por tudo! Pelo apadrinhamento nos tempos de FFP-UERJ.

Aos camaradas da Associação dos Geógrafos Brasileiros pelos debates e pela labuta. Obrigado Eduardo Maia, Fabrícia, Núbia, Ronald e os demais amigos.

Aos professores e amigos do PPGEduc-UFRRJ. Obrigado!

Aos colegas professores e estudantes que ao longo do tempo de magistério na Educação Básica, nas diferentes redes de ensino, me fizeram entender o sentido da escola e da EJA no país.

Aos tios de Maricá pelas homéricas tardes, fins de semana e feriados. Obrigado Tio Carlinhos, Tia Katia, Tio Zé, Tia Iolanda, Tio Cabral, Tia Marisi, Tio Ney e Tia Leida. Aproveito o ensejo para agradecer aos amigos deste tempo. Obrigado Rafael, Isabela, Pablo, Ana Luiza, Max, Francyne, Carla, Marlon, Marcelo, Marcelle e Rodrigo.

Aos amigos do Colégio Cenecista Orlando Rangel e do handebol. Grandes camaradas até os dias atuais! Alexandre, Anderson, Antônio, Celestino Marendino, “Chapoca”, Diego, Douglas, Flávio Schimidt, Gustavo, Leandro Camillo,

Leonardo Antunes, Marcelo, Paulo Oliveira, Ricardo Grion e os demais porventura não mencionados. Grato pelos incríveis dias!

À Família Figueiredo pelos longos anos compartilhados.

Querida Clarice. Um dia irás entender a distância do papai neste tempo de escrita. Um dia irás entender o quanto precisei me ausentar, mesmo contra minha vontade. Mas não se esqueça, você é minha razão. Minha vida. Obrigado pela compreensão mesmo sem expressar. Obrigado pela ternura, pelos abraços e carinhos. Minha filha, te amo!

Minha avó Maria José. Amada Zezé. Nunca em vida ouvi, li ou tomei ciência de qualquer contradição sua. Uma alma caridosa ao extremo, que em cada gesto singular proferia o amor em sua essência. Vivia para o outro em sua plenitude. Um ser que muita falta faz a este caótico plano. Um exemplo de tudo, para tudo e em tudo. Obrigado pelo carinho em vida. Pela ternura. Pelo zelo com todos!

Minha saudosa avó Maria de Lourdes. Assim como vovó Zezé, simboliza(va) luta, afago e amor! Mãe de cinco filhos, avó de oito netos. Criada em Campos dos Goytacazes, descendente de escrava, casada com o lendário José Coutinho. Analfabeta. Hoje, minha querida Avó, ando estudando e lutando contra nossas angústias compartilhadas. Grato pelos conselhos! Uma fortuna o seu cafuné! Com olhos marejados lhe agradeço por tudo! Até um dia.

Queria Luana. Grato pela luz no fim da peleja. Pelo amor, pela compreensão, pela luz e pelo afeto.

Agradeço à CAPES pelo fomento à pós-graduação do país que tornaram viável a estruturação do PPGEduc/UFRRJ.

Por fim, gostaria de agradecer ao povo brasileiro que, por meio de impostos, tornaram possível o trabalho desenvolvido nas universidades públicas do país como a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, ainda que sua grande maioria não tenha a mesma oportunidade que tive de concluir este curso.

Grato aos que por acaso esqueci.

Jubà Ibamolè!

RESUMO

ANDRADE, Rodrigo Coutinho. **Impactos da reforma gerencial do Estado na gestão das políticas públicas para a EJA**. Seropédica (RJ); Nova Iguaçu (RJ): 2019. 577 p. Tese [Doutorado em Educação] – Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2019.

Ao longo das últimas décadas as políticas públicas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil sofreram mudanças significativas. Tais mutações ocorreram de modo intrínseco às contrarreformas acionadas pela recomposição burguesa diante da crise orgânica do capital deflagrada desde os anos 1970, embora no Brasil as evidências de sua materialidade se tornaram mais claras a partir de meados dos anos 1980. É deste contexto que emana a reforma do Estado brasileiro sob a perspectiva neoliberal mediada pela Terceira Via, iniciada no Governo Fernando Collor de Mello, mas consolidada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. A reforma do Estado brasileiro, em especial o receituário da “Nova Gestão Pública”, atinge dramaticamente as políticas públicas para a EJA no país, uma vez que estas passam a se orientar pelas diretrizes da gestão pública enxuta e flexível, pautadas pela perspectiva da *accountability* e do pragmatismo da gestão com foco em resultados. O avanço destas reformas, além de redefinir os métodos e processos de gestão escolar, implicou também na reengenharia político-pedagógica da EJA, de modo a redefinir os conteúdos curriculares e as metodologias de ensino tendo como meta a formação do trabalhador de novo tipo, mais psicofisicamente adaptado às demandas de produtividade e competitividade das empresas, bem como ética e moralmente conformado ao caráter excludente do mercado de trabalho. É neste contexto em que analisamos as mudanças recentes na gestão das políticas públicas para EJA no Brasil desencadeadas pela contrarreforma do Estado brasileiro. Nosso objetivo é explicar os impactos da reforma gerencial do Estado para a gestão das políticas públicas para a EJA no Brasil, abarcando tanto a relação entre demanda e oferta, quanto a natureza de sua reestruturação administrativa e pedagógica. Trata-se de uma pesquisa básica, de análise qualitativa, de caráter explicativo, que se insere na categoria de pesquisas de tipo bibliográfico-documental por se ancorar em dados coletados a partir de análise de documentos governamentais, dados estatísticos e relatórios institucionais, assim como em revisão de literatura da área de Educação. Como recorte sócio-histórico, a pesquisa delimita-se ao período de 1996-2016, por identificar neste processo a materialização das ações governamentais mais contundentes em decorrência da contrarreforma do Estado. A análise aponta os seguintes resultados: a) a consolidação da descentralização da execução das políticas públicas de EJA no Brasil marcada pela responsabilização da sociedade civil, assim como a municipalização dessa modalidade de ensino de modo descontínuo e insuficiente ante à oferta bruta e relativa; b) a institucionalização do financiamento precário tanto em sua exclusão no FUNDEF, quanto em sua inclusão periférica no FUNDEB devido ao fator de ponderação estipulado; c) a ampliação e flexibilização da oferta da EJA por meio de programas integrados à formação profissional inicial que, na realidade, é uma estratégia para atender as demandas empresariais de formação e de conformação do “homem de novo tipo”; d) a reorientação das finalidades formativas na EJA submetidas à perspectiva interessada, imediatista e pragmática de formação humana pautada pelos discursos da empregabilidade, do empreendedorismo e do desenvolvimento sustentável, em conformidade com os imperativos da mediação do conflito de classes. Estes resultados nos conduziram à conclusão de que o sentido de tais mudanças na/para as políticas públicas para EJA no Brasil estão no bojo das estratégias do Bloco no Poder para a conformação da classe trabalhadora às novas morfologias do trabalho e às condições renovadas de manutenção do consenso necessário para a manutenção da hegemonia do capital, seja pela formação para o trabalho simples, seja pela conformação ética e moral dos seguimentos mais vulneráveis da classe trabalhadora para encarar com naturalidade o desemprego e/ou a intensificação da precariedade do trabalho e da vida no estágio atual de desenvolvimento da sociabilidade burguesa. Agência Financiadora: CAPES.

Palavras-chave: Estado e Políticas Públicas; Estado – Reforma Administrativa; Gerencialismo; Educação de Adultos; Política Educacional.

ABSTRACT

ANDRADE, Rodrigo Coutinho. **The Impacts of state managerial reform on management in the adult's education public policies in Brazil.** Seropédica (RJ); Nova Iguaçu (RJ): 2019. 577 p. Thesis (Doctorate in Education) – Postgraduate Program in Education, Contemporary Contexts and Popular Demands, Federal Rural University of Rio de Janeiro, 2019.

Over the last decades, the public policies for Youth and Adult Education (EJA) in Brazil have undergone significant changes. These changes occurred intrinsically to the counterrevolutionary actions of bourgeois recomposition in the face of the organic crisis of capital since in 1970s, although in Brazil the evidence of its materiality became clearer in the mid-1980s. The reform of the Brazilian State under the neoliberal perspective mediated by the Third Way, initiated by the Collor de Mello Government, but consolidated by the Fernando Henrique Cardoso Government. The reform of the Brazilian State, especially the "New Public Management" prescription, dramatically reaches the public policies for the EJA in this country, since these are now guided by the guidelines of lean and flexible public management, guided by the perspective of accountability and the pragmatism of management with a focus on results. The advancement of these reforms, in addition to redefining the methods and processes of school management, also implied the political-pedagogical reengineering of the EJA, in order to redefine curricular contents and teaching methodologies, with the goal of training the new type of worker, more psychophysically adapted to the demands of productivity and competitiveness of companies, as well as ethical and morally conformed to the exclusionary character of the labor market. In this context that we analyze the recent changes in the management of public policies for EJA in Brazil triggered by the counterreformation of the Brazilian State. Our objective is to explain the impacts of state management reform on the management of public policies for the EJA in Brazil, covering both the relationship between demand and supply and the nature of its administrative and pedagogical restructuring. This is a basic research, of qualitative analysis, of an explanatory nature, which falls within the category of bibliographic and documentary research because it is anchored in data collected from analysis of government documents, statistical data and institutional reports, as well as in literature review of the area of Education. The socio-historical cut, the research is limited to the period 1996-2016, for identifying in this process the materialization of the most forceful governmental actions as a result of the administrative reform of the State. The analysis shows the following results: a) the consolidation of the decentralization of the implementation of the public policy of EJA in Brazil marked by the accountability of civil society and the municipalisation of this modality of education insufficiently before the offer; b) the institutionalization of lean financing after the institutionalization of FUNDEF and FUNDEB; c) the expansion and flexibilization of the supply through EJA programs integrated to the initial vocational training from the point of view of capital; d) the political-pedagogical actualization of the interested, immediate perspective is pragmatic of human formation, guided by the ideological imperatives of the discourse of employability, entrepreneurship and sustainable development for the formation of the "new type man", having as centrality the consolidation of new imperatives for the social and material reproduction of the working class. These results led us to the conclusion that the meaning of such changes in public policies for EJA in Brazil is to renew the mechanisms of mediation of the class conflict to preserve, in renewed conditions, the necessary consensus for the maintenance of the hegemony of the bloc in power, either by the formation of a framework for simple work or by the ethical and moral conformation of the most vulnerable segments of the working class to face unemployment naturally and / or the intensification of the precariousness of life in the current stage of development of bourgeois sociability. Financing: CAPES.

Keywords: State and Public Policies. State – Administrative Reform. Managerialism. Adult Education. Educational politics.

LISTA DE SIGLAS

ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

ARENA – Aliança Renovadora Nacional.

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BM – Banco Mundial.

CAQ – Custo Aluno-Qualidade.

CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial.

CCQ – Círculos de Controle e Qualidade

CEAA – Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos.

CEB – Câmara de Educação Básica.

CES – Centro de Estudos Supletivos.

CFE – Conselho Federal de Educação.

CLAD – Conselho Latino Americano para o Desenvolvimento.

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

CNE – Conselho Nacional de Educação.

CNEA – Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo.

CNEC – Campanha Nacional de Escolas da Comunidade.

CNEJA - Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos

CNER – Campanha Nacional de Educação Rural.

CNI – Confederação Nacional da Indústria.

COES – Coordenação de Ensino Supletivo.

CONFINTEA – Conferência Internacional de Educação de Adultos.

CONSED – Conselho dos Secretários Estaduais de Educação.

CPC – Centro Popular de Cultura.

CRUB – Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras.

Cruzada ABC - Ação Básica Cristã.

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público.

DCNs - Diretrizes Curriculares Nacionais.

DEED – Diretoria de Estatísticas Educacionais.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

DIT – Divisão Internacional do Trabalho.

DRU – Desvinculação de Recursos da União.

EaD – Educação a Distância.

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescentes

EDA – Educação de Adultos.

EJA - Educação de Jovens e Adultos.

ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes.

ENAP – Escola Nacional de Serviço Público.

ENCCEJA – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos.

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio.

EPT – Movimento Escola Para Todos.

EUA – Estados Unidos da América.

FASFIL - Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos.

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal.

FHC – Fernando Henrique Cardoso.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

FNDEP - Fórum Nacional de Defesa da Educação Pública.

FPE – Fundo de Participação dos Estados.

FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

FRM – Fundação Roberto Marinho.

FSE - Fundo Social de Emergência.

Fundação EDUCAR – Fundação Nacional para a Educação de Jovens e Adultos.

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

G7 – Grupo dos sete países mais desenvolvidos do mundo.

GTPS – Grupo de Pesquisas sobre Trabalho Política e Sociedade.

IAS – Instituto Ayrton Senna.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia.

ICAIE - Conselho Internacional de Educação de Adultos.

ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

IED – Investimento Externo Direto.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado.

MCP – Movimentos de Cultura Popular.

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social.

MEB – Movimento de Educação de Base.

MEC – Ministério da Educação.

MNCA – Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo.

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização.

MOVA – Movimento de Alfabetização.

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego.

NGP – Nova Gestão Pública.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

ODM - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

OIT – Organização Internacional do Trabalho.

ONG – Organização Não-Governamental.

ONU – Organização das Nações Unidas.

OS – Organização Social.

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

PAB - Programa Acelera Brasil.

PAS – Programa Alfabetização Solidária.

PBA – Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos.

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação.

PDT - Partido Democrático Trabalhista.

PES – Programa Ensino Supletivo.

PFL – Partido da Frente Liberal.

PIB – Produto Interno Bruto.

PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos.

PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

PNAA - Plano Nacional de Alfabetização de Adultos

PNAC – Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania.

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

PNE – Plano Nacional de Educação.

PNP - Programa Nacional de Publicização.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PPGEduc – Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária.

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

PSO - Public Service Orientation.

PT – Partido dos Trabalhadores.

RFEPCT - Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

RSE – Responsabilidade Social da Empresa.

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica.

ScieLO - Scientific Eletronic Library Online.

SEA – Serviço de Educação de Adultos.

SEAA – Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo.

SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

SEJA – Serviço de Educação de Jovens e Adultos.

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SIMAVE - Sistema de Avaliação da Educação Pública.

SINRED - Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa.

SNED – Sistema Nacional de Educação a Distância.

SNJ – Secretaria Nacional de Juventude.

SPG – Supletivo de Primeiro Grau.

SSG – Supletivo de Segundo Grau.

TPE – Movimento Todos Pela Educação.

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

UFF – Universidade Federal Fluminense.

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação.

UNE – União Nacional dos Estudantes.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

USAID - United States Agency for International Development.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 - Número de trabalhos levantados, por fonte de busca – 2016.....	65
Gráfico 2 - Percentual de trabalhos levantados, por categoria - 2016.....	68
Gráfico 3 - Crescimento anual com gastos em seguridade social nos países centrais do capitalismo (1965-81).....	116
Gráfico 4 – Evolução percentual do Produto Interno Bruto brasileiro (1964-1984).....	209
Gráfico 5 - Evolução da dívida externa brasileira em milhões de dólares (1980-1986).	210
Gráfico 6 – Evolução da taxa de juros da dívida brasileira (1970-1982).	213
Gráfico 7 - Taxa de inflação no Brasil (1973-1989).	216
Gráfico 8 - Evolução do índice do salário mínimo real (1964-1985).	217
Gráfico 9 - Distribuição percentual do rendimento da PEA no Brasil (1960 - 1983).	218
Gráfico 10 - Taxa de mortalidade por homicídios na cidade de São Paulo (em milhares, 1979-1985).....	220
Gráfico 11 - Variação média anual das ocupações segundo a faixa de remuneração no Brasil (%)	251
Gráfico 12 - Evolução da composição dos trabalhadores segundo anos de estudo no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990 (%)	251
Gráfico 13 – Evolução percentual da taxa de desemprego no Brasil (1993-1999).	254
Gráfico 14 - Índice de GINI no Brasil (1992-1996).....	257
Gráfico 15 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por grupos de idade – 2004-2016 (%).	408

Gráfico 16 - Taxa de analfabetismo das pessoas acima de 15 anos de acordo com a situação socioeconômica (2004-2016).....	410
Gráfico 17 - Evolução do coeficiente de variação do analfabetismo de acordo com as regiões político-administrativas brasileiras (2009-2014).....	413
Gráfico 18 - Nível de ensino das pessoas de 25 anos ou mais de idade por cor ou raça, com indicação do coeficiente de variação - 2015	414
Gráfico 19 - Nível de ensino das pessoas de 25 anos ou mais de idade por situação domiciliar (2015).....	416
Gráfico 20- Número de Matrículas na EJA por Faixa Etária - 2016	423
Gráfico 21 - Matrículas de EJA de acordo com o segmento demográfico (1999-2017).....	424
Gráfico 22 - Distribuição das matrículas de EJA de acordo com o caráter administrativo (1997-2017).....	425
Gráfico 23 - Evolução do número de escolas de EJA no Brasil de acordo com os níveis de ensino fundamental e médio - 2008/2015.....	427
Gráfico 24 - Número de matrículas da EJA de acordo com a dependência administrativa (1997-2017).....	431
Gráfico 25 - Evolução percentual das matrículas de EJA integrada à Educação Profissional no Brasil (2014-2017).....	454
Gráfico 26 - Repasse dos estados e municípios, em números absolutos, para os níveis e modalidades de ensino (2004-2012)	482
Gráfico 27 - Distribuição das Matrículas do PRONATEC de acordo com a rede provedora (2011-2014).....	523

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Número de trabalhos levantados, por categoria - 2016.	67
Tabela 2 - Percentual de indigentes, pobres e o índice de Gini no Brasil (1977-1985).	221
Tabela 3- Evolução do custo-aluno (Fundef) das quatro primeiras séries do ensino fundamental.....	342
Tabela 4 - Fator de Ponderação do FUNDEB de acordo com os níveis e modalidade de ensino.	347
Tabela 5 - Resultados Anuais do MOBRAL (1970-1977).....	373
Tabela 6 - Número de exames prestados, aprovações e concluintes nos Exames de Educação Geral no Ensino Supletivo de 2º grau no Brasil (1975-1986).	376
Tabela 7 - Perfil dos que concluíram o Ensino Supletivo (1995).....	392
Tabela 8 - Taxa da alfabetização da população acima de 15 anos (1980-1991). ...	393
Tabela 9 - Taxa de analfabetismo segundo a faixa etária (1980 e 1991)	394
Tabela 10 - Taxa de analfabetismo das pessoas acima de 15 anos de acordo com a situação geográfica (2004-2016).....	410
Tabela 11 - Taxa de analfabetismo das pessoas acima de 15 anos de acordo com a situação étnico-racial (2004-2016).	411
Tabela 12 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com indicação do coeficiente de variação, segundo as regiões político-administrativas (2014)	412
Tabela 13 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade por cor ou raça, com indicação do coeficiente de variação (2014-2015).....	413
Tabela 14 - Evolução percentual da taxa de conclusão do Ensino Fundamental no Brasil da população acima de 15 anos (2004-2014).....	416

Tabela 15- Proporção de pessoas de 15 a 17 anos de idade que não concluíram o Ensino Fundamental dentre os que não frequentam escola por quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional (2014-2015).	417
Tabela 16 - Proporção de pessoas de 18 a 24 anos de idade, com menos de 11 anos de estudo e que não frequentam instituição de ensino, por quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional, segundo as Grandes Regiões (2015).....	418
Tabela 17 - Evolução percentual da taxa de conclusão do Ensino Fundamental da população acima de 15 no Brasil segundo a situação geográfica, o gênero, a cor/raça, e rendimentos (2004-2014).....	419
Tabela 18 - Taxa de Conclusão do Ensino Médio segundo a situação geográfica, étnico-racial e socioeconômica (2016).....	420
Tabela 19 - Taxa de conclusão do Ensino Médio da população acima de 18 anos no Brasil (%) – 2004-2014.	421
Tabela 20 - Evolução percentual da taxa de conclusão do Ensino Médio da população acima de 18 anos no Brasil segundo a situação geográfica, o gênero, a cor/raça, e rendimentos (2004-2014).....	421
Tabela 21 - Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente, por grupos de idade (2004-2014).....	422
Tabela 22 - Total de matrículas na EJA nos sistemas subnacionais de ensino (2010-2015).	425
Tabela 23 - Evolução do número de matrículas na EJA no Brasil (2008/2015)	426
Tabela 24 - Proporção bruta e percentual entre as matrículas da EJA e o quantitativo de analfabetos acima de 15 anos – 2016	428
Tabela 25 - Número de Matrículas EJA segundo a situação domiciliar por regiões político-administrativas - 2016	429
Tabela 26 - Número de matrículas da EJA de acordo com a raça-cor e sua distribuição por sexo – 2016	430
Tabela 27 - Distribuição das matrículas da EJA - 2014.....	432
Tabela 28 - Anos de escolaridade da população entre 18 e 29 de acordo com as regiões do país e a condição étnico-racial (2017).	451
Tabela 29 - Anos de escolaridade de acordo com a condição étnico-racial por regiões (2016-2017).....	452

Tabela 30- Taxa de analfabetismo da população acima de 15 anos no Brasil de acordo com a condição étnico-racial e sexual por regiões (2016).	453
Tabela 31 - Diferença entre o valor decretado e corrigido do FUNDEF entre 1997 e 2000 (em reais).	458
Tabela 32 - Relação Financiamento x Matrícula dos níveis de ensino no ano de 1995	462
Tabela 33 - Proporção do gasto com a educação entre as esferas administrativas no ano de 1995 (%).	463
Tabela 34 - Proporção dos gastos com a EJA no Brasil de acordo com a instância administrativa (1995-1996).	464
Tabela 35 - Gasto total e percentual da União com a EJA (1995-1998).	465
Tabela 36 - Relação total e percentual dos repasses orçados e conveniados da União com os estados e municípios para a EJA (1995-1998).	465
Tabela 37 - Porcentagem das matrículas de EJA em relação ao total de matrículas contabilizadas pelo FUNDEB.	477
Tabela 38- Evolução dos recursos do FUNDEB (2007-2010).	477
Tabela 39 - Valor médio do investimento estudante-ano de EJA (2007-2010).....	479
Tabela 40 - Comparação percentual das matrículas da EJA em relação aos recursos do FUNDEB.	480
Tabela 41 - Comparação do valor por aluno estimado no FUNDEB no estado do RJ entre a EJA, a EJA integrada à Educação Profissional e o Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano em R\$ (2011-2018).....	480
Tabela 42 - Proporção entre o repasse financeiro dos estados e municípios para a educação com o número de matrículas (2012).	482
Tabela 43 - Total dos docentes de EJA graduados e pós-graduados no país (2017).	490
Tabela 44 - Distribuição dos professores de EJA de acordo com a rede e o nível de ensino (2017).	491
Tabela 45 - Gasto social do governo federal anual por habitante em reais (2001-2005).	499
Tabela 46 - Número de inscrito no ENCCEJA (2013-2018).	531

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	27
1. IMPACTO DAS REFORMAS GERENCIAIS NA GESTÃO DA EJA COMO OBJETO DE ESTUDO	33
1.1 PARTINDO DA REALIDADE: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EJA NO BRASIL	35
1.2 PROBLEMA DA PESQUISA E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	41
1.3 JUSTIFICATIVA	42
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	44
1.4.1. <i>Universo da pesquisa</i>	44
1.4.2. <i>Recorte histórico e geográfico</i>	45
1.4.3. <i>Características gerais da proposta investigativa</i>	46
1.4.4. <i>Instrumentos de coleta de dados</i>	47
1.4.5. <i>Quadro teórico-metodológico que fundamenta a pesquisa</i>	48
2. A PRODUÇÃO CIENTÍFICA ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA DA EJA NO PAÍS	63
2.1 FINANCIAMENTO DA EJA	70
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E MUNICIPALIZAÇÃO DA EJA.....	72
2.3 CARÁTER PÚBLICO NÃO-ESTATAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EJA	74
2.4 PUBLICIZAÇÃO E TERCEIRIZAÇÃO DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS PARA A EJA.....	75
2.5 IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DOS PROGRAMAS PARA A EJA.	77
3. CRISE ORGÂNICA DO CAPITAL, RECOMPOSIÇÃO BURGUESA E FORMAÇÃO HUMANA	82
3.1 OS MARCOS HISTÓRICOS DA CRISE ORGÂNICA DO CAPITAL	86
3.1.1. <i>A Era de Ouro do Capitalismo</i>	88
3.1.2. <i>Crise Orgânica do Capital</i>	109
3.2 O PROCESSO DE RECOMPOSIÇÃO BURGUESA	134
3.2.1. <i>A reestruturação produtiva</i>	136
3.2.2. <i>A Reforma do Estado</i>	147
3.3 MANUTENÇÃO EM CONDIÇÕES RENOVADAS DA PERSPECTIVA PRAGMÁTICA, IMEDIATISTA E INTERESSADA DE FORMAÇÃO HUMANA	179
4. IMPACTOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS ...	205
4.1 OS ANTECEDENTES DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO.....	208
4.2 A NOVA FACE DA REVOLUÇÃO BURGUESA NO BRASIL	224

4.3	A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO	261
4.4	IMPACTOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NA EDUCAÇÃO.....	298
5.	A EJA NO CONTEXTO DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO	350
5.1	OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A IDENTIDADE DA EJA.	351
5.2	O QUADRO ESTATÍSTICO DA EJA NO CONTEXTO DA OFENSIVA NEOLIBERAL NO BRASIL.	407
5.3	A ESTRUTURAÇÃO DA EJA APÓS A LEI 9394/1996 E OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO.	433
5.4	OS IMPACTOS DO FINANCIAMENTO PARA A EJA NO BRASIL APÓS A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO	455
5.5	OS IMPACTOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO SOBRE A FORMAÇÃO-ATUAÇÃO DOCENTE NA EJA.	483
5.6	OS IMPACTOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO PARA A FORMAÇÃO DO TRABALHADOR MATRICULADO NA EJA	493
	CONCLUSÃO	527
	REFERÊNCIAS.....	539

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa sintetiza uma proposta investigativa acerca dos impactos da reforma gerencial do Estado sobre a gestão das políticas públicas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil. Tal investigação se desenvolveu sob a orientação do Prof. Dr. José dos Santos Souza, e se integra a dinâmica regular de estudo, extensão e pesquisa do Grupo de Pesquisas Sobre Trabalho, Política e Sociedade (GTPS)¹ de forma articulada ao projeto *“Novos modelos de gestão de sistemas públicos de ensino e precariedade do trabalho docente: um estudo sobre o impacto do modelo gerencial na dinâmica do trabalho escolar”* – por ele coordenado.

A gênese do presente estudo não se limita à rotina acadêmica após meu ingresso no Departamento de Geografia do Instituto Multidisciplinar da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (IM-UFRRJ), nem tampouco ao cotidiano docente da EJA na rede estadual do Rio de Janeiro, na rede municipal de Maricá, ou no Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM). Ela advém do cotidiano familiar, principalmente na convivência com minha avó Maria de Lourdes – analfabeta –, assim como tios e primos professores. De modo inocente concebi a situação de analfabetismo da matriarca da família como pouco plausível, vide o tratamento banal sobre a formação e a escolarização dos entes próximos, resultando em soma significativa na conclusão do Ensino Superior por parte da minha geração. No entanto, por meio de conversas com familiares, principalmente minha mãe, a causa principal deste fato era a inexistência de escolas na zona rural da cidade de Campos de Goytacazes e a rotina de trabalho desde a infância.

Outras questões foram surgindo ao longo do tempo em relação à escolarização de alguns colegas que abandonaram os estudos para o precoce

¹ Este grupo é vinculado à Linha de pesquisa *“Desigualdades sociais e políticas educacionais”* do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

ingresso no mundo do trabalho, enquanto em casa era inconcebível em certo sentido tal transição, norteadas pela garantia futura da subsistência de modo mais fortuito que os meus pais sob a lógica do papel da educação para a ascensão social, mesmo com todos os percalços materiais. Imerso no misto de vidas e cotidianos que hoje se perfazem em encontros, conversas e esquinas, sempre surge à baila a precária condição profissional, seguido dos lamentos acerca da interrupção dos estudos, dentre outros “infortúnios”. Estes anseios se mantiveram ao longo da vida escolar-acadêmica, presentes com mais contundência após meu ingresso no curso de Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF) no ano de 2002. Neste mesmo ano residia no bairro de Santa Catarina, localizado no município de São Gonçalo (RJ), onde constatei que fui um dos poucos que conseguiram adentrar a universidade pública – fato ainda mais raro.

No primeiro ano de graduação consegui ver de perto os problemas do analfabetismo e da baixa escolaridade da população brasileira residente no campo após ingresso no Projeto de Extensão Estágio de Vivência em Assentamentos Rurais, em parceria com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), mais especificamente no Assentamento São Domingos – localizado na cidade de Conceição de Macabu (RJ). O objetivo do projeto era, inicialmente, a organização dos estudantes para a convivência com os assentados ao longo de duas semanas, o que ocorreu em novembro do ano de 2003. Mas, os constantes diálogos e debates com os pequenos agricultores me fizeram entender de perto a vida contada nos sagrados tetos de alvenaria, outrora lona preta ao lado da estrada. Dentre as demandas expostas repetitivamente se destacava a construção de uma escola que valorizasse o saber popular, e que lograsse relevo para a cultura que se perpetua pela fala, de modo crítico à forma no qual se reproduz o conhecimento científico nos bancos escolares urbanos.

Apesar da experiência no Estágio de Vivência e da aproximação dos livros de Paulo Freire, não segui nesta área posteriormente, declinando para os estudos sobre a cidade com foco na festa popular e nas contradições desta, envolvendo principalmente a comercialização do carnaval carioca realizado pelas escolas de samba – resultado explícito da forte influência familiar viva até os dias atuais, onde ainda dialogamos em raros domingos com sambas-enredo ao fundo. Já

professor da rede pública de ensino do estado do Rio de Janeiro no término do ano de 2005, não encontrava após a conclusão do curso de licenciatura em Geografia na UFF um problema para além da vida cotidiana extraescolar, que fora orientada a partir de 2008 pelo professor Néelson da Nóbrega Fernandes. Neste sentido, chegar ao esboço do atual tema só ocorreu, de fato, ao lecionar no Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FFP-UERJ).

Ingressar nesta universidade como docente, assim como nos estudos da área de Educação e Ensino de Geografia, me fez examinar de modo incipiente as pesquisas sobre a EJA. No entanto, naquele momento tinha como principal foco, por razões pessoais, o Movimento de Renovação da Geografia brasileira que, por meio das teses marxistas, produziram profundas críticas à ciência praticada até a década de 1970, envolvendo com largo protagonismo a *geografia que se ensinava* – baseada no método descritivo-mnemônico. Enveredar por esse campo a partir de então, e atuar como docente da EJA nos locais discriminados, contribuiu para o primário desenvolvimento do problema da tese mesmo que ainda muito confuso e amplo por intencionar incluir neste o Ensino de Geografia como epicentro do objeto.

O amadurecimento pessoal e intelectual para a realização do projeto de pesquisa para o ingresso no curso de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGEduc-UFRRJ) ocorreu, sem qualquer “sombra” de dúvida, a partir do ano de 2014 não só após a nova condição profissional-docente no Ensino Superior na área de Ensino de Geografia, mas principalmente pela entrada no GTPS após conversas com o professor Dr. José dos Santos Souza. O rico convívio neste grupo, que vai além da pesquisa, me proporcionou o amadurecimento para enxergar a essência das políticas públicas para a EJA no país sob a ótica marxista, tendo como premissa sócio-histórica o processo de recomposição burguesa no contexto de crise orgânica do capital e os derivados da reforma gerencial do Estado brasileiro para a formação humana no país.

Entretanto, no primeiro momento apresentei para o professor mencionado, hoje orientador desta tese de doutoramento, um projeto de pesquisa-

trabalho que envolvia a relação ensino-aprendizagem em Geografia na EJA. Esta fora, sem muito esforço argumentativo, descartada ante a proposição de um objeto “mais amplo e menos fenomênico”. Surge então, através do consenso após o diálogo, as premissas para esta tese que contou com grande contribuição da rotina de estudos realizada até os dias atuais no GTPS.

Tomamos como objeto de análise a reestruturação da EJA no país após a reforma gerencial do Estado brasileiro, consolidada pela agenda neoliberal mediada pelas premissas teóricas, políticas e ideológicas da Terceira Via. Isto provocou significativas transformações na gestão da EJA, assim como a redefinição de suas finalidades formativas no contexto de crise orgânica do capital de acordo com os determinantes estruturais e superestruturais do processo de recomposição burguesa. Partimos da compreensão de que os elementos derivados desse processo histórico, que em seu âmago objetiva recuperar as bases corroídas do regime de acumulação do capital, materializaram a reorientação dos objetivos, das finalidades formativas, assim como da própria oferta da EJA no país que, apesar de manter seu caráter compensatório, aligeirado, precário e descontínuo como ente histórico, promoveu a redefinição das políticas educacionais para a essa modalidade de ensino alicerçado sobre nova base ideológica, programática e discursiva.

Para a análise do objeto introdutoriamente discriminado, organizamos o texto da tese em cinco capítulos. O primeiro trata da formulação do problema da pesquisa, da delimitação do objeto de estudo, da justificativa, dos objetivos e dos procedimentos teórico-metodológicos que abarcam o universo da pesquisa, do recorte histórico-geográfico, das características gerais do projeto de investigação, dos instrumentos de coleta de dados, da perspectiva analítica adotada e do quadro teórico-conceitual que fundamenta a análise. O segundo capítulo tem como finalidade a exposição das particularidades do presente estudo na totalidade das pesquisas realizadas sobre a EJA no país após o levantamento bibliográfico em fontes virtuais, com foco sobre a gestão das políticas públicas para essa modalidade de ensino.

O terceiro capítulo aborda a contextualização sócio-histórica da pesquisa. Neste momento analisaremos o processo de recomposição burguesa para

a retomada de suas bases de acumulação no contexto de crise orgânica do capital, como refletido no esgarçamento de sua ordem sociometabólica. Trataremos este fato como característica primária do processo de expansão e reprodução do sistema capitalista, desencadeando o processo de mundialização do capital e da consolidação do regime de acumulação flexível após a superação paradigmática do padrão fordista-taylorista, ou regime de acumulação rígida no campo estrutural, principalmente no que tange à relação capital-trabalho e suas novas morfologias. De forma concomitante, examinaremos a reengenharia do Estado e sua relação com a sociedade civil, que supera até os dias atuais a regulação social típica do Estado de Bem-Estar Social. A conclusão deste capítulo explicita a natureza das mutações no campo das políticas públicas para a educação para a formação do “homem de novo tipo”. Este seria, sob os estratagemas formativos da Pedagogia do Capital, mais permeável e maleável às transformações da relação capital-trabalho, e cada vez mais objetivado-*objetificado* para encarar com naturalidade a intensificação de sua precariedade para a reprodução das relações sociais de produção resultantes da flexibilização do trabalho, da desregulamentação das relações de produção, do processo de terceirização, e do combate material e ideológico da organização sindical reativa.

No quarto capítulo examinaremos os impactos da reforma gerencial do Estado brasileiro em decorrência dos determinantes do bloco histórico. A exposição terá como princípio elencar os elementos estruturantes do processo de recomposição burguesa para a educação brasileira com foco no âmbito superestrutural que, por meio das teses do gerencialismo e da Nova Gestão Pública (NGP), materializaram as contrarreformas para a reestruturação da organização da educação no país, abrangendo o financiamento, as políticas curriculares e as medidas para o trabalho docente.

O último capítulo tratará dos impactos da reforma gerencial do Estado brasileiro sobre a EJA, institucionalizada no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Inicialmente realizaremos uma exposição do histórico da EJA no país para o exame de sua identidade nos dias atuais, com o intuito de identificar as singularidades-divergências das transformações promovidas pelas políticas públicas após a contrarreforma neoliberal do Estado. O Segundo momento deste

capítulo tem como objetivo a análise da oferta da EJA no Brasil após a segunda metade da década de 1990, para verificarmos os problemas e as intencionalidades envolvidas no desenvolvimento dessa modalidade de ensino. Para isso, recorreremos aos dados estatísticos oficiais do Programa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Além dos dados, nos amparamos também dos estudos e pesquisas da área de Educação, da legislação que regulamenta a EJA no Brasil, dos documentos oficiais que regimentam os programas e da própria estruturação dessa modalidade de ensino. Por fim, nos debruçamos sobre a reestruturação, ou repaginação, da EJA após a consolidação da contrarreforma do Estado brasileiro, identificando os impactos na legislação que regulamenta essa modalidade de ensino com foco nas Diretrizes Curriculares, na formação-atuação docente, no financiamento e na oferta da EJA integrada à Educação Profissional.

1. IMPACTO DAS REFORMAS GERENCIAIS NA GESTÃO DA EJA COMO OBJETO DE ESTUDO

Neste capítulo o foco será o desenvolvimento do problema da pesquisa, da delimitação do objeto de análise, dos objetivos, da relevância científica da proposta investigativa, assim como dos procedimentos teórico-metodológicos para a confecção da presente tese. Iniciaremos a exposição do processo de reconfiguração da gestão das políticas públicas para a EJA no Brasil após a Reforma Gerencial do Estado², que tem como gênese histórica o ano de 1995 após a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). No entanto, de acordo com o arcabouço teórico-metodológico que sustenta a pesquisa, apresentaremos as bases históricas da crise orgânica do capital, delimitada de acordo com a análise bibliográfica entre as décadas de 1960 e 1970, e consecutivamente o processo de recomposição burguesa³ que materializou o regime de acumulação flexível⁴ e o neoliberalismo

² Especificamente nos ateremos à reforma do Estado no segundo ano do governo Fernando Henrique Cardoso (1995), não excluindo os derivados teóricos e empíricos das tentativas pretéritas, principalmente nos governos José Sarney e Fernando Collor de Mello. Nesse sentido, o projeto em curso, diante da necessária delimitação da pesquisa, focará as transformações institucionais após a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), tendo como personagem principal o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que corroboramos com a análise de Neves (2005) e Martins e Neves (2015) sobre a delimitação histórica desse processo, entendido por ambos como a reformulação estratégica do regime de acumulação do capital após a crise do modelo neoliberal ortodoxo, imputando estrategicamente a “face humana” para a ofensiva neoliberal, adjetivado como neoliberalismo de Terceira Via.

³ O que denominamos aqui de “recomposição burguesa” consiste na reconfiguração do regime de acumulação por parte da classe burguesa no sistema capitalista. Em sua peculiaridade, de acordo com o contexto sócio-histórico no qual se esgota os elementos hegemônicos para produção e reprodução da hegemonia, sua ação consiste em “revolucionar incessantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais” (MARX; ENGELS, 2015, p. 12). Essa característica ímpar, conforme o pensamento marxista, se materializa na capacidade de conservação-dissolução-criação ante movimentos de crise e, consecutivamente, restauração das bases de acumulação e da mediação do conflito de classe.

⁴ Nesse processo, segundo o estudo de Harvey (1993), o capital amplia sua atuação diante das mutações tecnológicas, categorizada como compressão espaço-temporal, intensificando tanto o seu escopo de atuação no espaço, quanto no tempo. O mesmo permite a ampliação geográfica da “margem de manobra” em todo o circuito produtivo, tanto por meio da atuação empresarial através das redes e da cronologia instantânea e interminável do mercado financeiro, quanto da reconfiguração do mercado de trabalho, por incorporar trabalhadores precários de todo o mundo.

como ente sistêmico superestrutural do capitalismo, para identificar as premissas políticas, econômicas, sociais e ideológicas para a consolidação das ações do MARE.

Para tal, nos apropriamos do conceito de bloco histórico desenvolvido por Antonio Gramsci para examinar os determinantes do sistema do capital para o desenvolvimento das políticas públicas para a EJA no país. Esta opção teórica nos permite situar o objeto da pesquisa em sua essência programática sob o princípio da totalidade, por não dissociar a estrutura da superestrutura para a consolidação dos imperativos hegemônicos em suas diversas escalas, o que logra para a formação humana as condições materiais e imateriais para a reprodução ampliada do capital em um específico contexto sócio-histórico. Partimos da premissa de que os impactos da reforma gerencial sobre a gestão das políticas públicas para a EJA são resultantes dos rearranjos conjunturais da totalidade sistêmica do capital, que aglutinam tanto a reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes, quanto a escolarização e formação profissional sob os pressupostos da reestruturação produtiva e, consecutivamente, para a contemplação das novas morfologias do trabalho.

Após o tratamento do problema que norteia o objeto da pesquisa, justificaremos a presente tese considerando sua relevância acadêmico-científica, política e social ressaltando sua pertinência tanto após o exame de estudos e pesquisas sobre a EJA na área de Educação, quanto nas considerações sobre a importância da análise das políticas públicas para essa modalidade de ensino nos dias atuais. Em seguida apresentaremos o objetivo geral da tese, assim como suas derivações específicas, com o propósito de identificar para o leitor a finalidade da pesquisa. Concluiremos o primeiro capítulo por meio da exposição dos procedimentos metodológicos, considerando o universo da pesquisa, o recorte histórico-geográfico, as características gerais da proposta investigativa, o instrumento de coleta de dados, e o quadro teórico que fundamenta a pesquisa.

1.1 PARTINDO DA REALIDADE: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EJA NO BRASIL

A pesquisa parte da premissa sócio-histórica de que as políticas públicas para a EJA no país, no contexto de ofensiva neoliberal, derivam dos determinantes do processo de recomposição burguesa no contexto de crise orgânica do capital, resultando na redefinição das finalidades formativas sob os imperativos do regime de acumulação flexível, efetivados pelos novos mecanismos de gestão das políticas educacionais resultantes da reforma gerencial do Estado institucionalizada no primeiro governo FHC (1995-1998). Para tal, retomaremos os acontecimentos que consideramos basilares para a reestruturação das bases de acumulação do regime capitalista ao longo do processo histórico recente, para apontar as mutações na totalidade do bloco histórico para a formação do “trabalhador de novo tipo” matriculado na EJA.

Como marco histórico da crise orgânica do capital consideramos, após a revisão bibliográfica sobre o tema, que a gênese do esgotamento do sistema do capital⁵ ocorreu entre as décadas de 1960 e 1970 devido ao esgarçamento da combinação entre o regime produtivo fordista-taylorista e o Estado de Bem Estar-Social⁶ na Era de Ouro do Capitalismo (HOBSBAWN, 1995)⁷, se materializando

⁵ Para Mészáros (2011) o sistema do capital seria a conjunção de todos os elementos que o constituem para a realização do lucro, seja em sua face mercantil, rentista-monetária ou produtiva, não descartando a integração entre estes de acordo com o contexto histórico do capitalismo. Neste sentido, somente nele o capital consegue(iu) progressivamente se tornar em um sistema social em escala global, aglutinando para a reprodução do regime de acumulação a soma de todos as instituições para a normatização da vida social e das relações sociais de produção, de modo subordinado em sua totalidade.

⁶ No caso brasileiro, que se encontra no conjunto de nações periféricas do capitalismo, Fernandes (2006) e Oliveira (2013) ressaltam que, mesmo com o desenvolvimento econômico ao longo do século XX, não houve a conciliação dos resultados da expansão do Produto Interno Bruto (PIB) com a proteção social de caráter keynesiano. Apesar da promoção de avanços no pacto entre as classes sociais no processo de industrialização da economia e da sociedade brasileira após as crises do capital no término do século XIX, 1929 e nas décadas de 1960 e 1970, refletidos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), na acentuação do papel intermediário do Estado na relação capital-trabalho sob os pressupostos da revolução burguesa e em períodos de ampliação da democracia representativa, nosso modelo de desenvolvimento esteve limitado pelas premissas do capitalismo dependente sob as bases do regime de acumulação desigual e combinado no contexto de mundialização da economia. Segundo os autores, *nosso* modelo de Bem-Estar Social se desenvolveu por meio de medidas de mitigação da pobreza e da miséria como forma de garantia da coesão-consentimento das relações sociais de produção, indissociável das estratégias coercivas.

⁷ Tal assertiva foi examinada por Mészáros (2011, p. 48) como o pilar material-ideológico da burguesia nesse período, principalmente ante à evidente expansão mundial do regime de acumulação em questão e sua crescente taxa de lucro, que gerou os meios para sua realização assegurando, dentro do amplo consenso no corpo da sociedade civil, a reprodução social e material da vida da classe trabalhadora nos países centrais, que suprimiu

fenomenicamente na escala global por meio de diferentes questões⁸. Mas em sua essência, como examina Mészáros (2011), os sinais da crise se situaram, e ainda vigoram nos dias atuais, na ruptura do regime sociometabólico do capital evidenciados tanto nas limitações para a superação da estagnação da acumulação ante à rigidez do/no ciclo produção-circulação-consumo, quanto na quebra do “consenso keynesiano”. Este processo é compreendido por Mészáros (2011) como crise estrutural do capital, por se tratar de uma situação endêmica radicada na incompatibilidade entre a produção para as necessidades sociais e a reprodução destrutiva-incontrolável do capital, originando um tempo histórico peculiar no qual derivam novos mecanismos de reprodução sociometabólica.

Considerando historicamente as reengenharias da classe burguesa para a superação conjuntural por meio das transformações do regime de produção capitalista, ocorre até os dias atuais uma série de mutações sob a essência do sistema do capital para sua dialética recomposição. Podemos tomar como exemplo a normatização de sua “hibridização”⁹ (MÉSZÁROS, 2011a) por meio da “reconsideração” da importância do Estado Ampliado¹⁰ para a viabilização cíclica-contracíclica do capitalismo neoliberal diante de suas crises efêmeras – o que por si já aponta larga contradição de suas premissas teóricas calcadas no “Estado Mínimo”.

Em relação à crise-reestruturação da estrutura¹¹ ocorreu a deflagração progressiva das transformações produtivas por meio da supressão,

de forma conciliatória profundas contestações da classe trabalhadora no período pós-guerra.

⁸ Os fenômenos mencionados que materializaram a gênese do esgotamento do ordenamento do capitalismo cimentado após a Segunda Guerra Mundial podem ser explicitados através das questões geopolítico-territoriais no contexto de Guerra Fria; da ascensão de problemas sociais ante à ampliação da desigualdade socioeconômica na mesma ordem escalar; dos movimentos culturais que passam a romper com a ordem estético-artística moderna, e da consecutiva ascensão do pós-modernismo – não considerando esta uma forma de ruptura com os ditames do capital; da conflagração dos conflitos étnicos; da problemática envolvendo a condição vida das mulheres e dos negros no centro hegemônico do capitalismo, assim como na periferia com o regime do Apartheid pela consagração dos direitos civis; da progressiva destruição ambiental por causa do regime de produção; das reivindicações da classe trabalhadora na mesma proporção escalar, etc.

⁹ Para Mészáros (2011a) a contradição reside na crítica dos pressupostos do neoliberalismo e toda sua base ideológica, por recusar de modo apologetico o intervencionismo estatal. Para o autor, esta seria uma das faces contraditórias, pois a própria essência do Estado burguês seria a indução do capital ao longo do processo histórico.

¹⁰ Para Gramsci, o conceito de Estado Ampliado se refere ao conjunto de superestruturas do bloco histórico, em contraposição ao Estado Restrito, que abarcaria apenas a sociedade política. Neste sentido, para Gramsci (2001), o conceito em questão aglutina a sociedade civil e política.

¹¹ Podemos concebê-la analiticamente pelo desenvolvimento histórico das forças produtivas e das relações

ainda inconclusa considerando o modelo de desenvolvimento capitalista desigual e combinado, do paradigma fordista-taylorista pelo regime de acumulação flexível (HARVEY, 1993). O novo paradigma incorpora ao “chão de fábrica” o refino dos mecanismos de gestão do trabalho com base no *toyotismo-ohnismo* (ALVES, 2011; ANTUNES, 2009), inexorável das transformações técnicas e tecnológicas no cenário de queda da taxa de lucro produtivo-financeira e da saturação dos mercados por causa da intensificação da competitividade – este, ao mesmo tempo em que indica o esgotamento do expansionismo do capital, o alimenta.

No âmbito superestrutural, compreendido como unidade orgânica indissociável da estrutura para a solidificação das bases de acumulação, frações da classe burguesa passaram a materializar por vias políticas, culturais e ideológicas no seio da sociedade civil, através dos aparelhos privados de hegemonia, a ampliação dos mecanismos para a solidificação do consenso-consentimento ativo e passivo ao “novo” projeto do capital (GRAMSCI, 2000). Isto se deu pelo esgotamento dos princípios keynesianos ante às intencionalidades do bloco no poder, levando à consolidação da agenda neoliberal assentado nos pressupostos políticos da Sociedade de Mont Pèlerin¹², que contém em suas bases o “ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p. 11)¹³. Sob tal égide se deflagra a *redefinição* do papel do Estado após supressão material e imaterial do *Welfare State*¹⁴ por meio

sociais de produção, encadeados a um determinado patamar técnico, social, cultural, ético-político, ideológico e tecnológico. Sinteticamente esta é categorizada, de acordo com o pensamento marxista, como a base para a reprodução do capital e das relações sociais de produção (KOSIK, 1976; LUKÁCS, 1977).

¹² Esta seria “uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre das regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10). Sua gênese pode ser demarcada após a publicação da primeira edição do livro *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek (2010), no ano de 1944. Contudo, diante do contexto de ascensão do Estado de Bem-Estar Social europeu e do *New Deal* norte-americano, evidencia-se o recuo político das teses neoliberais, que passam, através dos encontros bianuais a partir de 1947, a estabelecer premissas teóricas contrárias ao intervencionismo estatal na economia.

¹³ A forma no qual se estabeleceram os governos sob esses pressupostos não ocorreu com a mesma intensidade, sendo o modelo inglês considerado por Anderson (1995, p. 12) o “mais puro”, com níveis consideráveis de desemprego em massa e profundo ataque às organizações sindicais, tanto por meio da institucionalização de leis contra essas organizações e cortes de gastos sociais, quanto na coerção das greves e mobilizações dos trabalhadores.

¹⁴ “Se acrescenta um discurso ideológico auto-incriminatório que iguala tudo o que é estatal com a ineficiência, a corrupção e o desperdício, enquanto que a “iniciativa privada” aparece sublimada como a esfera da eficiência,

da apologia ideológica do Estado-Mínimo e dos ditames da Nova Gestão Pública (NGP).

Diante do desgaste do modelo neoliberal ortodoxo durante as décadas de 1980-1990, vide a acentuação da pobreza em todos os blocos regionais concomitante à concentração de renda, assim como problemas socioeconômicos de toda ordem resultando na ascensão dos movimentos sociais e da classe trabalhadora reativa, se consolidaram progressivamente as premissas para a reestruturação do Estado neoliberal sob os pressupostos da Terceira Via¹⁵, acarretando principalmente na transformação do conteúdo da sua relação com a sociedade civil¹⁶. Tais mutações mantêm a manutenção da apologia do Estado Mínimo sob o pressuposto da eficiência da “máquina pública”, considerando agora a nova reengenharia ético-política e programática calcada no protagonismo social e sua efetivação para o controle no mesmo escopo; a racionalização executiva sob o discurso da eficiência dos gastos públicos com políticas sociais; a publicização e descentralização executiva das atividades exclusivas do Estado; o incentivo às parcerias público-privadas; e a reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes ante à redefinição dos imperativos éticos do capital projetados agora por uma pretensa “face mais humana”.

da probidade e da austeridade” (BORÓN, 1995, p. 78 – grifo do autor).

¹⁵ Segundo Martins e Neves (2015, p. 19), a mediação de Terceira Via consiste na estratégia da ofensiva neoliberal em difundir, por meio de novas ideias, ideais e práticas, determinantes para a consolidação da hegemonia burguesa após o desgaste social do modelo neoliberal ortodoxo. No caso brasileiro, essa etapa pode ser demarcada após o governo Fernando Henrique Cardoso, que implementou no âmbito das políticas educacionais, elementos políticos no corpo das práticas pedagógico-curriculares através da disseminação de imperativos éticos como a sustentabilidade, empreendedorismo, cidadania ativa, etc., assim como na gestão programática diante da ampliação da participação da sociedade civil na oferta educacional. Tal projeto se origina com as contribuições teóricas de Giddens (1999), e no país se aprofunda após a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), objetivando a construção de um modelo político que transcenda teoricamente a socialdemocracia e o neoliberalismo, redefinindo tanto os valores sociais, quanto a relação entre o Estado e a sociedade civil.

¹⁶ Uma informação que ajuda na contemplação de tal assertiva se encontra no exame histórico das conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) no período mencionado, assim como da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Na década de 1990 ocorreram a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990), Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995), Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Estabelecimentos Humanos (Istambul, 1996). Em todas elas se ressalta a revisão do papel do Estado, assim como a necessária formulação de parcerias com ONGs e demais organizações da sociedade civil.

Sob os princípios do gerencialismo se cristalizaram um conjunto de contrarreformas¹⁷ no campo da educação, envolvendo a redefinição dos mecanismos de financiamento; a reorientação das políticas avaliativas de acordo com as premissas do Estado-regulador; a reformulação das prescrições e diretrizes curriculares; a implementação de medidas institucionais para a organização da educação brasileira; a redefinição de caráter mais pragmático da formação-atuação docente; e o contínuo incremento pedagógico, ético e político, por meio da Pedagogia das Competências, para a formação da classe trabalhadora nos limites das demandas estruturais e da sociabilidade do capital. Tais medidas institucionais, que estão em cursos até os dias atuais, têm como legitimação – sob a ótica do capital – as vicissitudes do regime de acumulação flexível e suas consequências para os atores sociais derivados das novas morfologias da relação capital-trabalho que, por meio da incorporação das teses da político-pedagógicas do capital ancoradas nas orientações dos agentes políticos e financeiros internacionais, transferem objetiva e subjetivamente para os trabalhadores a responsabilização atomizada por sua reprodução material e social¹⁸.

A reestruturação da EJA no país ocorreu dentro dos flancos destacados acima, mas sem deslocar a essência histórica das políticas públicas para essa modalidade de ensino e suas variações de acordo com os objetivos do bloco no poder. Mesmo ainda mantendo a EJA em seu caráter precário, periférico, aligeirado e descontínuo, e contendo principalmente o foco na população jovem¹⁹, as mutações na gestão das políticas educacionais para essa modalidade de ensino impetraram seu reordenamento após a organização e reconhecimento na Lei Nº 9.394 de 20 de

¹⁷ O conceito de contrarreforma que utilizaremos ao longo da tese se coaduna aos estudos de Behring (2003) e Fernandes (2006) pelo caráter essencial das “reformas”, que impetra a destruição dos avanços sociais conquistados, mesmo que sob os limites da ordem societária burguesa, ao longo dos últimos anos no país. Seria em seu âmago o rebaixamento das conquistas da luta de classes por meio do aviltamento provocado pelo bloco no poder, que nos dias atuais se rearranja nos ditames da agenda neoliberal para a inserção do país, de modo dependente, na ordem internacional financeirizada, contando com o consenso de setores da sociedade civil.

¹⁸ Veremos adiante este fato por meio do recrudescimento da teoria do capital humano.

¹⁹ Segundo os dados do INEP (2016), é nítida a concentração da oferta da modalidade de ensino na população jovem, dentre 15 e 29, somando 2.208.767 matrículas, representando 63,2% do total dos estudantes da EJA no de 2015. Processo classificado como *juvenilização* da EJA (DI PIERRO, 2005). Este conceito, muito difundido pelos pesquisadores da área, tomam em grande proporção esse processo como a gênese do ingresso massivo de jovens na EJA. Entretanto, veremos posteriormente que isto ocorre anteriormente.

dezembro de 1996²⁰ (BRASIL, 1996); a parcial e limitada incorporação novos mecanismos de financiamento após a institucionalização dos fundos – como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a contemplação da demanda de escolarização por meio de programas para a alfabetização e conclusão dos níveis de ensino; a reorganização das prescrições curriculares após as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA; e a integração da EJA à Formação Profissional com foco restrito para o trabalho simples²¹ no bojo da ideologia da empregabilidade.

A preocupação com a empregabilidade deste segmento da população se tornou o principal foco das políticas públicas voltadas para a juventude no Brasil últimos tempos. Tais políticas têm apontado a Educação Profissional como fator de empregabilidade e de geração de renda. Em função disso, surgem novas estratégias do governo para reformulação da Educação Profissional, com vista na adequação do jovem excluído ao mercado de trabalho flexível, marcado pela terceirização, o contrato temporário e a informalidade (SOUZA, 2011, p. 19-20).

Ao que tudo indica, e como examinaremos ao longo da tese, a reorientação programática das políticas públicas para a EJA se enquadram nos estratagemas do processo de recomposição burguesa para a reprodução da sociabilidade do capital que, por meio das contrarreformas educacionais, objetivou – e ainda objetiva – a (con)formação da classe trabalhadora às reconfigurações do mundo do trabalho por meio da sua adaptabilidade e maleabilidade, indissociável das transformações no escopo da “cidadania de novo tipo”. Portanto, como consideração preliminar, ressaltamos que a reestruturação da EJA após a reforma gerencial do Estado brasileiro promoveu a consolidação dos mecanismos de mediação do conflito de classes por meio do conteúdo da Terceira Via²², que abarca

²⁰ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

²¹ O conceito de trabalho simples, no pensamento marxista, se categoriza como dispêndio da força de trabalho comum, de natureza indiferenciada, para a produção de valor – uso (concreto) ou troca (abstrato) (MARX, 1985). A partir do capitalismo industrial o trabalho simples se tornou cada vez mais racionalizado e estruturado de acordo com elementos teóricos – básicos e gerais – para a geração de mais-valor, sendo a escola o lócus de sua reprodução por excelência atendendo, em conformidade às relações sociais de produção, sua hierarquização e as demandas do setor produtivo, sendo nos dias atuais calcados pelo regime de acumulação flexível.

²² Tal modelo objetiva transvestir o regime de acumulação neoliberal com uma “face humanizada” por meio

a reengenharia da gestão das políticas educacionais em sua totalidade, o incremento formativo ante às transformações das relações sociais de produção neste contexto sócio-histórico, e a escolarização inexorável dos ditames objetivos e subjetivos para a reprodução do regime de acumulação flexível e seus efeitos que intensificam a precariedade da reprodução social e material da classe trabalhadora no país.

1.2 PROBLEMA DA PESQUISA E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Após a contextualização do problema da pesquisa, partimos da hipótese de que a reestruturação da gestão das políticas públicas para a EJA no Brasil é reflexo direto da reforma gerencial do Estado. Considerando a necessária delimitação histórica da pesquisa, tomamos como gênese analítica da tese o ano de 1996 devido à materialização das ações derivadas da contrarreforma do Estado, principalmente após a concretização do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995)²³. Isto não descarta o exame dos fatos históricos pretéritos como realizado na formulação do problema da pesquisa, que serão tomados ao longo do texto com o intuito de contextualização do debate tanto no que tange à reestruturação produtiva, quanto os pressupostos da reforma no âmbito superestrutural, obedecendo o método no qual se assenta o presente estudo. Por fim cabe considerar, com a finalidade de estabelecer o limite histórico-analítico, que o ano de 2016 demarca o término da investigação temática.

Tomadas introdutoriamente as considerações sócio-históricas e os imperativos institucionais que reestruturaram a EJA no país no período discriminado, salientamos que a questão central de nossa pesquisa se situa nos impactos que a reforma gerencial do Estado produziu para a gestão das políticas públicas para a EJA. Como desdobramento desta, e imbuídos da necessária organização teórica e metodológica da tese, desenvolvemos os questionamentos a seguir: 1) de que maneira a descentralização da EJA no país, observado pelos

da inclusão de questões sociais na agenda das políticas públicas, sob princípios de gestão ancorados na ampliação da participação da sociedade civil no cerne do Estado ampliado, ratificado e transfigurado pela ideologia do associativismo, colaboracionismo e Responsabilidade Social da Empresa (RSE) (NEVES, 2005).

²³ No mesmo ano foi institucionalizada a LDB e o FUNDEF.

mecanismos de municipalização e publicização orientados pela contrarreforma do Estado, absorvem a demanda pela escolarização da população jovem, adulta e idosa?; 2) quais as causas e consequências desse mecanismo institucional para a gestão da EJA no Brasil?; 3) quais os impactos do financiamento da EJA para seu desenvolvimento ao longo do período discriminado?; 4) quais seriam as especificidades que precisam ser observadas no desenvolvimento de políticas públicas para EJA diante da reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes? Por fim, ainda teríamos uma última questão: devido a reorientação das políticas educacionais para a EJA nos últimos anos, de acordo com sua integração à formação profissional inicial, qual seria seu real propósito vide a focalização na população jovem?

O que queremos elucidar é em que aspecto as ações derivadas do processo de recomposição burguesa, principalmente por meio da concretização das contrarreformas educacionais, aciona a redefinição da gestão das políticas públicas para a EJA não só para ajustá-la à nova configuração da relação entre o Estado e a sociedade civil imposta pela hegemonia neoliberal, mas como se rearranja a escolarização de certo segmento populacional vulnerável para encarar com naturalidade a condição precária da vida a que estão destinados no regime de acumulação flexível. Uma condição de vida marcada pelo desemprego estrutural, pelo trabalho informal, pelo trabalho temporário, e pelo trabalho sem contrato ou mesmo com contratos informais por demanda, como no caso da *“uberização do trabalho”* ou do *“Zero-hour contract”* (ANTUNES, 2016; ABÍLIO, 2017).

1.3 JUSTIFICATIVA

A relevância da pesquisa reside na necessária análise dialética das ações do sistema do capital sobre as políticas públicas para a EJA. Sob este pressuposto, a investigação tem como peculiaridade o exame crítico das teses hegemônicas – sob a ótica do capital – que norteiam a gestão da EJA, abarcando inexoravelmente a relação trabalho-educação para as classes subalternas, com foco na população demandante dessa modalidade de ensino – jovens, adultos e idosos analfabetos, semianalfabetos e subescolarizados.

Considerando que a EJA cumpre papel fundamental no processo histórico brasileiro para o incremento do exército industrial de reserva, justificamos o estudo pela crítica aos pressupostos da “Educação Permanente” e “Educação ao Longo da Vida” (IRELAND, 2012; IRELAND; MACHADO, PAIVA, 1996; PAIVA; RATTNER, 1986; UNESCO, 2004), principalmente em relação às contradições que tais tendências abarcam no contexto de crise orgânica do capital. Em outras palavras, a pesquisa propõe o exame das contradições da materialização da Teoria do Capital Humano e seu recrudescimento nos dias atuais referendada pela ideologia da empregabilidade e do empreendedorismo, tomando como base o exame da realidade concreta.

Também pontuamos a relevância da pesquisa para a investigação dos mecanismos de gestão das políticas públicas para a EJA, ancorados teórica e ideologicamente nas diretrizes do gerencialismo²⁴, que após a reforma do Estado passou a nortear as políticas educacionais de acordo com os determinantes internacionais – ressaltamos que o mesmo ocorrera preteritamente sobre outras bases, mas arraigados no modelo de desenvolvimento capitalista dependente. Dentre elas destacamos que sobre a EJA se defenderam novas prerrogativas para a qualidade do ensino, almejando principalmente a integração entre a Educação Básica e a formação profissional (BRASIL, 2007; 2008; 2011). Porém, cabe aqui problematizar como os princípios teóricos, que orientam os programas em nível federal, esbarram em uma série de fatores pertinentes ao gerencialismo indissociável da precariedade histórica da EJA como a limitação do financiamento, a publicização da oferta, a credibilidade dos resultados e das finalidades formativas, o caráter não-Estatal das políticas públicas, a precariedade docente e dos demais profissionais da educação, e a inserção factual dos trabalhadores no mercado de trabalho sob a ideologia da empregabilidade.

Ademais, a importância do estudo reside no exercício de evidenciar a articulação estratégica entre o capital e o Estado para a escolarização da classe trabalhadora sob os pressupostos formativos indicados. Ou seja, examinar como as políticas educacionais para a EJA ratificam as demandas para a reprodução do

²⁴ Bresser-Pereira (1996; 1997), Gaulejac (2007), Gurgel (2003) e Sennett (2012).

capital em crise orgânica, tendo como finalidade a manutenção da estabilidade social em tempos de aguda crise social, política, cultural, ambiental e econômica. Acreditamos que a relevância da tese se encontra na averiguação da mediação do Estado para a recomposição do regime de acumulação do capital, e como a EJA tem determinada peculiaridade neste processo mesmo que esteja em situação periférica no campo das políticas educacionais no Brasil. Em relação à contribuição acadêmica da pesquisa, ressaltamos que sua relevância se assegura após o exame dos estudos da área em bancos de dados virtuais – que será tratado no próximo capítulo –, preenchendo uma lacuna no qual o tema se insere.

O objetivo da pesquisa é explicar os impactos da reforma gerencial do Estado na gestão das políticas públicas para a EJA diante do processo de recomposição burguesa, considerando o contexto da crise orgânica do capital. Para a concretização deste, estabelecemos um conjunto de objetivos específicos que entendemos serem pertinentes. São eles: 1) Explicitar o contexto sócio-histórico no qual a reforma gerencial do Estado se materializou; 2) identificar os determinantes da recomposição burguesa para a materialização da reforma gerencial no processo de reconfiguração das políticas públicas para educação no país; 3) avaliar os impactos da reforma gerencial nas políticas públicas para a EJA no Brasil; 4) explicar em que aspecto a integração da EJA à formação profissional materializa uma estratégia de mediação do conflito de classes.

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1.4.1. Universo da pesquisa.

A presente pesquisa se ancora na explicação das transformações da EJA no Brasil após a reforma gerencial do Estado, entendendo que esse processo desencadeou a reestruturação dessa modalidade de ensino atrelada às demandas da recomposição burguesa. Diante dessa conjuntura, a investigação abordará as premissas sócio-históricas que reorientaram a relação capital-trabalho-educação objetivando, em quase todos os níveis e modalidades de ensino, a formação do

“homem de novo tipo”. Isto provocou impactos tanto na gestão, quanto nos mecanismos curriculares, pedagógicos e ético-políticos para a EJA no país.

O estudo se desdobrará em dois movimentos convergentes. O primeiro se assenta no exame da gestão da EJA no contexto de reestruturação das políticas públicas para a educação resultantes da ofensiva neoliberal, aglutinando o processo de descentralização, publicização e municipalização da modalidade de ensino, os mecanismos de financiamento e a progressiva integração da EJA à formação profissional – tomando como foco os programas federais. Complementa-se a estas temáticas as mutações ético-políticas para a (con)formação da classe trabalhadora matriculada na EJA por meio das diretrizes curriculares, que no processo histórico discriminado reiteram de maneira incisiva a ratificação de valores intrínsecos à Teoria do Capital Humano, concomitante à sobrevalorização dos imperativos éticos, políticos e morais da sociabilidade burguesa com foco na população jovem²⁵ - como sustenta o paradigma da “educação ao longo da vida”.

1.4.2. Recorte histórico e geográfico.

A investigação terá como foco a explicação dos impactos das políticas públicas de caráter federal para a EJA, tendo como marco histórico inicial a materialização das ações público-estatais e da sociedade civil após a reforma gerencial do Estado brasileiro, que representa um dos primeiros atos da gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) que ratificou a apologia ao Estado-mínimo no contexto de crise orgânica do capital. Por meio da análise prévia das ações institucionais, consideramos que suas ações se consolidaram na educação a partir do ano de 1996, tendo como principais marcos a LDB e o FUNDEF.

O término da pesquisa, de acordo com a necessária delimitação cronológica, ocorrerá no ano de 2016. Esta opção se justifica pelo parcial esgotamento das ações institucionais do paradigma em questão para a promoção

²⁵ Segundo Spósito e Carrano (2003), após a análise das políticas sociais para a juventude, demarca para os anos de 1985-2000 a focalização ante os problemas criminais e o enfrentamento à pobreza, e para a década seguinte sua inserção laboral. Isto pode ser conferido nos documentos da OCDE (2013) “*Investindo na juventude: Brasil*”, assim como da OIT (2013a) “*Tendências mundiais do emprego juvenil: uma geração em perigo*”.

das políticas públicas para a EJA, vide a ascensão dos incentivos à certificação dos jovens, adultos e idosos. No entanto, considerando o método de investigação em que a pesquisa se assenta, será indispensável a análise dos fenômenos pretéritos, principalmente para a contextualização da crise orgânica do capital e do processo de recomposição burguesa, assim como suas repercussões no país para a reestruturação das ações do Estado.

Sobre a dimensão geográfica da pesquisa, ela se delimita especificamente às ações institucionais de caráter federal para a EJA. Para tal, não descartamos os determinantes internacionais para essa modalidade de ensino estipulados pelos organismos internacionais, como por exemplo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) por meio da *Conferência Internacional de Educação de Adultos* (CONFINTEA). Portanto, tratando-se do universo discriminado, não analisaremos a promoção da EJA nas escalas estaduais e municipais.

1.4.3. Características gerais da proposta investigativa

A proposta de investigação da tese, de acordo com a definição do problema, assim como dos objetivos, se sustenta enquanto uma pesquisa básica, de análise qualitativa, de caráter explicativo, que se insere na categoria de pesquisa bibliográfico-documental. Com isso objetivamos a produção de novos conhecimentos para a área de Educação, aprofundando tal intenção com maior especificidade para os estudos sobre a Educação de Jovens e Adultos por meio da análise teórica de pesquisas já concluídas em fontes diferenciadas²⁶, em fontes sem tratamento analítico, e no levantamento de estudos. Sobre a pesquisa de caráter qualitativa no campo científico em que nos situamos, Minayo (2001) ressalta que a mesma se debruça sobre a impossibilidade de quantificação dos significados, valores, aspirações, etc., abarcando intrinsecamente o campo relacional dos processos e fenômenos irreduzíveis à operacionalização de variáveis quantitativas de caráter positivista.

²⁶ Livros, artigos, coletâneas, revistas, páginas da internet.

Logo, a mesma não se ocupa com a restritiva dimensão numérica, mas com o aprofundamento analítico sobre os temas sociológicos, abrangendo a dialética materialidade-imaterialidade (GOLDENBERG, 1997). Entretanto, este tipo de pesquisa reitera em sua essência o caráter político por recusar sua imparcialidade, assim como compreender por meio dessa a sua limitação. Isto por um lado pode gerar a imprevisibilidade do resultado mas, ao mesmo tempo, assegurado o método e a viabilidade do problema, apresenta a potencialidade produzir novos conhecimentos.

A pesquisa qualitativa oferece ao pesquisador um emaranhado de desafios como o cuidado com os dados na articulação dos estudos pontuais à totalidade, a observância das teses antagônicas, e principalmente a sensação de esgotabilidade do objeto de estudo. Reiteramos que ao estipularmos enquanto metodologia a pesquisa qualitativa básica, temos como objetivo a

[...] Objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (SILVEIRA; CORDÓVA, 2009, p. 32).

O caráter explicativo da tese, segundo Severino (2007), se constitui para além da descrição, do registro e da análise dos fenômenos, buscando a identificação de suas causas por meio do método qualitativo e pela natureza bibliográfico-documental deste estudo “que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores” (SEVERINO, 2007, p. 122), assim como documentos em seu amplo sentido como veremos a seguir.

1.4.4. Instrumentos de coleta de dados

Como procedimento de coleta de dados da pesquisa se delimita aos registros institucionais como as leis, decretos, portarias, diretrizes e demais instrumentos normativos, os dados estatísticos sobre a educação brasileira, os documentos elaborados pelos organismos multilaterais, assim como as fontes

bibliográficas sobre a temática. Neste sentido, a pesquisa tomará em seu desenvolvimento os documentos derivados do Ministério da Educação (MEC), com maior especificidade à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), da Presidência da República, e das variadas instâncias do Estado que se refiram à EJA e a educação em sua totalidade. Ao mesmo tempo examinaremos as pesquisas desenvolvidas sobre a EJA não só no país, os documentos e relatórios dos programas desenvolvidos pela sociedade civil, assim como as atas e relatórios dos fóruns sobre essa modalidade de ensino no Brasil.

Acerca da dinâmica quantitativa da escolarização da população jovem, adulta e idosa, nos basearemos principalmente dos dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Com a intenção de maior proficuidade comparativa quantitativa, não descartamos os dados oferecidos por organizações não-governamentais e demais institutos.

1.4.5. Quadro teórico-metodológico que fundamenta a pesquisa

Para a exposição e desenvolvimento do quadro teórico-metodológico que fundamenta a pesquisa, partimos da premissa de que objeto de estudo se ancora nos princípios analíticos da materialidade concreta que deu origem à reestruturação da gestão das políticas públicas para a EJA no Brasil. Contendo em seu tratamento a indissociável relação espaço-temporal, o estudo se consolida enquanto análise do concreto baseado nas contribuições teóricas do materialismo histórico-dialético.

O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação (MARX, 2007, p. 257).

Esta assertiva de Marx (2007; 2008) sobre a concepção do real tem como fundamento crítico sua análise da dialética hegeliana, que estipula a realidade como pensamento absorvido em si no campo das ideias, gerando a metamorfose do mesmo às predileções da consciência; ou seja, a idealização pura da realidade concreta. Para Marx (2007; 2008) este método isolaria determinadas categorias pertinentes para a análise da realidade em sua essência contraditória, como por exemplo o exame do valor de troca sem a consideração da população e sua composição em classes, ou o “capital sem trabalho assalariado, sem valor, dinheiro, preços, etc.” (MARX, 2007, p. 256), não descartando sua historicidade. Por conseguinte Marx (2007) considera que cientificamente, para a mediação dos fenômenos e sua realidade material e imaterial, que as categorias são de vital importância para a análise do real em sua essência, sendo elas tomadas como simples ou complexas, além de portarem no movimento de abstração o processo histórico real e sua complexificação ao longo do tempo²⁷.

Para a consciência – e a consciência filosófica é determinada de tal modo que para ela o pensamento que concebe o homem é o homem real, e o mundo concebido é, como tal, o único mundo real –, pois, o movimento das categorias aparece como o verdadeiro ato de produção – que apenas recebe um impulso do exterior – cujo resultado é o mundo, e isso é exato porque a totalidade concreta, como totalidade do pensamento, como uma concreção do pensamento, é, na realidade, um produto do pensar, do conceber; não é de nenhum modo o produto do conceito que se engendra a si mesmo e que concebe separadamente e acima da intuição e da representação, mas é a elaboração da intuição e da representação em conceitos. O todo, tal como aparece no cérebro, como um todo mental, é um produto do cérebro pensante, que se apropria do mundo da única maneira em que o pode fazer, maneira que difere do modo artístico, religioso e prático de se apropriar dele. O objeto concreto permanece em pé antes e depois, em sua independência e fora do cérebro ao mesmo tempo, isto é, o cérebro não se comporta senão especulativamente, teoricamente (MARX, 2007, pp. 257-258).

²⁷ Para chegar a essa afirmação, Marx (2007) tomou o trabalho como exemplo, assim como o sistema monetário ao longo da história. Sobre a primeira categoria Marx afirma que é impossível abstrair de modo mais geral o inexistente, somente o que é comum à existência humana e, por conseguinte, produto das relações sociais históricas. Ao mesmo tempo, todas as épocas são determinadas por essas abstrações “do mesmo modo o produto de condições históricas não possuem plena validade senão para essas condições e dentro dos limites dessas mesmas condições” (MARX, 2007, p. 262).

Marx (2007; 2008) ressalta duas importantes colocações sobre o método científico. A primeira reside na concepção humana da realidade presente na consciência filosófica, na concepção de mundo e em sua abstração, que origina o caminho para o exame da materialidade concreta como concreção do pensamento elaborado pela intuição, assim como pelos conceitos inexoráveis da realidade histórica e seu processo. A segunda colocação destaca que a existência do objeto concreto independe do pensamento humano, que analiticamente se debruça sobre as suas formas de conhecimento e atuação no mundo tanto prática, quanto teoricamente, objetivando a práxis. As duas considerações não ocorrem do modo isolado dos acontecimentos históricos e suas contradições. Portanto, consideramos que os elementos fundantes da presente tese se reificam como fenômeno social, que não são observados e analisados de modo isolado da totalidade fundante, mas sim como um momento do todo pertencente que, ao mesmo tempo, reflete o todo.

Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função *dupla*, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo; ser ao mesmo tempo produtor e produto; ser revelador e ao mesmo tempo decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um sentido a algo a mais. Esta recíproca conexão e mediação da parte e do todo significam a um só tempo: os fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio (KOSIK, 1976, pp. 40-41 – grifo do autor).

O método para o exame dos fenômenos sociais deve, sob a ótica de Kosik (1976), executar o movimento dialético fundado em concepções distintas e integradas da realidade sob o princípio da totalidade. Isto tende a se constituir como base do pensamento científico devido à sua abstrata estruturação inicial para a análise e verificação do concreto, sem a primazia cerceadora do mesmo, ou seu modo aparente para a consciência²⁸. O mesmo tem como metáfora o espiral

²⁸ Em Benoit e Antunes (2016, p. 33) o caminho metodológico “deve partir da totalidade como concreto indeterminado (enquanto pressuposto); deste momento deve se caminhar pelo abstrato, expondo detalhadamente as diversas formas particulares da totalidade; no terceiro momento, pouco a pouco, ocorre a superação destas formas abstratas que devem retornar ao concreto reconstruído, então, como determinado”.

iniciando pela abstração e pelo relativismo, ou hipótese, sendo concretizada por meio do diálogo entre o todo e as partes – e vice-versa –, do fenômeno para a essência, e da essência para o fenômeno, “da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade” (KOSIK, 1976, p. 41).

A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima das partes, visto que o todo *se cria a si mesmo* na interação das partes [...] no pensamento dialético o real é entendido e representado como um todo que não é apenas um conjunto de relações, fatos e processos, mas também a sua *criação*, estrutura e gênese. Ao todo dialético pertence a criação do todo e a criação da unidade, a unidade das contradições e sua gênese (KOSIK, 1976, p. 42 – grifos do autor).

O esforço para a contextualização-delimitação do objeto da pesquisa, assim como seu tratamento ao longo da tese, se enquadra na exposição das bases etiológicas da crise orgânica do capital que impactou, e ainda impacta, sua totalidade²⁹ sistêmica – o capitalismo – que consecutivamente deram origem aos mecanismos da restauração da hegemonia, ou recomposição burguesa, até os dias atuais. O que pretendemos com o exame da totalidade orgânica do capital é a identificação dos seus determinantes para a formação humana em tempos de reconfiguração da relação capital-trabalho, intrínsecos à intensificação da precariedade do trabalho e seus impactos na gestão das políticas públicas para a EJA no Brasil para a escolarização da classe trabalhadora no presente tempo histórico. Portanto, trata-se de um movimento todo-parte-todo, que consiste na verificação do que se materializa enquanto demanda estrutural para a formação do “homem de novo tipo” adaptado à reconfiguração do trabalho e sua particularidade no território nacional.

Isto pode ser concebido nas deliberações dos órgãos financeiros mundiais e dos organismos internacionais setoriais e intersetoriais de caráter multilateral, nas reuniões, nas conferências e nos acordos em específicas questões

²⁹ Para Lukács (1979, p. 28), a totalidade seria a unidade dos complexos que estruturam, derivam e organizam a realidade, refletindo de sobremaneira suas sobredeterminações e inter-relações de modo dialético. Portanto, ela em si não é um fato formal do pensamento, mas se configura categoricamente como reprodução mental da essência da realidade aparente, como “formas de ser” e “determinações da existência”.

de mesma ordem escalar, nas estratégias para a consolidação do consenso ativo e passivo na sociedade civil, na materialização das políticas públicas sociais de caráter federal principalmente para a educação e, sobretudo, para a EJA, congregando de maneira inerente as transformações do bloco no poder³⁰ e suas respectivas contradições para a formação da classe trabalhadora. Entretanto, alicerçados na perspectiva da totalidade concreta, da contradição e da mediação entre processos e estruturas (PAULO NETTO, 2011), tomamos tal vicissitude como prisma da redação da tese.

A dialética não pode entender a totalidade como um todo já feito e formalizado, que determina as partes, porquanto à própria determinação da totalidade pertencem a *gênese* e o *desenvolvimento* da totalidade, o que, de um ponto de vista metodológico, comporta a indagação de como nasce a totalidade e *quais são as fontes internas do seu desenvolvimento e movimento* (KOSIK, 1976, p. 49 – grifos do autor).

Sobre a totalidade partimos do pressuposto de que os fenômenos que determinam a reprodução social da vida material na sociedade burguesa estão articulados organicamente às relações econômicas, sociais, ideológicas, culturais e políticas estabelecidas no meio social em um processo histórico e dialético, que ocorre em inúmeras escalas – do local ao global –, mas que são fugidias da compreensão por meio da aparência, do imediato. Ao mesmo tempo, recusamos a análise do fenômeno pelo caminho de fragmentação pura dos eventos que abarcam a totalidade social, ou por meio da extração pura da parte do todo. Pelo contrário, acreditamos que o mesmo está articulado a “uma totalidade concreta inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidade de menor complexidade” (PAULO NETTO, 2011, p. 56).

Afirmamos que a pesquisa abarca uma totalidade complexa que, por sua primazia, apresenta determinantes e determinações indissociáveis da totalidade do processo de recomposição da hegemonia burguesa na contemporaneidade, e que não se esgotam na aparência, mas na determinação

³⁰ Segundo Poulantzas (1978; 2000), o conceito refere-se à fração, ou frações, da classe dominante que se aglutina(m) conjunturalmente ao conjunto de estruturas e suas mediações, atuando como uma força social no bojo da própria formação social, que hegemonicamente reproduz a lógica intrínseca das relações de produção na totalidade social. Seu impacto é determinante para a orientação da política econômica do Estado, gerando conjunturalmente a especificidade da pauta institucional para a materialização dos seus interesses primordialmente econômicos.

integrada e mediada pelos agentes, processos e intencionalidades. Todavia, distinguimos enquanto vereda teórico-metodológica no presente estudo os movimentos orgânicos (relativamente permanentes), dos elementos que podem ser denominados “de conjuntura” (que se apresentam como ocasionais, imediatos, quase acidentais), considerando que os fenômenos de conjuntura dependem, é claro, de movimentos orgânicos, mas seu significado não tem um amplo alcance histórico (GRAMSCI, 2000a, p. 45).

No corpo da totalidade, para operar a dinâmica em que se consolida o objeto da pesquisa, entendemos que este movimento e distinção é composto por contradições inerentes de acordo com o contexto histórico, sem deslocar deste sentido sua ontologia. Deste modo, a análise das contradições do capital, assim como da formação humana no país, se insere na estrutura da totalidade em sua interescalaridade com as devidas considerações sobre as relações e determinações. Concebe-se aqui que a análise do objeto residirá no escopo de sua organicidade histórica, de acordo com a dialética movimento-permanência, continuidade-descontinuidade. Para tal, nos apropriamos das considerações de Kosik (1976) sobre a primazia do conhecimento da realidade que não se perfaz pela leitura do imediato, que ao mesmo tempo existe independente da nossa consciência, onde o movimento em questão se circunscreve à sua apropriação por meio do pensamento, tomando-a como objeto do conhecimento.

O mesmo se realiza por meio do *détour* para a compreensão do objeto em si, do real-concreto de modo dialético, buscando suas relações internas e as respectivas mediações para o alcance da totalidade – o concreto pensado – como síntese das diversas determinações que formam uma unidade, para consecutivamente minar a *pseudoconcreticidade* emanada na aparência, no discurso e na ideologia.

A dialética não atinge o conhecimento de fora para dentro, nem de imediato, nem tampouco constitui uma de suas qualidades; o conhecimento é que é a própria dialética em uma de suas formas; o conhecimento é a decomposição do todo. O “conceito” e a “abstração”, em uma concepção dialética, tem o significado de método que decompõe o todo para reproduzir espiritualmente a estrutura da coisa, e, portanto, compreender a coisa (KOSIK, 1976, p. 23).

Sobre as contradições em curso, remanescentes do desenvolvimento capitalista das forças produtivas materiais e sua respectiva dimensão imaterial (MARX, 2008), acreditamos que ambas desvelam as intencionalidades e determinações para a reprodução social da classe trabalhadora, assim como a certeza, em sua historicidade, da dissociabilidade entre ciência e política, que institui(u) uma lógica para a produção acadêmica, principalmente àquelas que oferecem finalidades instrumentais e pragmáticas para as demandas hegemônicas, resgatando as premissas político-ideológicas positivistas para a análise sociológica (LÖWY, 1987), não descartando o movimento fragmentário e micro-histórico defendido pelo paradigma pós-moderno. Portanto, o papel da contradição enquanto método posiciona-se tanto no sentido político-científico, quanto para a análise da totalidade concreta.

A posição da totalidade, que compreende a realidade nas suas íntimas leis e revela, sob a superfície e a casualidade dos fenômenos, as conexões internas, necessárias, coloca-se em antítese à posição do empirismo, que considera as manifestações fenomênicas e casuais, não chegando a atingir a compreensão dos processos evolutivos da realidade (KOSIK, 1976, p. 33).

Isto é salutar para a leitura sobre a dialética essência-aparência em vista à análise da realidade, onde as perspectivas hegemônicas apontam intencionalmente para a ordem da aparência fragmentária como ente real, pressupondo o imediato como a face essencial dos eventos históricos. Isto se ratifica nos estudos das fontes bibliográficas deslocadas dos determinantes políticos, econômicos e sociológicos destoantes da concepção da realidade e seus instituintes de mediação, que demandam esforços cognitivos inter-relacionais aos condicionantes históricos e estruturais para compreensão da essência. Para Marx (2008), o mundo no campo do sensório limita-se à aparência, e a busca de sua essência advém do esforço de abstração para a construção de conceitos mais apurados sobre o real por meio das contradições imanentes do aparente.

A estrutura da consciência requer, de acordo com este método para a produção do conhecimento, a resignificação do real diante da interpretação das coisas em sua existência em si, considerado de modo independente da consciência humana. Ou seja, separar os objetos-sujeitos históricos da sua relação puramente

prática, tendo como horizonte a repolitização da relação entre os homens com o mundo. Deste modo, recusa-se a leitura da fragmentação instrumental e a-histórica da realidade que materializa o homem prático (VÁZQUEZ, 1977). Portanto, a produção do conhecimento advém da articulação mediata com a prática, que redefine dialeticamente a teoria dentro da consciência histórico-criadora que condiciona o próprio trabalho destoante do sentido prático no capitalismo.

Tomamos os conceitos e categorias na presente pesquisa como instrumentos de mediação entre o real concreto e as respectivas demandas de abstração do fenômeno, objetivando com isto identificar as contradições em curso no processo de reestruturação do regime de produção capitalista que determina as ações superestruturais – em nosso caso, a gestão das políticas educacionais para a EJA –, indissociável das finalidades formativas criadas para sua consolidação. O que queremos explicitar é, sobretudo, a articulação dos movimentos orgânicos com os de conjuntura no conteúdo do bloco histórico. E, neste ínterim, analisar os entes que materializam tais políticas no escopo da totalidade ampla para verificar, sob tais premissas, o desvelo do projeto hegemônico para a escolarização, formação e qualificação profissional da classe trabalhadora matriculada na EJA.

O corpo teórico para o exame dos fenômenos sociais reside no princípio da totalidade no sistema capitalista, que é produto histórico e social arraigado enquanto “unidade dialética entre a base e a supra-estrutura” (KOSIK, 1976, p. 44). Acreditamos que tal opção epistemológica nos ancora às prerrogativas para o exame dos determinantes que desencadeiam o objeto da pesquisa – os impactos da reforma gerencial do Estado para a materialização das políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil –, que no pensamento marxista é definido pela própria condição da existência correspondente a um grau determinado do desenvolvimento das forças produtivas.

A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência (MARX, 2007, p. 45).

Acreditamos que tal caminho analítico tem como fundamento a verificação dos determinantes da sociedade de classes espelhados na recomposição estrutural e superestrutural.

Para Gramsci (1999) o conceito de estrutura, não diferente de Marx, se refere ao desenvolvimento das forças materiais de produção em um determinado período histórico. Acresce Coutinho (2011, p. 116 – grifos do autor) que

[...] A estrutura econômica não é, para Gramsci, a simples esfera da produção de objetos materiais, de coisas, mas é o modo pelo qual os homens estabelecem seu “metabolismo” com a natureza e produzem e reproduzem não só esses objetos materiais, mas sobretudo suas próprias relações sociais globais [...] Gramsci identifica a estrutura econômica com o “conjunto das relações sociais”, ou seja, com a totalidade.

Ademais, segundo Portelli (1977, p. 46), o estudo da estrutura para Gramsci se pautaria nas condições objetivas pretéritas em curso no processo histórico, e não uma fotografia do presente. A estrutura, ou uma fase estrutural, só deve ser analisada após findada seu regime, ou tomada enquanto hipótese no tempo presente, que é a continuação do mesmo.

O conjunto das forças materiais de produção é o elemento menos variável no desenvolvimento histórico, aquele que, em cada ocasião concreta, pode ser determinado e medido com exatidão matemática, que pode dar lugar, portanto, a observações e critérios de caráter experimental e, conseqüentemente, a reconstrução de um robusto esqueleto do devir histórico. A variabilidade do conjunto das forças materiais de produção e, também ela, mensurável, e é possível estabelecer com certa precisão o momento em que seu desenvolvimento, de quantitativo, torna-se qualitativo. O conjunto das forças materiais de produção e, ao mesmo tempo, uma cristalização de toda a história passada e a base da história presente e futura, e um documento e, ao mesmo tempo, uma força ativa atual de propulsão (GRAMSCI, 1999, p. 161).

Indissociável do conteúdo da estrutura se materializa a superestrutura enquanto reflexo direto das relações sociais de produção que, para Gramsci, se reflete indissociavelmente em duas esferas: “a da sociedade política, que agrupa o aparelho de Estado, e a da sociedade civil” (PORTELLI, 1977, p. 19), onde a primeira seria responsável direta pelas medidas de coerção para a manutenção da hegemonia, não limitados especificamente pela ação violenta-repressiva, mas no

condicionamento dos corpos e subjetividades em determinado sistema jurídico-político-institucional. Já a sociedade civil se reificaria como suporte ideológico e material para que a classe dirigente cimente sua concepção de vida, principalmente para a eliminação das velhas ideologias e da coerção, dependendo para tal da atuação dos intelectuais orgânicos e dos aparelhos privados de hegemonia.

O conceito de Estado em Gramsci (2000, pp. 254-255) não se restringe à sua esfera política estrito senso apenas, ou o sentido restrito, sendo entendido “além do aparelho de governo, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil” para a superação do Estado *gendarme-guarda noturno* especializado na coerção para a manutenção, no corpo da sociedade total, do consenso ao projeto hegemônico por meio da ideologia³¹. Portanto, “na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)” (GRAMSCI, 2000, p. 244) para a superação da força por meio do consenso – criação da vontade coletiva para a finalidade da classe dirigente.

O Estado não é um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é o representante não de interesses universais, mas particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por esta e, portanto, a esta subordinado; não é uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente (BOBBIO, 1999, p. 47).

Isto ocorreu, e ainda se metamorfoseia atualmente, pela ação conjunta da sociedade política³² – reunida no aparelho do Estado – e da sociedade civil³³, sendo esta a instância de reprodução e consolidação do bloco ideológico.

³¹ Para Gramsci (1999, pp. 99-100) a ideologia é uma concepção do mundo que se manifesta em diversos campos da vida humana com a finalidade, derivada a sua intencionalidade – como o caso da Igreja Católica –, de cimentar o bloco social na lógica reproduzida pela classe dominante, não descartando as reações contrárias. Para tal o papel dos intelectuais é fundamental para o alcance das massas, assim como para a simbiose entre a teoria e a prática.

³² A sociedade política “designa precisamente o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência; trata-se dos aparelhos coercitivos do Estado” (COUTINHO, 1985, p. 60). Ou seja, corresponde à dominação direta jurídica e coerciva “para conformar as massas populares ao tipo de produção e economia de um determinado momento” (PORTELLI, 1977, p. 30).

³³ Segundo Coutinho (1985, p. 60), a sociedade civil se remete a uma esfera da superestrutura, referente ao “conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão dos valores simbólicos, de ideologias”. Seu aspecto essencial, de acordo com o projeto hegemônico do bloco histórico, seria a estruturação ideológica

Como ideologia da classe dirigente, ela abrange todos os ramos da ideologia, da arte à ciência, incluindo a economia, o direito, etc.;- como concepção de mundo, difundida em todas as camadas sociais para vinculá-las à classe dirigente, ela se adapta a todos os grupos; advém daí seus diferentes graus qualitativos: filosofia, religião, senso comum, folclore, etc.; - como direção ideológica da sociedade, articula-se em três níveis: a ideologia propriamente dita, a “estrutura ideológica” - isto é, as organizações que a criam e difundem -, e o material ideológico, isto é: instrumentos técnicos de difusão da ideologia (sistema escolar, *mass media*, bibliotecas etc.) (PORTELLI, 1977, p. 22 – grifos do autor).

Consecutivamente nos apropriamos do conceito de Estado Ampliado em convergência à teoria elaborada por Gramsci (2000), recusando a leitura do mesmo como restrito. De acordo com Mendonça (2014) e Coutinho (1985), o último seria uma instituição natural, Estado-sujeito, ou uma “via de mão única”, o que provocaria um protagonismo exacerbado de suas ações e equívocos interpretativos no processo de regulação e desenvolvimento sociológico dentro de determinado contexto histórico. Ao mesmo tempo que ratificaríamos de modo equivocado sua independência orgânica para o rearranjo dos determinantes do bloco histórico, ocultaríamos a atuação da sociedade civil no plano consultivo, deliberativo e executório das políticas públicas.

Trata-se então de superar qualquer dicotomia em sua categorização mantendo enquanto premissa a sua funcionalidade e finalidade das “condições de dominação da classe trabalhadora pela burguesia no mundo capitalista” (MENDONÇA, 2014, p. 33) e, portanto, concebendo-o como uma expressão da totalidade social, política e econômica burguesa. Considerando a restauração das bases do regime de acumulação, o Estado, em processo de contrarreforma e reestruturação de sua capilaridade e finalidade, atua de modo combinado à base estrutural com o intuito de materializar institucionalmente seus ditames tanto por meio da reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes através do refino dos métodos coercitivos e consensuais (SOUZA, 2004; 2011), quanto pelo incremento das condições para a extração da mais-valia³⁴, para a reprodução ampliada do capital incluindo o capital financeiro (MÉSZÁROS, 2011).

da classe dirigente.

³⁴ “Excedente do valor do produto sobre a soma dos valores dos elementos que o constituíram” (MARX, 2002, p. 249), que constitui um dos pilares para a constituição do lucro, principal objetivo dos proprietários dos meios

No caso dos “regimes democráticos” o conceito de Estado Ampliado é indispensável para a compreensão do conceito de hegemonia.

No sistema hegemônico existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente (GRAMSCI, 2000, p. 287).

A passagem molecular seria a adesão moral e ideológica do homem-massa aos determinantes econômicos sob os princípios da soberania burguesa sobre o Estado, que no “governo moderno nada mais é que um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX, 2008, p. 48). O método para tal está na reforma cultural inexorável da reforma econômica. “Mais precisamente, o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral” (GRAMSCI, 2000, p. 19).

Se todo Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadão (e, portanto, de convivência e de relações individuais), tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, o direito será o instrumento para esta finalidade (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) e deve ser elaborado para ficar conforme a tal finalidade [...] O direito é o aspecto repressivo e negativo de toda atividade positiva de educação cívica desenvolvida pelo Estado (GRAMSCI, 2000, p. 28).

Para que isto se materialize é essencial a coadunação dos entes superestruturais e a atuação dos aparelhos privados de hegemonia³⁵ que, segundo Gramsci (2000), consolidam a organicidade inexorável da atuação dos intelectuais orgânicos e tradicionais para a geração e gestão da coesão-consentimento ao projeto hegemônico, sendo estas criadas pela adesão voluntária dos agentes sociais, formando o bloco ideológico.

O bloco ideológico é fator de hegemonia sob um duplo aspecto, num sistema realmente hegemônico: por um lado em seu próprio seio, na medida em que os representantes da classe dirigente orientem os de

de produção.

³⁵ Segundo Gramsci (1978; 2000), suas ações ocorrem por meio das organizações-associações privadas circunscritas a elaboração e difusão dos valores societários e ético-políticos da burguesia, relacionados à imprensa, partidos políticos, instituições religiosas, etc.

outros grupos sociais e sobretudo, por outro lado, a nível do bloco histórico, permitindo à classe dirigente controlar, por intermédio do bloco ideológico, outras camadas sociais (PORTELLI, 1977, p. 67).

Ao longo do processo histórico podemos identificar suas ações por meio das organizações/associações privadas³⁶ circunscritas a elaboração e difusão dos valores societários e ético-políticos da burguesia relacionados à imprensa, partidos políticos, instituições religiosas, escolas, etc., responsáveis pela cimentação da ideologia da classe dominante para a construção-manutenção do consentimento e do consenso ativo e passivo ao projeto hegemônico.

Para o equilíbrio-manutenção da hegemonia, o Estado deve tomar como objetivo primordial a superação de sua forma-monopólio coerção para a garantia da coesão social, contando com a solidariedade da classe burguesa e de frações significativas da sociedade civil, principalmente dos seus aparatos ideológicos³⁷. Logo, a hegemonia advém da relação ideológica entre a estrutura e a superestrutura, sendo concebida por Marx, segundo Gruppi (1978, p. 4), como determinada pela primeira e materializada pela segunda, pois para Gramsci (2000) a própria realização de um aparato de direção, diga-se Estado, tem como finalidade a criação do terreno ideológico para a reforma das consciências por meio da imbricação filosofia-política. Portanto, a hegemonia “refere-se por vezes à capacidade dirigente, enquanto outras vezes pretende referir-se simultaneamente à direção e à dominação” (GRUPPI, 1978, p. 11) por meio da unidade entre a teoria e a ação, da conquista de alianças para fornecer à ideologia dominante uma base social, gerando a organicidade do bloco histórico.

No pensamento gramsciano, a totalidade das relações sociais de produção se traduz no conceito de bloco histórico, “isto é, unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos”

³⁶ O sentido de privado aqui não se refere literalmente às organizações com fins lucrativos, comerciais, etc., mas qualquer associação alocada na sociedade civil.

³⁷ “No modo de produção capitalista, é condição para que as classes dominantes possuam, além de domínio, funções e papéis de direção, num tempo histórico como este de universalização da cidadania, que sua concepção de mundo seja generalizante, fazendo parte inclusive do senso comum das massas. Por definição, o lugar onde se produz esse efeito de generalização são as instituições sociais, em particular as especializadas na vida valorativa, que por isso fazem parte de modo privilegiado da arena onde se confrontam as classes sociais” (GRUPPI, 1978, p. XIV).

(GRAMSCI, 2000, p. 26). Este conceito, considerado por Bobbio (1999) e Portelli (1977) como central no pensamento de Antonio Gramsci, designa não um artefato conjuntural, mas orgânico e pertinente à essência hegemônica em sua totalidade; ou seja, “uma situação histórica global, que compreende tanto o elemento estrutural quanto o superestrutural” (BOBBIO, 1999, p. 63). A relação entre a estrutura e a superestrutura seria o fator vital para a materialização da organicidade de uma organização social concreta, tendo como protagonismo o papel dos intelectuais enquanto funcionários da superestrutura – no sentido posto, estes seriam os “comissários do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político” (GRAMSCI, 1984, p. 14).

A relação entre esses dois momentos do bloco histórico é uma relação dialética entre dois momentos igualmente determinantes: o momento estrutural, pois ele é a base que engendra diretamente a superestrutura, que no início é apenas o seu reflexo; durante o período considerado, a superestrutura só poderá desenvolver-se e agir entre limites estruturais bem precisos: assim, a estrutura influi constantemente sobre a atividade superestrutural. O momento ético-político desempenha de qualquer modo, em função dessa base, um papel motor. É ele que desenvolve a consciência de classe dos grupos sociais, que os organiza política e ideologicamente; no seio da superestrutura, então, desenrola-se o essencial do movimento histórico e a estrutura torna-se o instrumento da atividade superestrutural. A fraqueza ou importância dessa última podem, inclusive, limitar a evolução da estrutura, seja mantendo o antigo bloco histórico, seja não superando o nível trade-unionista da correlação de forças (PORTELLI, 1977, p. 56).

Em convergência à análise de Portelli (1977) sobre as possíveis determinações no seio do bloco histórico, principalmente da estrutura sobre a superestrutura, Bianchi (2007, p. 36) nos alerta em dois sentidos. O primeiro se refere à categorização interpretativa no/do pensamento gramsciano como eminentemente superestrutural dialeticamente determinado pela estrutura, o que seria um equívoco interpretativo em sua concepção. A segunda questão ressaltada pelo autor é a elucubração de Antonio Gramsci ao explicar as bases da crise de 1789 na França, que apesar de viver plena estabilidade econômica, vivenciou a ofensiva sobre o Estado Absolutista. Portanto, o conceito de bloco histórico busca analisar a realidade pela unidade diversa e indissociável entre a estrutura e a superestrutura, sendo a primeira determinante sobre a segunda, ou não.

Sob a perspectiva analítica traçada, e após o estabelecimento do quadro teórico-metodológico da pesquisa com o objetivo de explicitar epistemologicamente as vicissitudes do seu método, examinaremos no terceiro capítulo a crise orgânica do capital e os determinantes para a formação humana. Neste sentido, exposto o problema da pesquisa, a sua justificativa e os objetivos, os aspectos metodológicos da análise, nos dedicaremos no próximo capítulo para a análise dos resultados da revisão da literatura na área de EJA, para posteriormente examinarmos o contexto sócio-histórico em que se insere a reconfiguração das políticas públicas para EJA no Brasil no caráter mais amplo, com o propósito de identificar os determinantes estruturais e superestruturais impetradas para a gestão dessa modalidade ensino com foco na formação de trabalhadores de novo tipo, considerando as demandas do regime de acumulação flexível.

2. A PRODUÇÃO CIENTÍFICA ACERCA DA GESTÃO PÚBLICA DA EJA NO PAÍS

Retornando às considerações sobre a contribuição acadêmica da pesquisa, assim como a verificação do atual debate sobre o assunto, podemos afirmar que após o levantamento bibliográfico realizado virtualmente o estudo tem contributos inovadores para a área de educação, em especial para a EJA. Isto se confirma após a análise parcial e total de 2.083 estudos sobre a EJA – artigos, trabalhos completos, teses e dissertações. Destes, identificamos que apenas 29 estudos – quatro trabalhos completos, nove artigos e 16 teses e dissertações – abordam relações entre a reforma gerencial do Estado e a gestão das políticas públicas para EJA.

Como resultado da revisão da literatura específica sobre o tema, apresentamos a seguir algumas considerações acerca do tratamento dado pela área de educação à reforma gerencial, e seus impactos nas ações governamentais para a EJA, tanto no que tange à regulamentação e ao financiamento, quanto em relação aos programas desenvolvidos para essa modalidade de ensino ao longo dos últimos anos. Para alcançarmos este resultado, analisamos as pesquisas disponíveis nas bibliotecas virtuais no campo da educação para a explicitação das diferentes tendências, temáticas e contribuições teórico-metodológicas sobre a relação entre o gerencialismo e a gestão de políticas públicas para EJA.

A revisão da literatura foi feita a partir do levantamento de pesquisas publicadas entre 1996 e 2015. A razão do recorte histórico reside na gênese das políticas públicas de caráter gerencial-neoliberal no Brasil após institucionalização do MARE, tendo como ano de conclusão a realização deste exercício.

Para a apresentação do resultado optamos por tecer considerações pertinentes para a melhor compreensão do processo, assim como o esclarecimento da categorização e organização dos trabalhos examinados integral e parcialmente.

No primeiro momento, ressaltamos que o levantamento do referencial bibliográfico aconteceu dentre os meses de outubro, novembro e dezembro de 2015, vide o caráter corrente dos trabalhos em quase todas as plataformas consultadas – o que pode acarretar possíveis alterações nos resultados caso a pesquisa venha a ser refeita. Após a seleção das publicações e identificação das duplicatas, analisamos os estudos durante o primeiro semestre de 2016, para progressivamente categorizá-los. Por fim, coube analisar integralmente todas as obras que se relacionam diretamente com o objeto de estudo da tese.

Esclarecemos que consultamos apenas as pesquisas e ensaios disponíveis virtualmente, por considerarmos que o significativo quantitativo de trabalhos acadêmicos publicados no país estão dispostos nesta via. Selecionamos dentre as bases de dados de caráter científico-acadêmico os sites da *Scientific Eletronic Library Online* (ScieLO) na versão brasileira³⁸; o indexador nacional de periódicos *Educ@*³⁹, ancorada no site da Fundação Carlos Chagas; os trabalhos completos do Grupo de Trabalho 18 (Educação de Pessoas Jovens e Adultas) das reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)⁴⁰; e as teses e dissertações presentes na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações⁴¹ (BDTD), organizado pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT).

Por fim, elucidamos que não temos nenhuma pretensão de estabelecer o “estado da arte” sobre a temática, assim como estabelecer uma leitura petrificada das questões concernentes. Como ressaltamos anteriormente, o exame tem como finalidade a análise da bibliografia intrínseca aos objetivos da pesquisa, à sua relevância, assim como a abordagem da área sobre a temática.

Após o reconhecimento dos sítios eletrônicos e dos respectivos mecanismos de pesquisa, optamos pela busca das referências bibliográficas por *Assunto*, utilizando palavras-chave sem aspas para a obtenção do maior quantitativo

³⁸ <<http://www.scielo.br/>>.

³⁹ <<http://educa.fcc.org.br/>>.

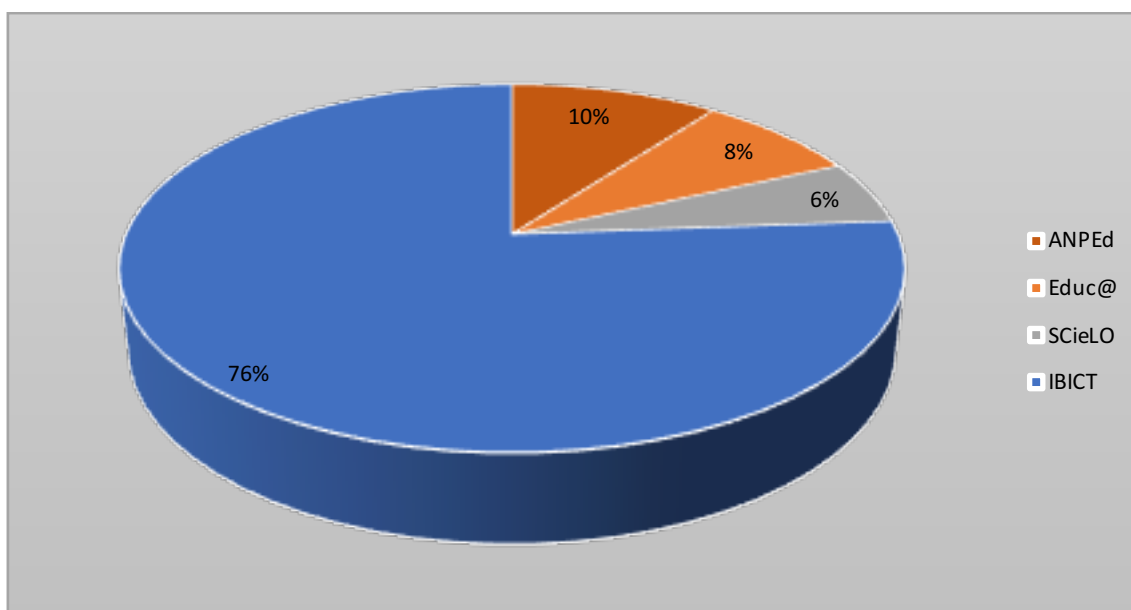
⁴⁰ <<http://www.anped.org.br/>>.

⁴¹ <<http://bdt.d.ibict.br/vufind/>>.

possível. Tal método foi dispensado apenas no site da ANPEd, por não dispor de um sistema de indexação dos trabalhos completos nestes princípios. Diante disso, realizamos o levantamento de acordo com as reuniões anuais.

Para definirmos as palavras-chave da pesquisa variamos o máximo possível, tendo em vista a obtenção do maior quantitativo de referências; mas todas sincronizadas tematicamente à Educação de Jovens e Adultos, como o próprio banco de dados encaminha. Obtivemos 10 palavras afins ao objeto da pesquisa, assim como possíveis siglas, que foram: *Educação de Jovens e Adultos*; *Educação de Adultos*; *Educação de Pessoas Jovens e Adultas*; *EJA*; *EJAI*; *Educação de Jovens, Adultos e Idosos*; *Educação de Jovens*; *Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores*; *Educação de Pessoas Adultas*; *Educação de Idosos*. No final do processo alcançamos o total de 2083 obras científicas. A divisão quantitativa de acordo a fonte de busca segue no gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Número de trabalhos levantados, por fonte de busca - 2016.



Fonte: Extraído de Andrade e Souza (2016).

Para lograr qualidade ao levantamento bibliográfico, e estruturar-organizar o referencial de acordo com nossos objetivos, decidimos após a leitura, seleção e análise pelo *enquadramento* dos estudos em categorias diante da variação temática das publicações sobre a EJA no país. Para isto, além da averiguação dos títulos, avançamos no exame das palavras-chave dos estudos, do resumo, da

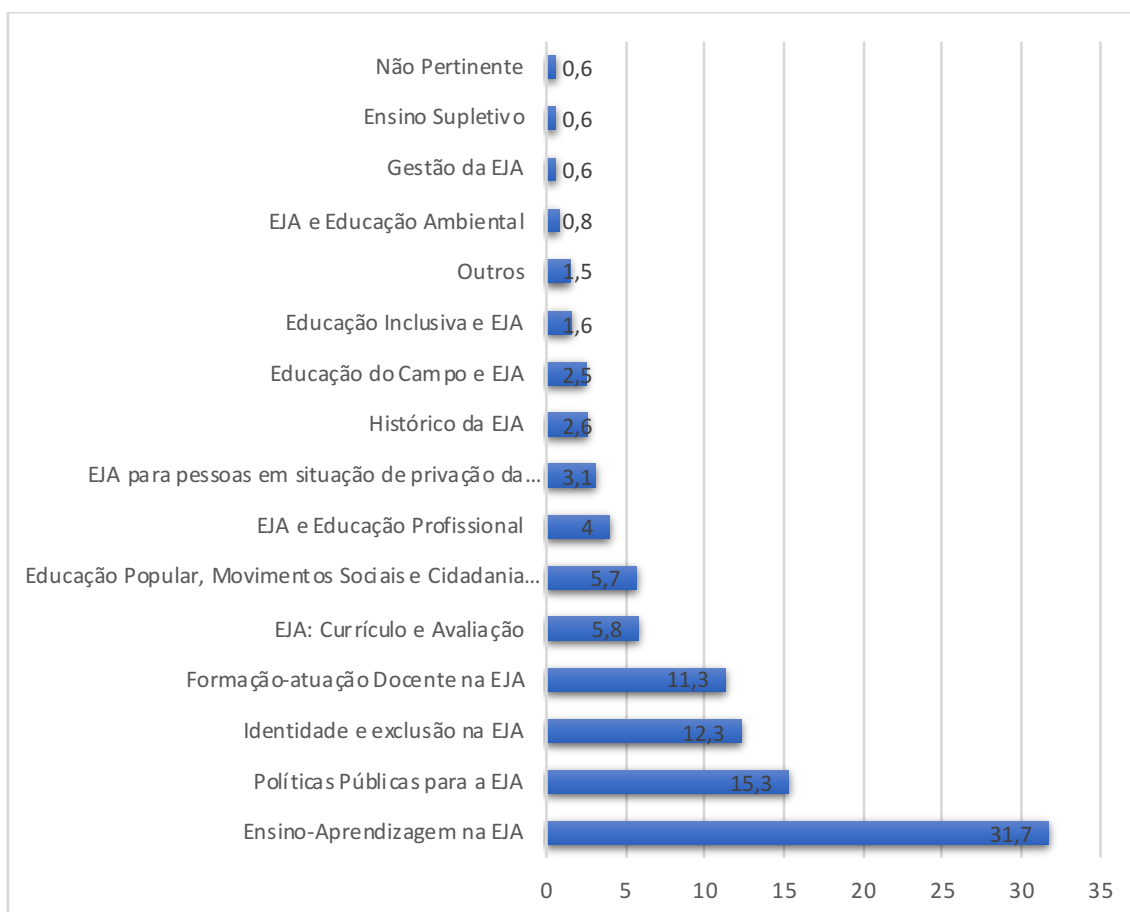
introdução e, caso necessário, a totalidade da obra com a finalidade de garantir a convergência das publicações na estrutura categórica, respeitando a particularidade das abordagens. O mesmo decorreu das vicissitudes diferenciais da ampla quantidade de referências pesquisadas, para assegurar a possível contribuição desta pesquisa. Com isto, concluímos as seguintes categorias: *Ensino-aprendizagem na EJA; Histórico da EJA; Educação Inclusiva e EJA; Políticas Públicas para a EJA; Educação do Campo e EJA; EJA para pessoas em situação de privação de liberdade; EJA e Educação Ambiental; Gestão da EJA; Educação Popular, Movimentos Sociais e Cidadania na EJA; Formação-atuação docente na EJA; EJA: Currículo e Avaliação; Ensino Supletivo e EJA; EJA e Educação Profissional; Identidade e exclusão na EJA; Outros; Não pertinentes à EJA*. De acordo com a classificação das referências bibliográficas analisadas, alcançamos o seguinte resultado:

Tabela 1- Número de trabalhos levantados, por categoria - 2016.

Categorias	Total	%
Ensino-Aprendizagem na EJA	660	31,7
Histórico da EJA	54	2,6
Educação Inclusiva e EJA	34	1,6
Políticas Públicas para a EJA	317	15,3
Educação do Campo e EJA	51	2,5
EJA para pessoas em situação de privação da liberdade	64	3,1
EJA e Educação Ambiental	16	0,8
Gestão da EJA	13	0,6
Educação Popular, Movimentos Sociais e Cidadania na EJA	120	5,7
Formação-atuação Docente na EJA	234	11,3
EJA: Currículo e Avaliação	122	5,8
Ensino Supletivo	12	0,6
EJA e Educação Profissional	83	4
Identidade e exclusão na EJA	257	12,3
Outros	33	1,5
Não Pertinente	13	0,6
Total	2083	100

Fonte: Extraído de Andrade e Souza (2016).

Gráfico 2 - Percentual de trabalhos levantados, por categoria - 2016.



Fonte: Extraído de Andrade e Souza (2016).

Diante dos resultados apresentados, e cientes do objetivo que norteia a pesquisa, identificamos nas categorias *Gestão da EJA* e *Políticas Públicas para a EJA* o somatório dos trabalhos que tem como objeto de análise a reforma gerencial do Estado, ou suas vicissitudes para a EJA. Sobre a categoria *Políticas Públicas para a EJA* alcançamos o somatório de 29 estudos no total de 317 publicações convergentes ao nosso objeto, sendo este o total dos trabalhos analisados para a exposição das tendências a seguir– vide a inexistência do debate nos estudos da categoria *Gestão da EJA*⁴².

Ao averiguarmos o somatório das pesquisas e publicações sobre a EJA, podemos ratificar algumas conclusões que permeiam o histórico das pesquisas sobre essa modalidade de ensino. Em primeiro lugar podemos afirmar que considerável parte das pesquisas se dedica as práticas intraescolares, destacando-

⁴² Em sua totalidade se incorpora a gestão cotidiana da EJA nas escolas.

se as concepções sobre didática e metodologia de ensino para a EJA. Além disso, podemos incluir os procedimentos pedagógicos que reafirmam a particularidade da EJA diante da construção dos conhecimentos articulados ao saber cotidiano dos estudantes dessa modalidade de ensino, valorizando, sobretudo, a escala do lugar como escopo analítico e metodológico.

Posteriormente, reiteramos que grande parte dos estudos são resultados de questões conjunturais tanto em relação à ascensão de temas e programas – não limitados ao governo federal –, quanto diante do esgotamento de modelos para a oferta e concretização da EJA no país, tomando como exemplo o Ensino Supletivo nos moldes pretéritos. Ao mesmo tempo, a dimensão conjuntural também atende as questões sociológicas, principalmente perante aos novos componentes identitários da EJA incluindo o processo de “juvenilização”, associado à ampliação da faixa etária dos discentes – o que nos levou a incluir os idosos nas palavras-chave. Combina-se a isto as questões geográficas da EJA, que assumem características particulares quando comparadas a construção das políticas educacionais, ratificando suas especificidades históricas em relação ao conhecimento produzido e adquirido. Devemos ressaltar a existência de pesquisas de grande repercussão temática, como a Educação Ambiental.

Por fim, identificamos a ampliação setorial das pesquisas acerca da EJA em decorrência da demanda de novos atores na agenda das políticas educacionais, principalmente durante a última década. Por isso as categorias *Educação Popular, Movimentos Sociais e Cidadania na EJA, EJA para pessoas em situação de privação da liberdade e Educação Inclusiva e EJA*, que se diferenciam por razões particulares, mas se enquadram na totalidade analisada diante das políticas afirmativas oriundas do governo federal principalmente. Entretanto, são motivos de destaque pelos avanços da EJA diante da relativização da oferta, atrelado progressivamente às novas questões e reivindicações para a transformação dessa modalidade de ensino.

Como resultado da análise integral dos quatro trabalhos completos, nove artigos científicos, e 16 dissertações e teses, alcançamos cinco tendências que norteiam o debate aqui analisado. Entretanto, a sistematização não tem como

premissa a classificação dos trabalhos de maneira unilateral, ou sobreposta a qualquer conotação monossêmica, e tampouco a limitação dos mesmos a uma temática. Por isso, cabe considerar para a explicitação das tendências do debate sobre a contrarreforma do Estado brasileiro e a gestão das políticas públicas para a EJA no país, que diversas pesquisas analisadas trouxeram conceitos e temáticas diferenciadas sobre o gerencialismo, mas que em sua totalidade se assegurou no desenvolvimento dos estudos em um foco temático aqui desenvolvido.

Dito isto, as tendências aqui assinaladas para a análise do debate que objetivamos são: financiamento da EJA; descentralização das políticas educacionais e municipalização da EJA; caráter público não-estatal das políticas públicas para a EJA; publicização e terceirização dos programas educacionais para a EJA; e implementação e gestão dos programas para a EJA.

2.1 FINANCIAMENTO DA EJA

O debate sobre o financiamento da EJA abrange em sua totalidade a discussão sobre as consequências do ajuste fiscal durante a década de 1990, abarcando o avanço das políticas neoliberais no país antecedentes, ou sincrônicas, à reforma do Estado brasileiro. Os sentidos da reforma gerencial, conforme as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), orientam para ajustes fiscais de caráter duradouro assegurados por processos contrarreformistas orientados pelas premissas do mercado, visando restritivamente a competitividade internacional.

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. (BRASIL, 1995, p. 13).

Sob a égide ideológica da eficiência, que impactará o sentido de qualidade da educação em nossa ótica, o conjunto de mecanismos institucionais e jurídicos apontam para a reconfiguração do financiamento no governo FHC para dois polos setorialmente opostos visando, sob a tutela da Teoria do Capital Humano e da NGP, resultados de longo e curto prazo, somados às pressões dos organismos

internacionais para tal⁴³. No primeiro sentido, de modo convergente às recomendações internacionais, reside a ampliação da oferta do Ensino Fundamental para a redução dos índices de analfabetismo, conjuntamente ao controle do financiamento direto para o Ensino Superior.

Derivados de tal conjuntura, as políticas educacionais durante os governos FHC consolidaram, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e seus posteriores vetos, a racionalização dos investimentos públicos e múltiplas consequências para a EJA (VOLPE, 2010)⁴⁴, que sinteticamente podem ser resumidas em sua transformação em Ensino Regular noturno, e nos poucos resultados do Plano Nacional de Educação em vigor no contexto de ampliação das matrículas (DI PIERRO, 2000).

Como prerrogativa da racionalização do investimento, e focalização das políticas públicas para a expansão do Ensino Fundamental, podemos ressaltar que o impacto da reforma gerencial para a EJA foi fundamental para a intensificação da precariedade da modalidade de ensino no curto e longo prazo. Em relação ao curto prazo, a canalização da obrigatoriedade compulsória da oferta para os municípios, e a criação do Programa Alfabetização Solidária (PAS), não correspondeu à demanda da classe trabalhadora, isto sem mencionar as contradições da eficácia vide a qualidade do serviço (BARREYRO, 2006). No longo prazo, o hiato produzido pelo reduzido financiamento acentuou, como verificável atualmente, a problemática em torno da escolarização e qualificação da população sociologicamente periférica.

Durante a segunda gestão do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), o FUNDEB trouxe esperanças de melhorias para a EJA. Mas, quando explícito o fator de referência para o cálculo do financiamento de acordo com os níveis e modalidades de ensino, e a EJA sob a ponderação de 0,7, além da limitação de 15% dos recursos do fundo decretado pelo décimo primeiro artigo da Lei Nº 11.494/07 (BRASIL, 2007a), nota-se o paradoxo e a convergência com o FUNDEF em relação à

⁴³ Cabe destacar também que as reformas se enquadram nas metas da Declaração Mundial de Educação Para Todos, como deliberadas em Jomtien (1990).

⁴⁴ Tema que será tratado com maior profundidade no último capítulo.

focalização dos investimentos educacionais, assim como a alocação periférica da EJA. Sobre isso, instituem-se os mesmos sentidos do fundo anterior, ao destinar os recursos para o ensino presencial e ratificar a leitura do investimento *per capita* (CARVALHO, 2011).

De acordo com a análise da bibliografia em questão, o financiamento da EJA demonstra o caráter concentrador dos recursos públicos, que indica a racionalização dos mesmos para essa modalidade de ensino. Entretanto, pensando a alocação do financiamento nos dias atuais, podemos perceber a refuncionalização da EJA diante do avanço dos programas para a qualificação profissional e a continuidade das políticas de governo para o setor por meio de programas para a certificação aligeirada, adensando sua caracterização fragmentada. Por fim, ressaltamos que a leitura sobre o financiamento abarcou estritamente a pesquisa sobre os fundos para a educação nos governos mencionados, considerando os documentos primários principalmente.

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E MUNICIPALIZAÇÃO DA EJA

A primazia para a descentralização da EJA, assim como a municipalização dessa modalidade de ensino, tem como marco recente a década de 1990.

Por ocasião da extinção da Fundação Educar (sucessora do MOBREAL), quando o governo federal retirou-se subitamente desse campo de atuação, delegando aos parceiros locais – sem qualquer negociação prévia – a responsabilidade por dar continuidade ao atendimento. O engajamento dos municípios na atividade educacional, por sua vez, está correlacionado a uma série de dispositivos da Constituição de 1988, que assegurou aos cidadãos o direito ao ensino fundamental público e gratuito em qualquer idade, responsabilizou o poder público por ofertá-la, vinculou parcela da receita de impostos a despesas com educação e promoveu uma descentralização dos tributos em favor da esfera municipal (DI PIERRO, 2001, p. 324)

Identificado a carência da oferta, assim como as orientações da carta Magna, a EJA passa a ser considerada, em relação ao Ensino Fundamental, como direito público subjetivo sob a garantia financeira dos municípios. Isto acarretou na

expansão brusca da participação desta esfera federativa na absorção das matrículas até o ano de 1998⁴⁵, quando o FUNDEF entrou em vigor.

Segundo Haddad (2007) e Ancassuerd (2009), os instrumentos jurídico-institucionais pós-FUNDEF ampliaram a função dos municípios de maneira compulsória para a oferta da EJA em duas vertentes. A primeira diz respeito à absorção da EJA diante da reformulação do pacto federativo para a oferta do Ensino Fundamental; no segundo momento a sua funcionalidade para a execução dos programas federais, enquanto o papel da União estaria apenas no repasse limitado dos fundos, assim como na elaboração dos programas e das premissas do controle social. Como elemento crucial da reforma gerencial, a descentralização dos serviços ocorreu consecutivamente à reformulação do financiamento, o que trouxe para a ordem do dia o caráter precário histórico da EJA em relação à oferta, assim como sua gestão. E para resolver tais imbróglis,

[...] A questão foi resolvida através de parcerias com movimentos sociais e com outras organizações não governamentais, tomadas como sendo um movimento político e de fortalecimento da modalidade. Na prática, era a forma mais barata de resolver o problema. Soma-se a isso a instalação das telessalas, que acabou por tornar-se a maneira de garantir a oferta de uma formação em massa, mesmo que de forma limitada (LEITE, 2013, p. 203)

Ou seja, para solucionar as questões iminentes, optou-se pela via de menor custo reproduzindo as saídas históricas para a EJA no Brasil. Além disso, a municipalização e a descentralização acarretaram, segundo Meirelles (2004), um descompasso diante da ausência de fiscalização dos programas e a compenetração do mesmo em interesses político-eleitorais locais, efetivando o cunho patrimonialista da gestão das políticas públicas nesta escala. Já que o tratamento oferecido à EJA estaria circunscrito como a socialização do ônus, vide o engessamento da capacidade de investimento, viabilizou-se de forma intensa outros interesses.

O município, e mais especificamente seu projeto educacional de Educação de Jovens e Adultos, é aqui entendido em sua dimensão política, o que nos leva a compreendê-lo como uma *arena social e política*,

⁴⁵ Neste momento a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (9394/96) orienta, por meio da regulação do pacto federativo, como disposto no Artigo 11, a municipalização da EJA no ensino fundamental.

onde sobrepõem-se diferentes interesses, influências, argumentações, conflitos. Logo, a análise da gestão municipal não pode se furtar a uma reflexão sobre a conduta de seus sujeitos, o que extrapola a identificação de sua estrutura (pretensamente) racional e estável (MEIRELLES, 2004, p. 8 - grifo do autor)

Portanto, a descentralização-municipalização, analisada nos trabalhos apontados, refletem o processo impetrado pela reforma gerencial para as políticas de financiamento da educação em decorrência dos interesses circunscritos do ajuste fiscal e da focalização das políticas educacionais. Sobretudo, quando pautada a leitura acerca dos mecanismos descentralizadores, assegura-se que não se ultrapassa da lógica financeira educacional que, mesmo justificado pela gestão local, ou flexível, se esvaiu pelas pretensões para além do ônus. Logo, o risco de uma política sólida, que envolva os entes federativos de maneira sincronizada, recorre aos riscos iminentes para o processo educativo da classe trabalhadora vista neste sentido como apêndice do processo contrarreformista.

2.3 CARÁTER PÚBLICO NÃO-ESTATAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EJA

Como consequência dos mecanismos de financiamento e de publicização, o caráter público não-estatal das políticas públicas para a EJA demarca, como reflexo dos pressupostos do gerencialismo, a mutação das ações público-estatais ao longo da década de 1990. Este princípio é concebido como o modo intermediário entre as formas de propriedade estatal e privada “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1995, p. 43). Esta definição ancora-se na ideologia da eficiência dos serviços não-exclusivos do Estado, definida pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado como ideal.

A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 43)

Legitimando a ampliação do controle social, combinado ao deslocamento estatal do controle executório direto das políticas educacionais, conclama-se continuamente a participação da sociedade civil para a concretização da oferta da EJA. E, durante a contínua descentralização das responsabilidades executivas, as organizações da sociedade civil passaram a atuar na prestação de serviços como reflexo da desregulamentação do papel do Estado não só na economia, resultando na ascensão das teses da Terceira Via para a gestão das políticas públicas. Como consequência imediata deste processo, identificamos inicialmente a transformação do cidadão à condição de consumidor dos produtos oferecidos pelas organizações sociais.

Neste contexto, as políticas públicas passaram a ser delineadas e equacionadas sob o cunho assistencialista e filantrópico, dificultando a implementação e a manutenção das políticas públicas sociais, que deixaram de ser responsabilidade exclusiva da esfera estatal e assumiram o ordenamento de prestação de serviços (BARRETO, 2007, p. 51)

Decorrente de tal lógica, Maiolino (2015, p. 80) apresenta que, no bojo da afirmação das demandas do capital, tais intentos provocaram a abstração das questões ético-políticas implicadas no conceito de esfera pública democrática, gerando progressivamente a “descaracterização da educação de jovens e adultos como modalidade que requer norma própria, projeto político-pedagógico específico e adequada formação de educadores”. Sobre isto, Coutinho (2005) pesquisa e comprova empiricamente como o controle social incentivado pela descentralização ocasiona o desmonte da EJA e suas especificidades.

2.4 PUBLICIZAÇÃO E TERCEIRIZAÇÃO DOS PROGRAMAS EDUCACIONAIS PARA A EJA.

Cumprindo os pressupostos neoliberais para a educação, o processo de publicização e terceirização da EJA redefiniram a ação do Estado de acordo com a (não)exclusividade de suas ações. Segundo Bresser-Pereira (1996), a publicização consiste basicamente na transferência dos serviços não-exclusivos para o setor público não-estatal, analisado por Barreto (2007) como a reificação das parcerias para a oferta educacional dentro da lógica de responsabilização da sociedade civil e

do controle social, obedecendo os critérios da terceirização dos serviços – redução do custo e teórica ampliação da capilaridade. Isto atende a premissa gerencial básica em relação à diluição do Estado por meio da transferência da execução direta, ficando a cargo somente da avaliação, financiamento, regulação e intervenção.

Com o intento de aperfeiçoar a oferta educacional, o Terceiro Setor⁴⁶ passaria a atuar nas “lacunas” do Estado *gerencial*. Reforçando as considerações anteriores, o processo de publicização identifica-se especificamente às atividades consideradas como não-exclusivas, e sua consecução estaria de acordo com o Programa Nacional de Publicização (PNP), que orienta as organizações sociais e materializa sua execução por meio das subvenções oficiais para as Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e as Organizações Não-Governamentais (ONGs).

O mesmo é considerado por Barreto (2007, p.3 – grifo do autor) como o elemento central do processo de “privatização dos serviços públicos à brasileira”, sob o mecanismo de fortalecimento da sociedade civil para o controle social dos serviços educacionais identificado pela ótica dos gestores como parceria, e regulamentado pelo Marco Legal do Terceiro Setor, contando também com o financiamento e assessoria do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ao longo da década de 1990.

Para exemplificar os paradoxos do tema, e ao mesmo tempo apontar empiricamente o processo de privatização dos serviços educacionais para a EJA, Barreto (2007) analisa o PAS, enquanto Maiolino (2015) menciona o *Sistema S* e demais programas de caráter aligeirado, provisório e fragmentado. As pesquisas apontam que o processo de terceirização oferece, dentro dos limites estruturais de cada contexto espacial, a dispersão dos programas pelo território brasileiro almejando principalmente a oferta na região nordeste – espaço de maior demanda.

Não diferenciando do processo que resultou na intensificação da precariedade do trabalho produzido pela terceirização, os programas sob esta lógica

⁴⁶ Utilizamos este termo respeitando a exposição do autor. No entanto, nos apropriamos em todo o texto do conceito gramsciano de Sociedade Civil.

adentram aos mecanismos de certificação precária reproduzindo elementos do mesmo tipo em relação ao custo. Sobre o Programa Alfabetização Solidária (PAS) os estudos apontam a alta rotatividade dos educadores, pagamentos por meio de bolsas – inexistindo o vínculo empregatício –, salários abaixo da média de mercado⁴⁷, além de elementos de cooptação dos alfabetizadores como viagens, sorteios de produtos, etc. (BARRETO, 2007). Contudo, a publicização evidencia elementos privatizantes sob o signo contrarreformista neoliberal ao intensificar a exploração do trabalho dos professores como garantia da redução do custo dos programas e, transformando sob o ideário filantrópico-assistencialista, a EJA em mecanismos mercantis sob a premissa dos direitos constitucionais.

2.5 IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DOS PROGRAMAS PARA A EJA.

Diante da literatura analisada podemos considerar esta tendência como resultante dos determinantes da recomposição burguesa para a formação humana, inexorável das teses do gerencialismo. Além de conter consideráveis pesquisas ancoradas na descrição, na análise e nos estudos de caso sobre a temática acerca da materialização dos programas e seus paradoxos, aglutina também múltiplos elementos para o exame dos temas anteriores; ou seja, a concretização do caráter público não-estatal, a publicização da EJA, a descentralização executiva e o financiamento. Entretanto, o mesmo ocorre de maneira conjuntural de acordo com a base empírica dos estudos, introduzida em todos os casos pelo exame histórico dos programas federais e subnacionais, com predominância para os primeiros.

O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) merece destaque entre as teses, dissertações, artigos e trabalhos completos selecionados para a análise, que se organizam principalmente no sentido crítico, dentre a grande quantidade de estudos dispostos em outras categorias, por meio da evidência dos paradoxos sobre a unificação do ensino propedêutico e a qualificação profissional

⁴⁷ Com valores de R\$ 300,00 para coordenadores, R\$ 120,00 para alfabetizadores do projeto e R\$ 200,00 para alfabetizadores dos grandes centros urbanos, enquanto no mesmo período um professor da EJA na Grande São Paulo recebia em torno de R\$ 1.000,00 (BARRETO, 2007).

(VITORETTE, 2014; BALDACCI, 2010), do sentido compensatório do programa (COSTA, 2015) e da relação entre a implementação e a gestão (HYPOLITO, 2011). Além do PROEJA, os trabalhos abordam o Programa Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola (RUMMERT; VENTURA, 2007) e o Programa Alfabetização Solidária (SANTIAGO, 2005).

Após o exame das pesquisas podemos concluir que estas se dedicam ao exame da gestão e do funcionamento dos programas de acordo com as diretrizes nacionais que, por meio das bases jurídicas e das diretrizes pedagógicas, regulamentam a finalidade e o caráter da oferta da EJA sob este formato. Acerca do PROEJA, o debate se desenvolve em duas questões específicas. Todavia, a totalidade das pesquisas abarcam a historicidade da educação profissional no país, articulando o programa à conjuntura atual de acordo com as intencionalidades do bloco no poder. No primeiro momento cabe destacar a análise dos documentos institucionais nos estudos, identificando a intencionalidade inicial calcada na educação de caráter integral de modo prescritivo. Ou seja, buscando a integração entre o ensino básico e a qualificação profissional. Sob outro prisma, identificam-se os mecanismos de implantação e gestão do programa de acordo com as dificuldades estruturais e pedagógicas, ascendendo neste sentido os paradoxos do PROEJA diante das premissas institucionais.

O resultado da maioria das pesquisas aponta para iniciativas que aglutinam elementos ético-políticos da formação para o trabalho simples, não destoando da predileção dos setores produtivos que orientam a oferta dos cursos de qualificação profissional – variando em resultados de acordo com o estudo de caso. De modo geral, incluem em suas pesquisas as políticas de financiamento, a transferência de recursos em decorrência do processo de publicização e a manutenção do caráter fragmentado da EJA.

Estes programas caracterizam-se por ser mais um rearranjo do mesmo pensamento hegemônico que tem gerado, ao longo da história, um conjunto de propostas com vistas a atender, prioritariamente, às necessidades do capital nos países periféricos ou semiperiféricos. O caráter de amenização das tensões sociais e dos impasses iminentes à lógica do sistema parece ser uma das funções cumpridas, atualmente por diferentes programas destinados a jovens e adultos trabalhadores (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 40).

Nossa conclusão sobre essa tendência se circunscreve à crítica acerca da concepção de educação integral. As pesquisas ressaltam de maneira convergente a inexistência da integralidade curricular, política e pedagógica entre a Educação Básica e a Educação Profissional, onde ambos se complementam de modo precário incrementando a reprodução da nova dualidade escolar no Brasil. O mesmo pode ser concebido pela reprodução da formação profissional classista nos tipos de escolas analisadas por Gramsci (2000), ou sob a ótica do capital no sentido lato senso (SOUZA, 2004, p. 27).

A formação profissional refere-se às ações educativas que visam a conformação técnica, política e cultural da força de trabalho às necessidades da civilização urbano-industrial, presididas pela lógica científica da organização do trabalho e das relações de produção.

Nas pesquisas analisadas identificamos as cinco tendências do debate em que a presente tese se assenta. Porém, não encontramos nenhuma referência que abarcasse os impactos da reforma gerencial do Estado na gestão das políticas públicas para a EJA como objeto central. Identificamos apenas a leitura da contrarreforma do Estado para a análise de programas de modo indireto. Neste sentido não alçamos no debate o objeto da tese, mas exposições fragmentadas da reforma em si, apontando apenas elementos derivados do processo para a realização das pesquisas encampando experiências particulares.

A primeira tendência se refere ao caráter fragmentado e aligeirado da EJA devido às descontinuidades dos programas governamentais ao longo dos séculos XX e XXI, que pode ser caracterizado através das campanhas de alfabetização⁴⁸, dos programas para a escolarização básica, da formação profissional inicial-continuada, e das iniciativas para a escolarização de jovens e adultos de caráter popular. Vide a tardia criação das Diretrizes Curriculares para a EJA somente no ano de 2000⁴⁹.

⁴⁸ Refiro-me aqui às campanhas de alfabetização que demarcaram a EJA ao longo da história dessa modalidade de ensino no país, como a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos, em 1947; a Campanha Nacional de Educação Rural, em 1952; a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, em 1958; a Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo, em 1962; as Comissões de Cultura Popular e Programa Nacional de Alfabetização, em 1963; o Movimento Brasileiro de Alfabetização, em 1967; o Centro de Estudos Supletivos, em 1974; e a Fundação Educar, em 1985.

⁴⁹ Criada por meio do Parecer N° 11/2000 do CNE/CEB (BRASIL, 2000), materializando o artigo 38° da

A segunda proximidade da literatura acerca da EJA discorre sobre a descentralização das políticas educacionais para essa modalidade de ensino. Sobre isso, cabe ressaltar que ao longo dos séculos XX e XXI as políticas públicas para a EJA destinaram, exceto programas e campanhas de alfabetização, a execução e a elaboração para a escala municipal e estadual, assim como para a sociedade civil, sem contar com a responsabilização do financiamento. Ao mesmo tempo inexistia, até o ano 2000, diretrizes pedagógico-curriculares para a EJA, o que extraía dessa modalidade de ensino uma particularidade, ou um projeto de escolarização e formação profissional inicial de fato no território nacional mesmo que no âmbito intencional hegemônico.

O terceiro elemento que caracteriza a EJA no país ao longo da história é o modelo compensatório resultante do elevado índice de estudantes que não concluíram os estudos no período considerado adequado. Logo, as políticas educacionais para a EJA se pautam política e ideologicamente, sob a ótica do capital, como formas de “resgatar a cidadania” de tais sujeitos, inexoráveis das necessárias respostas para a elevação dos índices de escolarização e certificação. O que demonstra, sobretudo, a incapacidade das políticas públicas ao longo da história em incluir todas as pessoas em idade escolar no processo de escolarização.

Destacamos no quarto momento o precário financiamento para a realização das políticas educacionais para a EJA, refletindo a insuficiência histórica da oferta, indissociável da realização da mesma. Podemos mencionar tal impacto sobre a EJA nas últimas décadas por meio da ausência de financiamento específico de acordo com o FUNDEF, assim como o FUNDEB, que estipula do fator de ponderação de financiamento em 0,8 para a EJA. O impacto do parco financiamento pode ser concebido diretamente na insuficiência da oferta, onde em 2014 apenas 2.284.122 alunos estavam matriculados no Ensino Fundamental e 1.308.786 no Ensino Médio (IBGE, 2014), diante da demanda bruta de 15,6% da população

quinta seção da LDB, que prescreve que “os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular” (BRASIL, 1996).

brasileira sem a escolarização mínima, somando aproximadamente 31 milhões de habitantes e 13 milhões de analfabetos⁵⁰ (IBGE, 2014).

Por fim, a EJA cumpre papel fundamental no processo histórico brasileiro para o incremento do exército industrial de reserva. Sob o slogan de “Educação Permanente” e “Educação ao Longo da Vida” se materializam na escolarização da classe trabalhadora matriculada na EJA, não diferindo em sua essência da educação escolar para a população periférica, a subordinação dos imperativos do mercado. Isto ocorre por meio do recrudescimento da Teoria do Capital Humano marcado nos dias atuais pela ideologia da empregabilidade, sincronizada às novas formas da relação capital-trabalho. Colocada tais considerações sobre a literatura da área, o próximo capítulo tem como objetivo examinar as bases do sistema do capital sob os pressupostos já indicados para a gestão das políticas públicas para a EJA na escala ampliada, com foco em sua historicidade – a crise orgânica do capital.

⁵⁰ O cálculo realizado pelo IBGE difere a escolarização mínima do analfabetismo. Para o instituto o “analfabeto é a pessoa que não sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece” (IBGE, 2000).

3. CRISE ORGÂNICA DO CAPITAL, RECOMPOSIÇÃO BURGUESA E FORMAÇÃO HUMANA

O presente capítulo tem como objetivo contextualizar historicamente, por meio da análise bibliográfica, os determinantes políticos, sociais, ideológicos e econômicos que originaram a reforma gerencial do Estado brasileiro, com foco analítico nos seus impactos para a formação humana e na gestão das políticas públicas de EJA. A contrarreforma efetivada no ano de 1995, após a promulgação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)⁵¹, mesmo sendo idealizada e praticada em parte pelos governos posteriores ao regime ditatorial civil-militar, oficializa o *modus operandi* jurídico-político-ideológico para a contemplação dos determinantes da ofensiva neoliberal no país.

Este processo, que tem como marco histórico o término da “Era de Ouro do Capitalismo” (HOBSBAWM, 1995), que consolida de modo desigual e combinado⁵² o regime de acumulação flexível em escala global e da contrarreforma do Estado acordados aos determinantes estruturais. De modo conjunto observamos que cada esfera da totalidade concreta do capital, em sua mediação no corpo do bloco histórico, imputa mutações profundas para a reprodução social e material da

⁵¹ Documento elaborado pelos intelectuais orgânicos do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), capitaneados pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, no primeiro governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Dentre os membros da Câmara da Reforma do Estado estão, além do citado, José Serra (ministro do planejamento e orçamento), Pedro Malan (ministro da fazenda), Paulo Paiva (ministro do trabalho), e o General Benedito Onofre Bezerra Leonel (ministro chefe do Estado maior e das forças armadas). A equipe do MARE era formada por José Walter Vazquez Filho, Cláudia Costin, Angela Santana, Rainer Weiprecht, Luiz Carlos de Almeida Capella, Carlos César Pimenta, e presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco (MARE, 1998).

⁵² Para Lowy (1995), essa teoria elaborada por Leon Trotsky desvela a crítica à linearidade do desenvolvimento do capitalismo nos diferentes países do mundo de acordo com sua capacidade produtiva, técnica, tecnológica e cultural, diante do estágio das forças produtivas nos distintos territórios e sua complementaridade. Essa tese alarga a compreensão das formas de dominação do capital diante do desequilíbrio entre as nações no contexto imperialista, inexorável da combinação e subsistência de relações pré-capitalistas com formas de produção hegemônicas. “Estes diferentes estágios não estão simplesmente um ao lado do outro, numa espécie de coexistência congelada, mas se articulam, se combinam, “se amalgamam”: o processo do desenvolvimento capitalista, criado pela união das condições locais (atrasadas) com as condições gerais (avançadas) cuja natureza não pode ser definida pela busca de lugares comuns históricos” (LOWY, 1995, p. 3 – grifo do autor).

classe trabalhadora tanto pela materialização das metamorfoses do mundo do trabalho e da produção (ANTUNES, 2008; 2009; 2011), quanto na reestruturação do Estado para a reconfiguração da mediação do conflito de classes e suporte direto-indireto à reprodução do capital (SOUZA, 2015; 2017).

As transformações resultantes tanto na estrutura, quanto no campo superestrutural, vão impactar a gestão das políticas públicas para a EJA em múltiplos sentidos, no qual evidenciaremos dois aspectos que resultam deste processo. O primeiro reside na reestruturação dos mecanismos institucionais para a promoção das políticas públicas para a EJA, resultante da materialização do Estado gerencial, por meio da descentralização executiva, da reformulação do financiamento mantendo seu escopo histórico precário, e a setorialização⁵³ da oferta combinada à integração dessa modalidade de ensino à Educação Profissional.

O segundo sentido, que não destoa das teses gerencialistas em sua concretude, se materializa nas transformações políticas, curriculares, éticas e pedagógicas para a formação do homem de novo tipo (GRAMSCI, 2015). Este pressuposto ético e político-pedagógico tem como objetivo formar jovens, adultos e idosos maleáveis e adaptáveis às transformações do capital principalmente por meio da consolidação, nos sistemas escolares, dos imperativos da sociabilidade burguesa, concebido nos documentos oficiais através da sobrevalorização da cidadania de novo tipo (NEVES, 2005; SOUZA, 2002; 2015), indissociável da ideologia da empregabilidade⁵⁴.

A partir desses apontamentos estruturamos este capítulo, prévio do exame direto da reforma gerencial do Estado e suas vicissitudes para a EJA no Brasil, para a exposição da crise orgânica do capital⁵⁵ evidente no esgotamento combinado

⁵³ Essa expressão identifica a oferta centralizada sobre o segmento demográfico jovem – *juvenilização* – entendido aqui como induzida, por meio dos sistemas de ensino majoritariamente público.

⁵⁴ Em todo e qualquer contexto sócio-histórico o trabalho resulta dos condicionantes estruturais que operam sobre os mecanismos de reprodução das relações sociais de produção, sendo o trabalhador o mais impactado no contexto de crise. Seja qual for a condição societária, “a decadência e o empobrecimento do trabalhador são o produto do seu trabalho” (MARX, 2017, p. 127). Isto além de operar com a condição material da classe trabalhadora no processo de garantia de sua vida, amplia sua mercadorização em tempos de desemprego estrutural, reificando no corpo societário, fragmentado-atomizado, o homem como capital sob a máxima: “você deve tornar tudo o que é seu *vendável*, ou seja, útil. Isso inclui também a preparação funcional para a concorrência dos próprios sentimentos das posturas morais” (ELBE, 2017, p. 27).

⁵⁵ Ao longo do texto utilizaremos essa categoria desenvolvida por Gramsci (2000, pp. 36-55) para a análise do

da regulação social e do regime de produção dos “Trinta Anos Gloriosos”, tanto em suas predileções para a garantia da coesão social, quanto em suas ações para a reprodução do capital produtivo-financeiro de modo ampliado. Para isto será necessário a caracterização do período categorizado por Hobsbawm (1995) como “Idade de Ouro do Capitalismo”, por evidenciarmos neste as mediações que consubstanciaram a recuperação dos países do bloco capitalista após a Segunda Guerra Mundial, e formam a substância de suas contradições evidentes em seu esgotamento até os atuais.

Isto ocorrerá por meio da análise dos fenômenos históricos que desencadearam o esgotamento sistêmico do capitalismo, assim como do capital⁵⁶,

esgotamento processual do sistema do capital, considerando intrinsecamente suas elucidações analíticas e metodológicas para a identificação de sua crise, abarcando, sobretudo, a relação dialética entre a superestrutura e a estrutura. Sobre o assunto, o intelectual mencionado destaca que o cenário de crise ocorre pela ruptura do equilíbrio de forças – por ele essa análise é feita na transição entre o primeiro e o segundo quarto do século passado –, ou da hegemonia, originando o processo de restauração da mesma, e o início de um novo marco conjuntural com novas correlações de força; a nova sociabilidade. No entanto, a forma histórica em que a organicidade do capital se restaura nos dias atuais, se consolida sobre novos imperativos que demarcam seu esgotamento, como visto na análise de Mészáros (2011; 2011a), que tem como princípio básico o colapso do sistema sociometabólico do capital. Paralelamente, gostaríamos de expor que para o presente capítulo, assim como toda o texto a seguir, nos apropriamos dos princípios de metodologia histórica desenvolvidos por Gramsci (2000, p. 36), ao aglutinarmos no estudo os movimentos orgânicos (permanentes) dos movimentos de conjuntura (imediatos), de acordo com a relação de força. Portanto, não se trata de uma opção semântica para sua diferenciação da exposição de Mészáros (2011, 2011a), e sim pelo método desenvolvido por Gramsci.

⁵⁶ Para Marx (2010, p. 46 – grifos do autor), “o capital não consiste apenas de meios de subsistência, instrumentos de trabalho e matérias-primas, não consiste apenas de produtos materiais; compõe-se igualmente de *valores de troca*. Todo os produtos de que se compõe são *mercadorias*. O capital não é, portanto, apenas a soma de produtos materiais, é também uma soma de mercadorias, de valores de troca, *de grandezas sociais*”. Em sua natureza o mesmo pode se constituir de diferentes formas, sendo rentista, fictício, produtivo, comercial, fundiário, etc., ou categorizado em fixo e variável, derivado de um tempo histórico e portador de um caráter social, monopolizado por uma classe, a burguesia, personificado no capitalista, que em sua ontologia reside como sujeito da expansão do valor. Ou melhor, a autovalorização. “Dependendo da natureza do capital, a taxa de retorno a que o proprietário tem um direito jurídico é um pagamento de juros ou uma participação nos lucros. A ciência econômica burguesa amplia ainda mais o uso da expressão, entendendo-a também como qualquer bem, de qualquer tipo, que possa ser usado como fonte de renda, ainda que apenas potencialmente. Assim, uma casa poderia ser parte do capital de uma pessoa, ou mesmo um conhecimento especializado que lhe permitisse obter maior renda (capital humano). De um modo geral, portanto, o capital é um bem que pode gerar um fluxo de renda para seu dono” (BOTTOMORE, 1988, pp. 65-66). Para a sua realização necessita o “trabalho vivo servir ao trabalho acumulado como meio para manter e aumentar o seu valor de troca [...] *O capital pressupõe, portanto, o trabalho assalariado; o trabalho assalariado pressupõe o capital*” (MARX, 2010, pp. 48-49 – grifos do autor). Neste sentido, para a sua multiplicação e reprodução é necessário o trabalho salariado, e sistemicamente a sociedade de classes para a criação e recriação do valor, corporificando o lucro pela burguesia. Sobre o capitalismo, corroboramos a análise de Antunes (2011, p. 10) com base na obra de Mészáros (2011). Para o autor, o “capitalismo é *uma* das formas possíveis de realização do capital, uma de suas *variantes históricas*, presente na fase caracterizada pela generalização da *subsunção real* do trabalho ao capital, que Marx denominava de capitalismo pleno. Assim como existia *capital* antes da generalização do capitalismo (de que são exemplos o capital mercantil, o capital usuário etc.), as formas recentes de sociometabolismo permitem constatar a continuidade do capital mesmo *após* o capitalismo, por meio da constituição daquilo que Mészáros denomina como “sistema de capital pós-capitalista, de que foram exemplos a URSS e demais países do Leste Europeu” (ANTUNES, 2011, p. 10 – grifos do autor). Portanto, o capitalismo é a forma histórica mais consolidada para a realização do capital, pois além de cimentar sua materialidade por meio da circulação, produção e consumo

considerado por Antunes (2011, p. 9) como a “fenomenologia da crise”, inexorável de sua organicidade demarcada pelo *continuum* depressivo (MÉSZÁROS, 2011). Esta se reflete na intensificação da precariedade e *mercadorização* da classe trabalhadora originada na incontornabilidade do capital e seus respectivos mecanismos de reprodução, consolidando a crise sociometabólica do capital (MÉSZÁROS, 2011; 2011a).

Posteriormente consideramos necessário expor o processo de reestruturação produtiva, inexorável da reforma do Estado, categorizado no presente estudo como o processo de recomposição burguesa para a superação conjuntural da corrosão das bases de acumulação, ou da tendência decrescente da taxa de lucro. Sobre isto, partimos do seguinte pressuposto:

A burguesia não pode existir sem revolucionar constantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção, isto é, o conjunto das relações sociais. A conservação inalterada do antigo modo de produção era, pelo contrário, para todas as classes industriais anteriores, a condição primeira de sua existência. Essa revolução contínua da produção, esse constante abalo de todo sistema social, essa agitação e insegurança perpétuas distinguem a época burguesa de todas as precedentes. Todas as relações sociais fixas e enferrujadas, com seu cortejo de noções e idéias antigas e veneráveis, se dissolvem; aquelas que as substituem envelhecem antes mesmo de se consolidarem. Tudo o que possuía solidez e estabilidade se volatiliza, tudo o que era sagrado é profanado, e os homens são finalmente obrigados a encarar com olhar mais lúcido suas condições de existência e suas relações recíprocas (MARX; ENGELS, 2007, pp. 50-51).

Para a conclusão retomaremos as considerações dos determinantes do capital para a formação humana “adequado ao novo tipo de trabalho e de processo produtivo [...] a fase da adaptação psicofísica à nova estrutura” (GRAMSCI, 2015, p. 248).

de mercadorias para a geração de valor, combinada às outras formas de reprodução do capital, como sua face financeira, reifica no corpo social seu metabolismo, ou melhor, a reprodução das relações sociais de produção (MARX, 2017, p. 50).

3.1 OS MARCOS HISTÓRICOS DA CRISE ORGÂNICA DO CAPITAL

A crise orgânica do capital se deve à deflagração de um conjunto de fatores de ordem fenomênica⁵⁷ que ocorreram simultaneamente, tendo como epicentro a queda da taxa de lucro da burguesia, o subconsumo-pauperização das massas, a insustentabilidade ambiental e laboral do regime de produção, e os próprios “mecanismos de administração das crises” (ANTUNES, 2011), ou os mecanismos de deslocamento desta (MÉSZÁROS, 2011), gerando a recorrência conjuntural que aprofunda o esgotamento deste modelo político-econômico evidente nas sucessivas recessões após a década de 1970.

Cabe destacar que não conseguimos encontrar convergências cronológicas sobre a gênese da crise, mas um conjunto de contribuições teóricas que reforçam as premissas aqui apontadas. Ao mesmo tempo, o que categorizamos como crise orgânica do capital está para além da ruptura conjuntural do sistema capitalista. Seria o seu esgotamento progressivo que demarca a crise da existência humana na atualidade, e ao mesmo tempo sua essência.

Crises de intensidade e duração e duração variadas são o modo *natural* de existência do capital: são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação. Neste sentido, a última coisa que o capital poderia desejar seria uma superação *permanente* de todas as crises, mesmo que seus ideólogos e propagandistas frequentemente sonhem com (ou ainda, reivindicuem a realização de exatamente isso).

A novidade histórica da crise de hoje torna-se manifesta em quatro aspectos principais:

(1) seu *caráter é universal*, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de

⁵⁷ Dentre os fatos que demarcaram esse período podemos destacar: o esgotamento do regime de acumulação rígida, e consecutivamente a reorganização do mundo do trabalho; a crise do paradigma keynesiano e do Estado de Bem-Estar Social como forma de organização público-estatal e macroeconômica; o reordenamento geográfico da produção-consumo-circulação em escala mundial e consecutivamente a reconfiguração da Divisão Internacional do Trabalho (DIT); a intensificação da competitividade em escala global após a reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial, assim como a transferência da produção de baixa intensidade tecnológica para os países periféricos; as questões geopolíticas-imperialistas derivadas do período da Guerra Fria; a impulsão da mundialização e financeirização do capital diante das novas tecnologias de transporte-circulação, telecomunicação e informação; o agravamento das questões ambientais planetárias; e a precarização da reprodução social e material da vida em todo o globo.

trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc.);

(2) seu *alcance* é verdadeiramente *global* (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises no passado);

(3) sua *escala de tempo* é extensa, contínua, se preferir, *permanente*, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital;

(4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu *modo* de se desdobrar poderia ser chamado de *rastejante*, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões, mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na “administração das crises” e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia (MÉSZÁROS, 2011a, pp. 795-796 - grifos do autor).

Contudo, alcançamos duas possibilidades para o exame da crise do capitalismo e do capital. De uma parte, os estudiosos⁵⁸ do tema convergem à tese de que a crise do capitalismo teve origem na transição das décadas de 1960-70 devido à reconfiguração das relações de produção por meio do incremento técnico, tecnológico, científico e administrativo do setor produtivo, assim como as questões políticas, geopolíticas, financeiras, sociais e culturais que lograram para o sistema do capital um novo reordenamento, tendo seus primeiros sinais no ano de 1968 e sacramentada após 1973 com a crise do petróleo. Em outro escopo teórico-metodológico, diversos autores⁵⁹ situam o processo já no início da década de 1960, sendo identificado como a organicidade da crise do capital em sua essência mediante a materialização das mediações de segunda ordem⁶⁰ como resposta à variação negativa da taxa de lucro.

Ou seja, os meios alienados de produção e suas “personificações”; o dinheiro; a produção para troca; as variedades da formação do Estado

⁵⁸ Harvey (1993; 2011), Duménil e Lévi (2014), Kurz (2015), Katz e Cogliola (1996) e Chesnais (1996).

⁵⁹ Mézáros (2011), Antunes (2005; 2009), Souza (2015), Alves (2011), Hobsbawm (1995) e Mandel (1982).

⁶⁰ “As formas essenciais da mediação primária abrangem as relações em cujo quadro tanto os indivíduos da espécie humana como as entrelaçadas condições culturais/intelectuais/morais/materiais cada vez mais complexas de sua vida são reproduzidos segundo a margem de ação sócio-histórica disponível e cumulativamente ampliada” (MÉSZÁROS, 2011a, p. 207).

pelo capital em seu contexto global; o mercado mundial – sobrepõem-se, na própria realidade, à atividade produtiva essencial dos indivíduos sociais e na mediação primária entre eles. [...] As mediações prevaletentes de segunda ordem anulam a devida consciência das relações primárias de mediação e se apresentam, em sua “eterna presença” (Hegel), como o ponto de partida necessário que é também, simultaneamente, o ponto final insuperável. Elas produzem realmente uma *imersão* completa da verdadeira relação, resultando em que a ordem primária é degradada e as mediações alienadas de segunda ordem usurpam seu lugar, trazendo consequências potencialmente mais perigosas para a sobrevivência da humanidade (MÉSZÁROS, 2011a, p. 71 – grifos do autor).

A convergência se assenta sobre a crise em si, sendo concebida com diferenças metodológicas sobre sua essência, causalidade e possível superação. Esse processo pode ser demarcado, de modo aparente-imediato, pelo maio de 1968 devido à intensificação da luta de classes resultante dos acontecimentos de ordem cultural, social, política, ambiental e econômica no centro do capitalismo ocidental, assim como na periferia, que teve conclusão com o reordenamento da ordem burguesa após a materialização da hegemonia neoliberal e financeira no término da década de 1970.

3.1.1. A Era de Ouro do Capitalismo

O período dos “Trinta Anos Gloriosos”, que demarca o último ciclo expansivo do capital de longa duração confinado em grande parte nos países centrais do capitalismo, tem como principal pilar as “condições favoráveis da reconstrução do pós-guerra e pela posição dominante assumida pelo complexo industrial-militar financiado pelo Estado” (MÉSZÁROS, 2011, p. 26)⁶¹. Esse processo demarca a consolidação da hegemonia estadunidense por meio da cristalização de

⁶¹ Com base no componente extra-econômico – Estado – que potencializou a realização do regime de acumulação sob as bases keynesianas, esse processo revitaliza o caráter expansivo que dará substância a crise orgânica do capital no contexto de mundialização. Mais tarde se evidenciará esse processo nos limites geográficos e temporais para a recomposição da taxa de lucro, por meio do esgotamento e da condição altamente predatória no qual se consolidam vantagens locais para a extração de mais-valia. “Se, no período pós-guerra, tornou-se embaraçosamente antiquado falar de crise capitalista [...] isso foi devido não apenas à operação prática bem-sucedida da maquinaria que desloca (por difundir e por retirar a espoleta explosiva) as próprias contradições. Foi também devido à mistificação ideológica (do “fim da ideologia” ao “triunfo do capitalismo” organizado e à “integração da classe trabalhadora” etc.) que apresentou o *mecanismo de deslocamento* sob o disfarce de remédio estrutural e *solução permanente*” (MÉSZÁROS, 2011a, 796 – grifos do autor). Com relativa exceção, no escopo militar, do Japão e da Alemanha em consequência dos Tratados de Paz resultantes das Conferências de Yalta e Potsdam.

suas diretrizes político-econômicas após a Segunda Guerra Mundial no ordenamento do bloco capitalista.

Para Arrighi (1996, pp. 284-285) os EUA foram “beneficiados” diretamente pelo maior conflito bélico direto da história da humanidade, sendo o ataque à ilha de Pearl Harbor o episódio que inverteu sua lógica internalista para a guinada *unimundista* de Franklin Delano Roosevelt, assim como a não evidência histórica de uma situação pré-revolucionária (NAVARRO, 1993), resultando em seu protagonismo no contexto bipolarização do ordenamento mundial pós-guerra. Além disso, a instauração da hegemonia estadunidense para Arrighi (1996, p. 284) e Hobsbawm (1995, p. 254) ocorreu pelo não prejuízo significativo em seu território no conflito internacional⁶², mantendo ao longo deste evento sua base produtiva-econômica em elevado patamar para a sustentação logística dos Aliados, gerando posteriormente a liquidez de capital pelo financiamento da mesma e a produção em escala em tempos de demanda contida.

A concentração e centralização da capacidade produtiva quanto da demanda efetiva foram igualmente impressionantes. Em 1938, a renda nacional norte-americana já era aproximadamente idêntica à soma das rendas nacionais da Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e países do Benelux, e quase três vezes superior à da União Soviética. Mas, em 1948, equivalia mais do dobro da renda do grupo supracitado de países da Europa Ocidental e mais de seis vezes a da União Soviética (ARRIGHI, 1996, p. 284).

Isto permitiu aos EUA combinar a potencialidade de consumo do mercado interno com o saldo positivo das divisas do financiamento para a reconstrução dos países por meio do Plano *Marshall*⁶³, gerando a ampliação da

⁶² Para Harvey (2005), sua equiparação no período da Guerra Fria à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) seria, dentro desta perspectiva, um equívoco que fora pormenorizado pelos historiadores devido à destruição causada pela ofensiva nazista em sua estratégia geopolítica oriental. Para o autor “a União Soviética carrega o ônus da luta contra o nazismo e, ainda que possam restar dúvidas, o cerco de Leningrado e a subsequente destruição de boa parte da capacidade militar da Alemanha na frente oriental foi crucial para a vitória dos aliados. A demora em lançar uma segunda frente na Europa deixou Stálin enfurecido e pode ter sido ela mesma calculada pelos Estados Unidos e pela Inglaterra como forma de fazer que a União Soviética suportasse o grosso das batalhas. Contudo, a demora teve sérias consequências, pois permitiu que a União Soviética obtivesse inúmeros ganhos territoriais a que ela mais tarde se recusou a renunciar, tendo instalado regimes clientes por todo o Leste europeu, inclusive na Alemanha Oriental. Para a União Soviética, a defesa de seus interesses equivalia à defesa de seu controle territorial” (HARVEY, 2005, pp. 48-49).

⁶³ “O Plano Marshall pós-Segunda Guerra, embora uma iniciativa relativamente modesta em termos de montante de recursos envolvidos, viria ensejar um modelo de intervenção supranacional, pois no lugar de as potências imperialistas disputarem entre si os mercados, o que levava às guerras, buscavam-se: (1) reconstruir e

disponibilidade financeiro-industrial para a hegemonização da economia e fortalecimento do regime de acumulação fordista-taylorista, reificando a centralização produtiva e o controle do fluxo-circulação de capital.

O impacto da Segunda Guerra Mundial sobre a balança comercial norte-americana reproduziu, em escala ampliada, o impacto da Primeira. O pico é mais alto e mais longo. Isso reflete o maior grau em que os Estados Unidos atuaram como oficina do esforço de guerra dos Aliados e como celeiro e oficina da reconstrução europeia do pós-guerra. Além disso, pela primeira vez na história norte-americana, os direitos dos Estados Unidos sobre rendas geradas no exterior superaram por uma boa margem os direitos estrangeiros a receitas produzidas nos Estados Unidos, de modo que, depois da guerra, o saldo da conta corrente era muito mais alto que o saldo comercial.

Em consequência desse novo e maior movimento ascendente de seus saldos comerciais e de conta corrente, os Estados Unidos passaram praticamente a desfrutar de um monopólio da liquidez mundial. Em 1947, suas reservas de ouro equivaliam a 70% do total mundial. E a exacerbação de demanda de dólares, por parte de governos e empresas estrangeiros, significou que o controle norte-americano da liquidez mundial tornou-se muito maior do que estava implícito nesse extraordinária concentração de ouro monetário (ARRIGHI, 1996, p. 284).

A combinação dos fatores elencados proporcionou a definição da agenda política, geopolítica e econômica pelos EUA ao longo dos anos posteriores tanto em sua potência para a (des)estabilização da ordem mundial, quanto em seu protagonismo financeiro e político nos órgãos supranacionais que direcionarão a agenda político-econômica nos países centrais e periféricos do capitalismo a partir de então, tendo como marco o Acordo de Bretton Woods (1944) e a criação dos organismos internacionais de caráter político e financeiro. Podemos tomar como

desenvolver a arrasada Europa, (2) conter a expansão soviética que avançara sobre o Leste europeu, (3) apresentar-se como uma alternativa política contra a ascensão de grupos e partidos de esquerda que haviam adquirido grande poder de influência a partir das lutas de resistência ao nazifascismo” (HAESBAERT; PORTO-GONÇALVES, 2005, p. 33). Em outra ótica o plano se baseou na captura de áreas de influências, onde os EUA “proporcionava proteção econômica e militar às classes proprietárias ou às elites políticas/militares onde quer que elas se encontrassem. Em troca, essas classes e elites se centravam tipicamente numa política pró-americana em todo país que estivessem” (HARVEY, 2005, p. 50), assim como nas decisões supranacionais. Mesmo que o plano entrasse em declínio posteriormente, principalmente pelas medidas de unificação do mercado europeu após a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951, e seis anos após a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que gerou a retração do volume de exportações e a ofensiva sobre a América Latina, sua agenda se manteve pela reconstrução bélica diante da ameaça “fria” dos países do leste europeu, assim como da financeirização da economia.

exemplo o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)⁶⁴, assim como o Banco Mundial.

As relações com os EUA, sob a forma de apoio, injunções e críticas, foram decisivas para o crescimento e configuração geral das políticas e práticas institucionais do Banco. Em troca, os EUA beneficiaram-se largamente do Banco em termos econômicos e políticos, mais do que qualquer outro acionista, tanto no curto quanto no longo prazo. [...] Por sua vez, a política norte-americana para o Banco sempre foi objeto de disputa e barganha entre interesses empresariais, financeiros, políticos, ideológicos e de segurança diversos, às vezes radicalmente diferentes, quanto ao papel da cooperação multilateral e da assistência externa ao desenvolvimento capitalista. Dessa disputa originou-se o apoio dos EUA à assistência externa em geral e ao Banco Mundial em particular como instrumentos para a promoção de uma economia internacional livre e aberta ao capital no pós-guerra, bem como o suporte à cooperação multilateral como meio efetivo para alavancar e alocar recursos para essa finalidade e, assim, desonerar a carga dos EUA com a ajuda econômica bilateral. Originou-se, também, a instrumentalização das organizações internacionais, incluindo o Banco Mundial, para fins imediatos da política externa americana, contrariando a pregação do multilateralismo (PEREIRA, 2010, p. 30).

Além do controle direto e indireto dos órgãos internacionais para a consolidação do projeto hegemônico dos EUA, Hobsbawm (1995) ressalta o esforço deste país para a construção de economias capitalistas em seu bloco na escala global, principalmente nos limítrofes territoriais da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) após a revolução chinesa em 1949. Isto se deu tanto por meio do financiamento direto para a reconstrução e reestruturação produtiva, cabendo menção aos casos do sudeste asiático – “Tigres Asiáticos” – e do extremo oriente, quanto pela disseminação dos valores derivados do *american way of life* para obtenção do consenso, combinado à ação militar direta⁶⁵.

⁶⁴ Diante da recusa do congresso norte-americano para a adoção do livre comércio, motivado pela defesa dos interesses nacionais, formulou-se organismos para o controle dos dirigentes e da propagação ideológica estadunidense. “Como já foi observado, o que se tornou realidade – o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) criado em 1948 – não passou de um fórum para a *negociação* bilateral e multilateral de tarifas e outras restrições ao comércio internacional. Ele deixou o ritmo da liberalização do comércio nas mãos dos governos nacionais. Embora o GATT tenha ajudado a reconstruir um sistema multilateral de comércio, a liberalização comercial mais fez seguir do que liderar a expansão econômica mundial nas décadas de 1950 e 1960” (ARRIGHI, 1996, p. 286 – grifo do autor).

⁶⁵ Isto ocorreu pela ampliação da produção cultural para concretização dos princípios ético-políticos, com destaque para a Hollywood, assim como a ação estadunidense nos organismos internacionais, como a ONU, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o GATT e a UNESCO para “fundar um universalismo da propriedade privada e dos direitos individuais” (HARVEY, 2005, p. 53), combinado às ações militares com

Sobre esse contexto destacaremos as três principais características desse período áureo do capitalismo no século XX, tomando por base a exposição de Hobsbawm (1995), que originaram a crise orgânica do capital. A primeira se refere ao pacto Estado-capital-trabalho para a reprodução do regime de acumulação fordista-taylorista combinado ao Estado de Bem-Estar social, que teve como princípio elementar a contenção política da classe trabalhadora⁶⁶ e do socialismo, assim como a formação material, ideológica e cultural de significativo mercado consumidor.

A ordem social dos Estados Unidos tem de permanecer estável (não serão toleradas redistribuições radicais de riqueza ou poder, nem contestações ao controle de classe da elite e/ou capitalista), e tem de haver uma contínua expansão da acumulação do capital e do consumo domésticos para garantir a paz, a prosperidade e a tranquilidade internas. Os envolvimento externos não deveriam interferir no consumismo doméstico (HARVEY, 2005, p. 51).

Esse processo é demarcado pelo significativo e contínuo crescimento econômico⁶⁷ dos países centrais do capitalismo, assim como parte da periferia após a Segunda Guerra Mundial, que teve como base o “casamento entre liberalismo econômico e democracia social” nos moldes do *New Deal*⁶⁸ (HOBBSAWM, 1995, p.

destaque para a Guerra do Vietnã, que mais tarde gerou o desgaste desse *modus operandi*.

⁶⁶ “A brutal introdução da produção em massa mediante a cadeia de montagem gerou enorme resistência por parte dos trabalhadores de Ford e deu origem a um dos momentos mais tensos da história da classe operária dos Estados Unidos. Ford viu-se forçado a pagar salários relativamente altos (cinco dólares por dia) devido a pressões da classe trabalhadora em sua empresa; consentiu de má vontade outorgar esse aumento para poder manter os trabalhadores. A velocidade de substituição dos trabalhadores de sua fábrica estava entre as mais altas dos Estados Unidos. Para cada 100 novos trabalhadores de que precisava, devia contratar 963. Foi devido à luta de classes que Ford se viu obrigado a pagar salários relativamente altos. Ao outorgá-los, todavia, quis aparentar ser “o melhor amigo dos trabalhadores”, levando a cabo uma das campanhas de relações públicas mais notórias daquele período” (NAVARRO, 1993, p. 4 – grifo do autor).

⁶⁷ Arrighi (1996, p. 307) ilustra esse período por meio da prosperidade da economia mundial, refletida no crescimento da renda per capita em 3% ao ano entre 1950 e 1975 nos países centrais do capitalismo. Harvey (1993, pp. 126-127) expõe, de modo convergente, à ascensão dos salários reais nos EUA tomando por base a renda familiar mediana que expandiu de 14 milhares de dólares em 1950 para 29,5 em 1972, entendido pelo autor como ápice histórico, assim como as taxas anuais de crescimento econômico dos países mencionados entre os anos 1960-1968. Nesse período os EUA cresceram 4,4%, o Japão 10,4%, a Alemanha Ocidental 4,1%, a França 5,4%, a Inglaterra 3,1% e os demais países da OCDE 5,1%.

⁶⁸ “A forma pela qual se estabeleceu e se administrou a seguridade social (e o Estado de Bem-Estar) nos distintos países dependeu da correlação de forças das classes. Em países com uma classe capitalista débil e incapaz de romper com a ordem feudal — como Alemanha, Áustria, França, Itália —, a classe capitalista teve que se aliar com a aristocracia para se opor ao crescimento da classe trabalhadora, criando o Estado absolutista. Devido à dominação dessa aliança sobre o Estado, o método empregado para estabelecer esquemas de seguridade social foi dividir a classe trabalhadora, outorgando benefícios de acordo com o status e tipo de emprego — seguindo um modelo que defini em outra publicação como o modelo corporativo. A classe trabalhadora reivindicou proteção social, ao mesmo tempo em que se opôs às intenções divisionistas que se

265). Caracterizado sinteticamente pelo exercício do bloco no poder em não reproduzir os equívocos macroeconômicos do período entre guerras, principalmente as teses que levaram à Depressão de 1929, se almejou a correção do livre mercado irrestrito. Para isto foram implementadas medidas de economia mista por meio do planejamento público e da administração econômica pela classe gerencial (DUMÉNIL; LÉVY, 2014), espelhado no pacto tripartite – Estado-capital-trabalho – sob a égide burguesa. O Estado era o árbitro aparente dessa combinação, zelando irremediavelmente aos interesses do capital por meio da mediação entre os sindicatos e partidos políticos representantes dos trabalhadores e do patronato. Isso gerou

[...] Uma forma de sociabilidade fundada no “compromisso” que implementava ganhos sociais e seguridade social para os trabalhadores dos países centrais, *desde que a temática do socialismo fosse relegada a um futuro a perder de vista*. Além disso, esse “compromisso” tinha como sustentação a enorme exploração do trabalho realizada nos países do chamado Terceiro Mundo, que estavam totalmente excluídos desse “compromisso” social-democrata (ANTUNES, 2009, p. 40 – grifos do autor).

Esta fórmula político-econômica garantiu parcialmente a coesão social⁶⁹ para a reprodução do regime de acumulação, indo à bancarrota mais tarde ante o acirramento da luta de classes. No entanto, é inegável a redução do dispêndio da renda da classe trabalhadora em sua seguridade social após a cristalização *Welfare State*⁷⁰, associado à expansão do consumo em massa nos países centrais do capitalismo mesmo que por meio do crédito, combinado à subjugação paulatina da

ocultavam por detrás de muitas dessas reformas” (NAVARRO, 1993, p. 5).

⁶⁹ Navarro (1993) destaca que ocorreu uma série de repressões à classe trabalhadora, com o objetivo de deslocar suas demandas para o consumo. No chão-de-fábrica isso ocorreu por meio da racionalização técnica para a desqualificação da força de trabalho. “Isso trouxe como conseqüência: 1) um aumento do ritmo de trabalho (acrescentado pelo sistema de trabalho por empreitada); 2) um maior controle mecânico sobre o processo de trabalho; 3) uma redução na qualificação da força de trabalho, e 4) a introdução de novas substâncias e materiais no processo de produção, que freqüentemente se converteram em novas fontes de poluição e riscos para a saúde” (NAVARRO, 1993, p. 8).

⁷⁰ “A abrangência do sistema de Welfare State e o conteúdo do contrato social construído nos Anos Dourados podem ser resumidos em: (a) direito ao trabalho; (b) políticas de ataque à pobreza; (c) proteção contra riscos individuais e sociais e (d) mecanismos e políticas de promoção de oportunidades equânimes. [...] O baixo desemprego existente nos países desenvolvidos tinha seus efeitos sociais facilmente contornáveis pela formulação e implementação de políticas de transferência de renda às famílias em dificuldades econômicas e/ou aos trabalhadores desempregados. Os fatos negativos imprevistos da vida econômica e social também podiam ser atenuados com a ampliação dos bens e serviços públicos, como, por exemplo, os serviços regulares de saúde e as transferências de renda aos infortunados esporádicos ou perenes” (SILVA; MATTOS, 2009, p. 3).

periferia no reordenamento da Divisão Internacional do Trabalho (DIT) como o caso brasileiro que analisaremos posteriormente. Isto ocorreu simultaneamente à organização do trabalho sob os princípios do taylorismo e do fordismo, no arrefecimento relativo⁷¹ da luta de classes e na ascensão dos mecanismos de produção do consenso-coerção à agenda do capital⁷².

O *Welfare State*, constituído no período de maior prosperidade do capitalismo que não pode ser considerado como linear ou convergente de acordo com as nações que o implementaram⁷³, tem como base os princípios de proteção social materializado ainda no século XVI por meio dos *Poor Laws* britânicos até o Plano *Beveridge* no término da primeira metade do século XX, tornando-se um híbrido que resultou na reconfiguração da intervenção do Estado na história do capitalismo para além do disciplinamento do trabalho. A lógica da assistência e da proteção social, sendo esta concebida de modo vertical⁷⁴ como as iniciativas anteriores, teve por base quatro pilares de sustentação (IANNI, 1998, pp. 134-135). O primeiro se assenta nos fatores econômicos manifestados no paradigma fordista e keynesiano, no pleno emprego associado aos valores de crescimento econômico, e no acréscimo fiscal resultante da expansão econômica para o fortalecimento de políticas sociais. O segundo se refere ao ambiente da economia global

⁷¹ Segundo Navarro (1993), a desmercantilização da assistência social conferiu grande resistência da classe capitalista, e ao mesmo tempo fortalecia a classe trabalhadora no contexto da luta de classes e solidariedade social. Porém, isso fora invertido irremediavelmente para o consumo em massa. Se alguns autores tratam do Estado de bem-estar social como fortalecimento do capitalismo, esta tese pode encontrar outras concepções em sua gênese ante o tensionamento no momento prévio da expansão do modelo produção-consumo em massa.

⁷² Sobre a combinação do pacto entre a classe trabalhadora, o capital e o Estado de bem-estar social, Harvey (1993) expõe como exemplificação a negociação dos salários na França, Grã-Bretanha Itália e Alemanha Ocidental. “Criaram tanto um crescimento econômico estável como um aumento dos padrões materiais de vida através de uma combinação de estado de bem-estar social, administração econômica keynesiana e controle de relações de salário. É claro que o fordismo dependia da assunção pela nação-Estado – como Gramsci previra – de um papel muito especial no sistema de regulamentação social” (HARVEY, 1993, p. 130).

⁷³ Ianni (1998) ressalta a diferença dos modelos em três formas. A primeira seria o *Welfare State* liberal, onde predomina “a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social e no qual as regras para a habilitação aos benefícios são estreitas e muitas vezes associadas ao estigma” (IANNI, 1998, p. 136), implementados nos EUA, no Canadá e na Austrália. A segunda vertente se é a face conservadora e corporativista do Estado de Bem-Estar social, no qual se mantém o *status* social e sua diferenciação, onde a “redistribuição é desprezível” (IANNI, 1998, p. 136), que é o caso da Áustria, Alemanha, França e Itália. Por fim residem os regimes socialdemocratas dos países escandinavos, onde impera “o universalismo e a desmercantilização” (IANNI, 1998, p. 136) atingindo a classe média por meio de sistemas sociais onde todos seriam beneficiados e mantenedores.

⁷⁴ Tomamos aqui esta forma de implementação do *Welfare State* com base no estudo de Ianni (1998), que ressalta também que o mesmo fora, na concepção marxista, resultante da luta política de classes.

principalmente após os acordos de *Bretton Woods*, envolvendo a conciliação entre os países no âmbito do *embedded liberalism*. O terceiro pilar se constitui pela solidariedade nacional e internacional após a Segunda Guerra Mundial, e a sua reconfiguração no contexto de bipolarização geopolítica. Por fim, como ressalta Ianni (1997, pp. 134-135), reside o avanço “das democracias partidárias e de massa” permitindo a disputa pela agenda política e eleitoral com maior participação da classe trabalhadora e dos sindicatos.

O protagonismo do Estado-nação em sua atuação como mediador capital-trabalho alcançou paulatinamente a cooperação parcial de ambos em questões pertinentes, garantindo em larga escala o consenso ao projeto hegemônico com a ampliação do consumo, e até o “aburguesamento⁷⁵” de frações da classe trabalhadora (KATZ; COGGIOLLA, 1996, p. 119). Sua atuação se reificaria na continuidade do modelo do regime de acumulação fordista-taylorista para a garantia do lucro da classe burguesa, da capacidade de consumo em massa e dos ganhos materiais da classe trabalhadora em suas distintas frações, indispensáveis para a contenção do socialismo nos territórios capitalistas centrais. Contudo, “o clima da década de prosperidade era contra a esquerda. Não era tempo de mudança” (HOBSBAWM, 1995, p. 278). O pacto

[...] Também se baseou num consenso tácito ou explícito entre patrões e organizações trabalhistas para manter as reivindicações dos trabalhadores dentro dos limites que não afetassem os lucros, e as perspectivas futuras de lucros suficientemente alto para justificar os enormes investimentos sem os quais o espetacular crescimento da produtividade da mão-de-obra da Era de Ouro não poderia ter ocorrido (HOBSBAWM, 1995, p. 276).

Se soma, de modo crítico às teses de *harmonização* do conflito de classes também examinadas por Hobsbawm (1995), a ocorrência da repressão à classe trabalhadora e suas organizações ao redor do mundo ocidental. Protagonizado pelo “estilo paranoide” (HARVEY, 2005) da política interna e externa

⁷⁵ Teses sustentadas por Herbert Marcuse mediante a ascensão das novas vanguardas sociais, como os estudantes, em contraposição ao protagonismo da classe operária, assim como “pela ala direita do movimento operário, a social-democracia, como âlibi sociológico para todo tipo de políticas de conciliação de classes, e também de manutenção do domínio imperialista” (KATZ; COGGIOLA, 1996, p. 121).

dos EUA no contexto de Guerra Fria, se retoma a face diplomática do “Big Stick” da Doutrina Monroe posta inicialmente em exercício no início do século XX.

O acordo tácito exposto por Hobsbawm (1995) não se deu de modo natural, ou negociado apenas por meio dos ganhos materiais da classe trabalhadora, mas foi cimentado com base na combinação consenso-coerção principalmente na zona de influência estadunidense face às questões geopolíticas do período da Guerra Fria. No plano externo isso ocorreu mediante ao financiamento e suporte intelectual e material às ditaduras militares na América Latina após a revolução cubana em 1959⁷⁶, assim como a ofensiva sobre as fronteiras da URSS. Internamente,

[...] Isso levou às repressões conhecidas como “macarthismo”, que atropelaram as liberdades de expressão e impuseram firme oposição a tudo o que tivesse mesmo remotos ecos comunistas e socialistas. As influências radicais foram expurgadas dos sindicatos, e os partidos comunistas e outros partidos de esquerda, concretamente proscritos. A infiltração do FBI em tudo o que fosse considerado de oposição teve início a todo vapor. E tudo isso foi legitimado como algo vital à segurança interna dos Estados Unidos diante da ameaça soviética. Disso resultaram a conformidade política e a solidariedade do plano doméstico. [...] O trabalho foi impelido e atraído a uma conciliação geral com o capital, com os salários associados a ganhos de produtividade (um modelo fordista digno de emulação). Procurou-se obter o apoio da classe trabalhadora externa à política dos Estados Unidos em nome do anticomunismo e do auto-interesse econômico (HARVEY, 2005, p. 50 – grifo do autor).

O então categorizado Estado-previdência resultante da luta de classes, ou providência⁷⁷ dependendo da abordagem, funcionou como base para a reprodução do capital através da consolidação dos instrumentos jurídicos, ideológicos, financeiros e políticos, inexorável de sua atuação para a solidificação da sociabilidade nos moldes da classe burguesa, calcados em medidas para o

⁷⁶ A estratégia territorial de contenção da ideologia do bloco socialista teve início na América Latina em 1954 na Guatemala e no Paraguai – ainda antes da Revolução Cubana. No entanto, a partir deste marco histórico, principalmente após a associação de Cuba à URSS em 1961, as investidas se ampliaram com maior profundidade após a instauração da *Operação Condor*, gerando uma sequência de golpes de caráter civil-militar, como na Argentina em 1962, no Brasil e na Bolívia em 1964, na República Dominicana em 1965, no Peru em 1968, e no Chile em 1973.

⁷⁷ Antunes (2009, p. 42) ressalta que nesse processo se desenvolveu um *fetichismo de Estado* tanto pelo caráter ilusório no qual se sustentava a democracia, quanto pela regulação dos salários nos limites da reprodução do lucro da classe burguesa.

estabelecimento do consenso ativo-passivo da classe trabalhadora⁷⁸ por meio de ações para a estabilização do circuito de realização do capital.

Tratava-se de um pacto aceitável para todos os lados. Os patrões, que pouco se incomodavam com altos salários num longo *boom* de altos juros, apreciavam a previsibilidade que tornava mais fácil o planejamento. A mão-de-obra recebia salários que subiam regularmente e benefícios extras, e um Estado previdenciário sempre mais abrangente e generoso. O governo conseguia estabilidade política, partidos comunistas fracos (exceto na Itália) e condições previsíveis para a administração macroeconômica que todos os Estados então praticavam. E as economias dos países capitalistas industrializados se deram esplendidamente bem, no mínimo porque pela primeira vez (fora dos EUA e talvez das Australásia) passava a existir uma economia de consumo de massa com base no pleno emprego e rendas reais em crescimento constante, escorada pela seguridade social, por sua vez paga pelas crescentes rendas públicas. Na verdade, nos eufóricos anos 60 alguns governos incautos chegaram a garantir aos desempregados – poucos então – 80% dos seus antigos rendimentos (HOBSBAWM, 1995, p. 277 – grifo do autor).

Contraditoriamente tais fatores provocaram seu esgotamento fiscal ao longo dos anos 1960, provocados pelos custos para a continuidade do *Welfare State*, indissociável da saturação financeira e produtiva em escala mundial no processo de reestruturação produtiva e acirramento competitivo, que provocou a combinação da elevação do desemprego estrutural – como consequência do avanço tecnológico – e da mobilidade produtiva no mundo em busca da ampliação da extração da taxa de mais-valia com a abertura de novos nichos produtivos. Em decorrência da transformação produtiva e das oscilações fiscais também observamos a aparição do desemprego conjuntural com o processo de estagflação nos países centrais e periféricos, o protagonismo do Estado no financiamento da bancarrota financeira, e a progressiva redução da receita pública diante do endividamento da classe média em ascensão. Ao mesmo tempo, sua crise intencional

⁷⁸ Em decorrência desse conjunto de fatores consecutivos à combinação consenso-coerção, surge nos países centrais do capitalismo uma nova forma de sindicalismo. “Após a repressão que se abateu sobre os principais líderes sindicais, as empresas aproveitaram a desestruturação do sindicalismo combativo e criaram o que se constituiu no traço distintivo do sindicalismo japonês da era toyotista: o sindicalismo de empresa, o sindicato-casa, atado ao ideário e ao universo patronal. [...] Combinando repressão com cooptação, o sindicalismo de empresa teve, como contrapartida à sua subordinação patronal, a obtenção do emprego vitalício para uma parcela dos trabalhadores (cerca de 30% da população trabalhadora) e também ganhos salariais decorrentes da produtividade” (ANTUNES, 2011, p. 32 – grifos do autor).

desvela a própria limitação de sua arquitetura para a reprodução ampliada de capital mediante a regulação exercida.

A crise do Estado de bem-estar social, nesta angulação, não expressa somente a crise de um arranjo sócio-político possível no âmbito da ordem do capital: evidencia que a dinâmica crítica desta ordem alçou-se a um nível no interior do qual a sua reprodução *tende* a requisitar, progressivamente, a eliminação das garantias sociais e dos controles mínimos a que o capital foi obrigado naquele arranjo. Significa que o patamar de desenvolvimento atingido pela ordem do capital *incompatibiliza* cada vez mais o seu movimento com as instituições sócio-políticas que, por um decurso temporal limitado, tornaram-no aceitável para grandes contingentes humanos. Sinaliza que o arranjo sócio-político do *Welfare State* constituiu uma *possibilidade* da ordem do capital que, pela lógica intrínseca desta última, se converte agora num limite para reproduzir-se enquanto tal (PAULO NETTO, 1995, p. 70 – grifos do autor).

Em outra ótica, Ianni (1998, pp. 143-144) ressalta que a crise do *Welfare State*⁷⁹ se deriva pela reconfiguração dos planos econômicos, geopolíticos e político-ideológicos. O primeiro se estabeleceu pela combinação entre o esgotamento do paradigma keynesiano e a resistência às medidas de pleno emprego, substituída pela concepção de estabilidade macroeconômica indissociável da assunção do toyotismo e do regime de acumulação flexível. No plano geopolítico, a solidariedade entre os países após a Guerra Fria originou a competitividade e a reorganização geográfica em torno dos blocos econômicos e de poder. Por fim, no âmbito político-ideológico das teses neoliberais, ocorreram ações contra a organização sindical e partidária da classe trabalhadora.

A segunda característica examinada por Hobsbawm (1995) se refere ao ordenamento produtivo do “capitalismo reformado” no processo de internacionalização do capital⁸⁰, que acarretando sua globalização sistêmica anos

⁷⁹ “Se acrescenta um discurso ideológico auto-incriminatório que iguala tudo o que é estatal com a ineficiência, a corrupção e o desperdício, enquanto que a “iniciativa privada” aparece sublimada como a esfera da eficiência, da probidade e da austeridade” (BORÓN, 1995, p. 78).

⁸⁰ Hobsbawm (1995, pp. 271-272) categoriza esse processo como prévia da transnacionalização do capital, tendo como principal protagonista as empresas multinacionais, que intensificaram a expansão após o processo contínuo de desregulamentação dos mercados, assim como das finanças. Para Ianni (1995, p. 47) esse processo pode ser categorizado pela intensificação da dispersão geográfica da produção, do capital, da força de trabalho, da divisão social do trabalho, assim como do planejamento e do mercado, sendo conotada como “fábrica global”, fruto da mundialização do capitalismo.

mais tarde, consolidando a transição da hegemonia imperialista de face territorial-geopolítica⁸¹ para o controle e ordenamento da fluidez de capital, informação, produção e comércio (HARVEY, 2005; ARRIGHI, 1996). Em sua essência, seria o resultado da crise da regulação macroeconômica do Estado-Nação keynesiano⁸², consecutiva à consolidação-protagonização das corporações multinacionais.

No campo produtivo, tomando a análise de Antunes (2009, p. 38 – grifo do autor), a combinação taylorismo-fordismo, em vigor de modo proeminente a partir da segunda década do século XX, instaurou “uma produção mais *homogeneizada* e enormemente verticalizada”. Este método, estruturado pela máxima fragmentação possível da esteira de produção, teve como principal fato a repetição das ações laborais, a *desantropomorfização do trabalho*, “e sua conversão em apêndice da máquina-ferramenta” (ANTUNES, 2009, p. 39). Com foco no controle do tempo por meio da racionalidade taylorista, combinado à produção em série fordista, se suprimiu progressivamente a intelectualidade do trabalho na base hierárquica.

Era necessário também racionalizar ao máximo o “desperdício” na produção, reduzindo o tempo e aumentando o ritmo de trabalho, visando a intensificação das formas de exploração. Esse padrão produtivo estruturou-se com base no trabalho *parcelar e fragmentado*, na decomposição de tarefas, que reduzia a ação operária a um conjunto repetitivo de atividades cuja somatória resultava no trabalho coletivo produtor de veículos (ANTUNES, 2009, p. 39 – grifos do autor).

Os princípios produtivos em questão, que se baseou na indústria automotiva dos EUA, se expandiram de modo progressivo para todos os países,

⁸¹ O que não ocorreu no bloco soviético, mas de modo contraditório no espaço capitalista. Vide as ações militares dos estadunidenses no Oriente Médio de modo direto com a derrubada de Mossadegh no Irã após a nacionalização dos campos de petróleo em 1953, e indireto apoiando o fundamentalismo islâmico no Afeganistão contra os soviéticos (HARVEY, 2005). Podemos somar a ofensiva indireta no Brasil, Chile, Guatemala, etc., além dos conflitos asiáticos.

⁸² Cabe ressaltar que a regulação relativa e parcial da economia pelo Estado keynesiano fora concretizada em um novo ordenamento supranacional do poder, principalmente após a criação das organizações supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) Woods e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em 1944 no acordo de Bretton Woods, a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, a Organização do Tratado de Atlântico Norte (OTAN) quatro anos mais tarde. Com forte influência estadunidense diante de seu poderio militar, político e financeiro, vide as deliberações dos organismos mencionados em sua historicidade, assim como o percentual “acionário” disposto, que mesmo mantendo a retomada da ordem jurídico-política *westfaliana*, consagrando a ONU como espaço de concertação política de caráter interestatal, se consolidou como um território amplo para a reprodução legitimada da hegemonia do EUA, mais tarde reificada no Consenso de Washington (HAESBAERT; PORTO-GONÇALVES, 2005).

inclusive do bloco socialista. Baseado na transformação da classe trabalhadora em operário-massa com baixa qualificação, e regulado com a mediação do Estado de Bem-Estar social que delimitava o campo da luta de classes, logrou a combinação da concepção estatista da economia – e da própria sociedade – e do sindicalismo corporativista, revelando mais tarde como um *fetichismo* de Estado (ANTUNES, 2009, p. 42). No entanto, o esgotamento desse regime produtivo, com prejuízos à subsistência da classe trabalhadora, se deu pela necessidade de intensificação da mais-valia no contexto de aprofundamento da competitividade na escala global.

Mandel (1982, pp. 400-403) expõe que o incremento técnico-tecnológico, assim como as medidas para a gestão do trabalho, promoveu a ampliação da produtividade, da rotação do capital e consecutivamente da mais-valia *em massa* que desvela a face irracional do capitalismo com consequências até os dias atuais, originando a intencional fragilidade do Estado em sua relação com o capital e o trabalho por meio da ampliação da centralidade da burguesia. De modo sincrônico, se elevou o potencial produtivo e o deslocamento geográfico da indústria sob as premissas da vantagem locacional. Esse fato criou o exército industrial de reserva em escala global para a manutenção da taxa de lucro associado à premissa da escolha territorial, acentuando a subsunção da classe trabalhadora em sua negociação com o capital por melhores condições materiais. Soma-se a isso a progressiva assunção do valor de troca sobrepujando o valor de uso por meio da comercialização generalizada dos bens vitais materiais e imateriais, alcançando a arte, a educação, a pesquisa científica, os alimentos, etc.

Além da transformação dos elementos societários vitais materiais e imateriais em mercadorias livres, sob a subvenção direta e indireta do Estado vide a não assunção histórica pretérita da classe burguesa em riscos de investimento, com destaque à competição internacional, ocorreu a degradação potencial do consumo em massa originando progressivamente a crise de superprodução-subconsumo. Ao mesmo tempo em que aponta a contradição do Estado de Bem-Estar Social no contexto de garantia plena dos elementos vitais para a reprodução social e material da vida, esta conjuntura apresenta as predileções para a consolidação da (ir)racionalidade do capital que principia sua crise.

O progresso da tecnologia dos países industrializados produz fenômenos de saturação cada vez mais acentuados, o que leva a economia de mercado ao absurdo. O exemplo mais notável é a agricultura. [...] Como os produtos do trabalho agrícola, agora maciçamente barateados, não podem abandonar a forma de mercadoria na estrutura do modo de produção capitalista, o excedente sempre maior desses produtos simplesmente não pode ser distribuído entre os muitos que ainda passam necessidade nos países “ricos” – nem, acima de tudo, entre as populações famintas dos países subdesenvolvidos. Ao invés disso, foi preciso criar um sistema nacional de subsídios, que envolve a redução da produção de alimentos e a destruição dos estoques, que restringe artificialmente o consumo possível, e que mesmo assim não consegue assegurar o retorno esperado por hora de trabalho ao produtor agrícola (MANDEL, 1982, p. 401 – grifo do autor).

Retomando as considerações de Hobsbawm (1995) ressaltamos que a expansão do modo de produção fordista-taylorista dentre as décadas de 1950 e 1970, assim como seu esgotamento, ocorreu por meio de um somatório de fatores. O primeiro foi o baixo custo do petróleo até o ano de 1973, quando “o preço do barril do petróleo saudita custava em média menos de dois dólares” (HOBSBAWM, 1995, p. 258). O segundo foram as medidas de pleno emprego tomada como a “arma secreta de uma sociedade de riqueza *popular*” (HOBSBAWM, 1995, p. 254 – grifo do autor), que incrementou o consumo nos países centrais em contraposição ao que se consolidava nos países periféricos. Por fim, a Era de Ouro do Capitalismo dava início, pela dinâmica expansiva produção-consumo em massa, da competitividade em larga escala e seus reflexos provocados pela técnica-tecnologia produtiva, permitindo a internacionalização da produção e seus efeitos colaterais.

Grandes fabricantes de produtos eletrônicos começaram a globalizar-se a partir de meados da década de 1960. A linha de produção cruzava agora não mais os hangares gigantescos em um único local, mas o globo. Algumas delas paravam nas extraterritoriais “zonas francas” ou fábricas *offshore*, que agora começavam a espalhar-se, esmagadoramente pelos países pobres com mão-de-obra barata, e sobretudo, feminina e jovem, outro novo artifício para escapar ao controle de um só Estado. Assim, uma das primeiras, Manaus, no interior da floresta amazônica, fabricava artigos têxteis, brinquedos, produtos de papel, eletrônicos, relógios digitais para empresas americanas, holandesas e japonesas (HOBSBAWM, 1995, p. 275 – grifos do autor).

Isto impactou a *vida cotidiana* em diversos aspectos para a garantia, de modo conflituoso, do projeto do capital, tendo em vista as reações da classe

trabalhadora⁸³ e da sociedade civil. Podemos destacar a intensificação da degradação ambiental com a elevação do uso dos automóveis e das fontes de energia derivadas do petróleo no contexto de capitalismo fossilista (HAESBAERT; PORTO-GONÇALVES, 2005); a ampliação da produção agrícola pelo incremento técnico da *Revolução Verde* tornando o custo alimentar menos oneroso na renda da classe trabalhadora associado à utilização de agrotóxicos; e a modificação dos hábitos por causa do consumo de bens duráveis e não-duráveis.

A gama de bens e serviços oferecidos pelo sistema produtivo, e ao alcance deles, tornava antigos luxos itens do consumo diário. E isso aumentava a cada ano. Que mais, em termos materiais, podia a humanidade querer, a não ser estender os benefícios já desfrutados pelos povos favorecidos de alguns países aos infelizes habitantes de outras partes do mundo, reconhecidamente ainda a maioria da humanidade, que não haviam entrado no “desenvolvimento” e na “modernização”? (HOBSBAWM, 1995, p. 263 – grifos do autor).

No entanto, “a grande característica da Era de Ouro era precisar cada vez mais de maciços investimentos e cada vez menos gente, a não ser como consumidores” (HOBSBAWM, 1995, p. 262). Sob essa lógica se ampliou o investimento em trabalho morto e no condicionamento da classe trabalhadora à lógica de consumo taylorista-fordista⁸⁴, combinado à elevação do dispêndio do fundo público gerando posteriormente elementos para a crise do Estado de Bem-Estar Social como mencionado. Além de propiciar a expansão do comércio e a mundialização da produção e consumo, as novas tecnologias de capital intensivo

⁸³ “As reformas não integram a classe trabalhadora ao sistema capitalista. A expansão do Estado de Bem-Estar — a rede de suporte social — não cooptou a classe trabalhadora, submetendo-a, nos anos sessenta. Pelo contrário, essas reformas fortaleceram-na e lhe permitiram rebelar-se contra as opressivas condições de trabalho que resultaram da racionalização técnica e das políticas de controle salarial estabelecidas pelo Estado. Em fins da década de sessenta, o mundo ocidental viveu um dos principais momentos de mal-estar social e trabalhista deste século, revoltas e mal-estar entre os setores “integrados” e supostamente mais satisfeitos da classe trabalhadora, os trabalhadores industriais. Os acontecimentos de maio na França, o “outono quente” na Itália, as greves generalizadas na Espanha, as greves dos mineiros na Suécia, as greves de mineiros e dos transportes nos Estados Unidos, todos questionaram o modelo de controle e de propriedade dos meios de produção. Os trabalhadores não só queriam bons salários (conquistados nos locais de trabalho) e benefícios sociais (conquistados no âmbito estatal), como também controle sobre o processo de trabalho e mudanças no modelo de propriedade desse processo” (NAVARRO, 1993, p. 11 – grifos do autor).

⁸⁴ “Tendo perdido a identidade cultural da era artesanal e manufatureira dos ofícios, esse operário havia se ressocializado de modo relativamente “homogeneizado”, quer pela parcelização da indústria taylorista/fordista, pela perda de destreza anterior ou ainda pela desqualificação repetitiva de suas atividades, além das formas de sociabilização ocorridas fora do espaço da fábrica. Isso possibilitou a emergência, em escala ampliada, de um *novo proletariado*, cuja forma de sociabilidade industrial, marcada pela *massificação*, ofereceu as bases para a construção de uma nova identidade e de uma nova forma de consciência de classe” (ANTUNES, 2009, pp. 42-43 – grifos do autor).

provocaram a substituição da mão-de-obra, assim como a mobilidade territorial da indústria levando à emancipação corporativa do Estado-Nação em seu pressuposto regulatório. Portanto, além da busca por novos nichos de consumo, a abertura provocada pelas novas tecnologias de então significou a globalização da oferta de matérias-primas, assim como da ampliação da extração de mais-valia absoluta e relativa em escala global (HARVEY, 1993, p. 131) gerando a quebra das bases territoriais da Era de Ouro do Capitalismo.

Em meados da década de 1950, os países industriais tinham vendido cerca de três quintos de suas exportações manufaturadas uns aos outros, no início da de 1970 três quartos. Entretanto, as coisas começaram então a mudar. O mundo desenvolvido passou a exportar um pouco mais de suas manufaturas para o resto do mundo, porém – mais significativamente – o Terceiro Mundo passou a exportar manufaturas para os países industriais desenvolvidos em escala substancial. [...] Entre 1970 e 1983, a fatia das exportações industriais que cabia ao Terceiro Mundo, até então estável em cerca de 5%, mais que dobrou. [...]

Uma nova divisão internacional do trabalho, portanto, começou a solapar a antiga. A empresa alemã Volkswagen instalou fábricas na Argentina, Brasil (três), Canadá, Equador, Egito, México, Nicarágua, Peru, África do Sul e Iugoslávia – como sempre, sobretudo, após a década de 1960. Novas indústrias do Terceiro Mundo abasteciam não apenas os crescentes mercados locais, mas também o mercado mundial. Podiam fazer isso tanto exportando artigos inteiramente produzidos pela indústria local (como têxteis, a maioria dos quais em 1970 tinha emigrado dos velhos países para os “países em desenvolvimento”), quanto *tornando-se parte de um processo transnacional de manufatura* (HOBSBAWM, 1995, p. 275 – grifos do autor).

O movimento de internacionalização da produção de cunho taylorista-fordista se aglutina, e de fato é impulsionado, à crise do operário-massa e do regime produtivo nos países centrais indissociável do desgaste do *Welfare State*. Se este, o operário-massa, que antes fora homogeneizado e precarizado no dispêndio fisiológico repetitivo de suas funções, operava agora em outros flancos no contexto de crise do compromisso socialdemocrata que entrava em esgotamento por meio do esgarçamento fiscal em ascensão, refletindo-se nas lutas sociais no término da década de 1960, o que levou à derrocada do compromisso fordista-keynesiano⁸⁵.

⁸⁵ Antunes (2009, pp. 43-44) situa este processo em duas características inexoráveis. A primeira seria a

Por outro lado, a organização dos trabalhadores não conseguiu protagonizar de modo rotundo o cenário político com a emergência da mobilização realizada por diferentes grupos que “superaram” a organização sindical e partidária para além do chão-de-fábrica, e muito menos converter a luta de classes para um projeto contrário ao capital, (ANTUNES, 2009, p. 46). Suas práticas se limitaram, como consequência da fragmentação do trabalho e da dissolução da consciência de classe, à escala local-regional no âmbito da negociação com o capital. Dialeticamente o capital buscava novos espaços para o favorecimento corporativo no contexto de ampliação da competitividade levando à fragilização de modo estratégico, pelo deslocamento espacial, dos sindicatos e partidos políticos.

O enorme salto tecnológico que então se iniciava, constitui-se já numa primeira resposta do capital à confrontação aberta do mundo do trabalho, que aflorava nas lutas sociais dotadas de maior radicalidade no interior do espaço fabril. E respondia, por outro lado, às necessidades da própria concorrência intercapitalista na fase monopólica (ANTUNES, 2009, p. 46).

A última característica derivada do processo de internacionalização da economia, assim como da reprodução do capital que mais tarde geraria a superacumulação de modo fictício e suas crises sucessivas, reside na expansão do capitalismo financeiro concebido pelos EUA como indústria (CHESNAIS, 1996, p. 240)⁸⁶. Esta seria para além da realização da acumulação de capital por sua autovalorização especulativa pura, que promove o reordenamento orgânico do capital para além do financiamento da produção e do consumo por meio de sua forma associada à indústria, outro impulso para a dissolução das fronteiras e da base nacional do capitalismo dos Trinta Anos Gloriosos de forma alienada.

expropriação intensa do operário-massa, tanto em relação ao salário cada vez mais insuficiente para a manutenção do consumo de bens-duráveis, quanto no chão da fábrica por meio do alijamento deste no processo de trabalho, deixando sua atividade cada vez mais sem sentido assegurada pelo despotismo fabril. Por fim, observa-se a gênese da perda do poder de compra e a forma no qual se consolida a sociedade de consumo, principalmente pela geração formada no âmbito fordista, que acrescenta a perda no sentido do trabalho, gerando amplo descontentamento ao caminho socialdemocrata.

⁸⁶ “Qualificar as finanças de “indústria” significa que o “comércio de dinheiro e valores é encarado como atividade transnacional, objeto de competição, no plano mundial, entre agentes que procuram explorar da melhor forma suas próprias vantagens competitivas” (CHESNAIS, 1996, p. 240 – grifos do autor). Sobre isso, Duménil e Lévy (2014, p. 31) descrevem que seria o início da segunda hegemonia financeira após a Grande Depressão de 1929, provocada pela queda tendencial da taxa de lucro e sua reprodução por meio da reprodução do dinheiro em larga escala fora do escopo produtivo.

Essa massa permite que o capital deixe de ser simples elo da valorização do capital na produção industrial, para se constituir em força independente e ninho de acumulação de lucros financeiros. [...] Independentemente de seus aspectos de agiotagem, como capital que rende juros, o capital monetário concentrado representa “a forma mais alienada, mais fetichizada da relação capitalista”, a forma D-D` (isto é, aquela em que um capital D se fecunda e gera D`, sem passar por um investimento produtivo) (CHESNAIS, 1996, p. 246 – grifos do autor).

Exposto por Hobsbawm (1995, p. 272) como empecilho para a livre circulação no processo de internacionalização da economia, favorecida pelas novas tecnologias de informação e circulação, o capitalismo financeiro caminharia para o mesmo princípio produtivo, na busca por territórios fluidos, integrados e lisos – com menor controle, desregulamentado.

O termo *offshore* entrou no vocabulário público civil a certa altura da década de 1960, para descrever a prática de registrar a sede legal da empresa num território fiscal generoso, em geral minúsculo, que permitia aos empresários evitar os impostos e outras restrições existentes em seu próprio país. Pois todo Estado ou território sério, por mais comprometido que estivesse com a liberdade de obter lucros, havia estabelecido em meados da década de 1960 certos controles e regulação à conduta de negócios legítimos, no interesse de seu povo (HOBSBAWM, 1995, 272 – grifos do autor).

Enquanto alguns países mantinham o pacto Estado-capital para a promoção do desenvolvimento de modo parcialmente regulado, evitando principalmente os equívocos da desregulação que levava ao pesadelo de 1929, outros pequenos territórios nacionais, assim como espaços no centro do capitalismo como Londres, abriram progressivamente suas fronteiras para a consolidação dos eurodólares e petrodólares. Estes se fundamentaram, e ainda o fazem atualmente, por “brechas” na legislação trabalhista e empresarial se transformando em forças centrípetas de/do capital especulativo⁸⁷ para a internalização de “mercados ignorando as fronteiras nacionais” (HOBSBAWM, 1995, p. 272).

Esses dólares em livre flutuação, acumulando-se em grandes quantidades graças aos crescentes investimentos americanos no exterior e aos enormes gastos políticos e militares do governo dos EUA, se tornaram a fundação de um mercado global, sobretudo de empréstimo a curto prazo, que escapava a qualquer controle. Seu

⁸⁷⁸⁷ Hobsbawm (1995, p. 272) utiliza como exemplo Liechtenstein, Ilhas Virgens e Curaçao.

crescimento foi sensacional. O mercado da euromoeida líquida subiu de 14 bilhões de dólares em 1964 para aproximadamente 160 bilhões em 1973 e quase 500 bilhões cinco anos depois (HOBBSAWM, 1995, p. 273).

Este seria o prenúncio da crise para o Hobsbawm (1995), assim como para Arrighi (1996, pp. 308-309), mediante a valorização financeira de modo desregulado indissociável da ampliação do estoque de capital acumulado no período, sendo também essa a partir de então uma estratégia nacional-corporativa. Diante da ampliação da competitividade, a mudança significativa do regime de acumulação ocorreu após 1968 por meio do acúmulo abrupto dos depósitos no mercado de eurodólares – ou eurodivisas – dando origem a liquidez internacional de capitais sem controle por meio da manipulação da taxa de juros e do câmbio, assim como na especulação das divisas, gerando a partir de 1970 um valor acima do comércio mundial.

A partir daí, tornou-se impossível deter a expansão financeira. Segundo uma estimativa, em 1979 o comércio de divisas atingiu a cifra de US\$ 17,5 trilhões, ou mais de onze vezes o valor total do comércio mundial (US\$ 1,5 trilhão); cinco anos após, o comércio de divisas dera um salto para US\$ 35 trilhões, ou quase vinte vezes o valor total do comércio mundial (ARRIGHI, 1996, p. 309).

A expansão do mercado financeiro, capitaneado principalmente pelos EUA, rompeu com o padrão dólar-ouro diante da escassez das reservas do último em equiparação ao primeiro que ascendia progressivamente pela intensificação do acúmulo e da circulação, indicando o término do acordo de Bretton Woods e acarretando na impossibilidade de controle, emissão e regulação do dinheiro mundial estabelecido nesta convenção. Soma-se a isto o crescente déficit na balança de pagamentos estadunidense para a manutenção do padrão dólar-ouro, principalmente após a elevação da emissão de moeda para o financiamento da Guerra do Vietnã, levando à redução das reservas norte-americanas.

Os instrumentos de liquidez criados pelo governo americano para financiar a dívida pública deram início à economia do endividamento (a *debt economy*. [...] Nos Estados Unidos, o montante acumulado da dívida pública, da dívida das empresas e da dívida das famílias (crédito ao consumidor, *leasing*, etc.) era de 1,9 trilhão de dólares em 1970 e já atingia 4 trilhões em 1978. Mas a economia de endividamento americana também alimentou o florescimento dos euromercados,

primeiro elo de nascimento dos todo-poderosos mercados financeiros de hoje” (CHESNAIS, 1996, p. 251 – grifos do autor).

Tal fato gerou o pilar da crise orgânica do capital por causa das oscilações especulativas, sendo custeadas pelo ajuste fiscal face o endividamento do diferentes Estados, principalmente nos países periféricos do capitalismo, tendo seu auge na década de 1980 por causa da ampliação da dívida externa⁸⁸. Esta, que segundo Pereira (2010, p. 158) tem como gênese a década de 1960, se realiza em uma situação paradoxal no caso do Banco Mundial que resultou mais tarde no abandono “dos critérios de solvência e passou a valorizar outros indicadores para a autorização de empréstimos, como o potencial de crescimento e o tipo de política econômica implantada”, ampliando a base tecnocrata para a ampliação da influência política do banco, e dos países credores.

Muito dinheiro em caixa e cada vez menos opções de investimento. Com efeito, o endividamento externo da grande maioria dos seus clientes crescia a um ritmo elevado. O relatório anual da instituição de 1963-1964 indicava que o endividamento público externo dos países da periferia aumentara, em média, a uma taxa anual de 15% entre 1955 e 1962. [...] entre 1962 e 1964, 11 países – todos grandes clientes do Banco – concentravam pouco mais de 50% da dívida externa: Índia, Brasil, Argentina, México, Egito, Paquistão, Turquia, Iugoslávia, Israel, Chile e Colômbia (PEREIRA, 2010, p. 155-156).

A dívida externa dos países demarca o aprofundamento da submissão à agenda política do capital, tendo como princípio a reciclagem dos empréstimos mesmo no contexto de crise fiscal e a ampliação massiva do endividamento da classe trabalhadora ainda na década de 1970 devido crédito para expansão do consumo (HARVEY, 2011, p. 22). Fato que tomaria dados alarmantes no processo de ampliação do desemprego conjuntural e estrutural tanto pela queda tendencial da taxa de lucro e do rearranjo produtivo, quanto pelo acréscimo técnico-tecnológico nas linhas de produção provocando o aumento do número de desempregados-endividados a cargo do Estado-previdência.

⁸⁸ Em decorrência dos empréstimos obtidos ao longo da década de 1970 para a promoção do desenvolvimento nacional, vide o caso brasileiro do “milagre econômico”, assim como do receituário fiscal e cambial para a reprodução do capital (FURTADO, 1981), os países periféricos do capitalismo se viram “nas mãos” dos “comitês de credores”, que elaboraram “planos de reescalonamento da dívida” (CHESNAIS, 1996, p. 256) por meio da criação de um mercado da dívida estatal, totalmente assentada nos títulos públicos e nas divisas dos bancos centrais, reféns da especulação do dólar, assim como a privatização de setores da economia.

A lacuna entre o que o trabalho estava ganhando e o que ele poderia gastar foi preenchida pelo crescimento da indústria de cartões de crédito e aumento do endividamento. Nos EUA, em 1980 a dívida agregada familiar média era em torno de 40 mil dólares (em dólares constantes), mas agora é de 130 mil dólares para cada família, incluindo hipotecas (HARVEY, 2011, p. 22).

A financeirização do capitalismo, que se assenta na superacumulação⁸⁹, é oriunda da expansão material no período pós-guerra e teve como base principal os governos nacionais na desregulamentação do capital, e não das corporações, que foram alimentados pela “riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação” (CHESNAIS, 1996, p. 241), se transformando em algo que nada cria. Seria a metamorfose que gerou o princípio autofágico de valorização do capital por meio da economia irreal, sendo rentabilizado por meio do retorno do investimento a este na forma de juros e “cassino” (MÉSZÁROS, 2011). O que antes era a base para a materialização do crescimento do comércio e da produção, se tornou na contradição fundamental da transnacionalização do capital, impactando todos os governos no mundo após a década de 1980 devido tanto à desregulamentação progressiva, quanto à perda do “controle das taxas de câmbio e do volume do dinheiro em circulação” (HOBSBAWM, 1995, p. 273).

Combinando a volatilidade e a desregulamentação para a captação de capital superacumulado, assim como a base para o consumo por meio do crédito, a face financeira do capitalismo se expandiu até se tornar incontrolável. Isto acarretou tanto na reprodução social e material da classe trabalhadora, quanto nos programas de ajuste estrutural encampados pelo FMI e pelo Banco Mundial, impondo medidas de austeridade às nações devedoras ao redor do mundo com maior primazia sobre a periferia do capitalismo. Por meio da forma de produzir D-D', se ampliou a capilaridade da hegemonia dos países centrais, com destaque para os EUA, através

⁸⁹ “A idéia de superacumulação refere uma situação em que uma parcela do capital acumulado só pode ser investida a uma *taxa de lucros* inadequada, e, em proporção crescente, apenas a uma taxa declinante de juros. O conceito de superacumulação não é jamais absoluto, mas sempre relativo; não há nunca capital em “demasia”, em termos absolutos; há muito capital em disponibilidade para que se atinja a taxa média social de lucros esperada” (MANDEL, 1982, pp. 75-76 – grifos do autor). O autor reitera que a disponibilidade de capital na fase depressiva é passível de ser destruído em termos de valor. Ou seja, não realiza a totalidade do ciclo econômico para a revitalização da taxa de lucros do período anterior, de ascensão, tanto em capital fixo, quanto volátil-fictício. Cabe destacar que nesse processo ocorre renovação em capital fixo diante da criação de um nível mais elevado de tecnologia.

da refração da agenda do capital para os países então coercitivamente alinhados, originando o Consenso de Washington. A financeirização produz então a frágil absorção do excedente de capital que em si é uma das bases, combinada às descritas anteriormente, para sua crise futura.

3.1.2. Crise Orgânica do Capital

O que compreendemos sobre a crise orgânica do capital, para além do que já fora exposto no primeiro capítulo, se desdobra na análise de Gramsci (2000; 2015) sobre o tema ante à Grande Depressão de 1929 que gerou o “vazio de poder” no terreno da Grande Política, a ruptura do bloco histórico indicando de modo claro o processo de crise da/de hegemonia e seus impactos para a classe dirigente, assim como sua reestruturação não apenas no período destacado, mas como forma própria de recomposição do sistema capitalista ao longo do processo histórico. Ao mesmo tempo, Gramsci (2011) ressalta que isto se materializa de modo diferente em cada país, assim como em cada situação histórica tendo, porém, a mesma base estruturante – o acirramento da luta de classes.

O conteúdo é a crise de hegemonia da classe dirigente, que ocorre ou porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o que pediu ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra), ou porque amplas massas (sobretudo de camponeses e de pequenos-burgueses intelectuais) passaram subitamente da passividade política para uma certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado, constituem uma revolução. Fala-se de “crise de autoridade”: e isso é precisamente crise de hegemonia, ou crise do Estado em seu conjunto (GRAMSCI, 2011, p. 60 – grifo do autor)⁹⁰.

No campo superestrutural a crise de autoridade, em decorrência da quebra do consenso-consentimento ao projeto hegemônico, leva à tomada de

⁹⁰ Gramsci não descarta, em momento nenhum, a categoria bloco histórico para o exame da crise orgânica do capital. Neste momento peculiar (GRAMSCI, 2011, pp. 60-70) o autor discriminado analisa a correlação de forças no Estado ante à crise orgânica, principalmente no tange à capilaridade dos partidos para a recomposição da hegemonia. Na citação Gramsci destaca o papel dos camponeses e dos intelectuais pequenos burgueses no processo de reação à crise orgânica derivada do vazio de poder. Cabe ressaltar que esta predominância dos grupos citados pelo autor reside na conjuntura em que o mesmo vivenciou na Itália ao longo das décadas de 1920 e 1930, quando o mesmo analisa a questão meridional. Para não destoar deste sentido, no que se refere as amplas massas, mantemos a citação, mas acrescentamos a ele a classe industrial urbana, assim como os intelectuais orgânicos oriundos da classe trabalhadora.

medidas pela classe dirigente – não dissociando aqui sociedade civil, sociedade política e a classe capitalista – por meio de sua potencialidade organizativa superior em relação aos sujeitos da ação revolucionária (GRAMSCI, 2011). Isto ocorre tanto por meio da unificação-fusão de um grupo social em uma mesma direção, contendo em grande parte medidas demagógicas, ou pela ação cesarista-bonapartista. Em sua finalidade se assenta a redefinição, por meio da reconfiguração da relação Estado-capital-trabalho que pode ser classificado como conciliação de classes, da organicidade societária e do capital associando as vontades das distintas frações de classes por meio da consolidação das intencionalidades do bloco histórico e ideológico para sua respectiva reprodução social, ou sociometabólica (MÉSZÁROS, 2011). Isto para evitar o uso da força e a criação de governos militares, sendo esta não dispensada em períodos de acentuação da guerra de fronteira.

Ainda tomando como conteúdo o pensamento gramsciano destacamos, após as premissas sobre o vazio de poder diante das transformações do capitalismo face sua crise, três alertas expostos em sua análise⁹¹. A primeira é a recusa da definição única, ressaltando que a mesma tem diferentes faces que se interligam e se superpõem. A segunda reside na ausência de origem, mas os fatos históricos onde se aglutinam os elementos reificantes de sua realização, ou as “manifestações clamorosas” (GRAMSCI, 2015, p. 317). Por fim, sua origem na base da totalidade sistêmica do capitalismo, ou a estrutura.

Decerto, parece demonstrável que a crise tem origens “técnicas”, ou seja, nas respectivas relações de classe, mas que, em seus inícios, as primeiras manifestações ou previsões deram lugar a conflitos de vários tipos e intervenções legislativas, que lançaram mais luz sobre a própria “crise”, não a determinaram, ou acentuaram alguns de seus fatores. Estes três pontos – 1) que a crise é um processo complexo; 2) que se inicia pelo menos com a guerra, ainda que esta não seja sua primeira manifestação; 3) que a crise tem origens internas, nos modos de produção e, portanto, de troca, e não em fatos políticos e jurídicos – parecem ser os três primeiros a ser esclarecidos com exatidão (GRAMSCI, 2015, p. 317 – grifos do autor).

⁹¹ As três características são formuladas por Gramsci (2015) no processo de contradição sistêmica entre a essência internacionalista-expansiva do capital e a ascensão das premissas para a intervenção estatal após a crise de 1929. O que ele expôs foi a dialética entre o imperialismo monopolista e os prejuízos desse processo à questão nacional, como descrito por Lenin (1987, p. 29) diante da evidente concentração realizada pelo monopólio corporativo que gerou a crise no início do século XX.

O que Gramsci (2015) analisa no contexto recessivo de 1929 é que a essência da crise está na ontologia expansionista do capital de modo desregulado e concentrado em que o monopólio, resultante da livre concorrência, aniquila este pressuposto básico do capitalismo liberal; ou seja, o princípio da livre concorrência.

Então se poderia dizer, o que seria o mais exato, que a “crise” é tão somente a intensificação de certos fenômenos, enquanto outros, que antes apareciam e operavam simultaneamente com os primeiros, neutralizando-os, tornaram-se inoperante ou desapareceram inteiramente. Em suma, o desenvolvimento do capitalismo foi uma “crise contínua”, se assim se pode dizer, ou seja, um rapidíssimo movimento de elementos que se equilibrava e neutralizavam. [...] Mas o problema fundamental é o produtivo; e, na produção, o desequilíbrio entre indústrias dinâmicas (nas quais o capital constante aumenta) e indústrias estacionárias (nas quais conta muito a mão-de-obra imediata) (GRAMSCI, 2015, p. 318 – grifos do autor).

Com base em Gramsci (2015) tomamos como premissa para o exame da crise orgânica do capital a intensificação contraditória de sua própria natureza, forjada na intensificação dos contrassensos sistêmico-ontológicos que origina sua forma-conteúdo na contemporaneidade. A crise é a maneira no qual se intensificam as mediações para a reprodução ampliada de capital, e como a mesma aflora nos dias atuais ante a queda tendencial da taxa lucro⁹² considerando a natureza expansiva do capital, sendo essa uma condição inerente da classe burguesa exposta por Marx (2007)⁹³, e ao mesmo tempo sua contradição.

O capital, de acordo com essa sua tendência, move-se para além tanto das fronteiras e dos preconceitos nacionais quanto da divinização da natureza, bem como da satisfação tradicional das necessidades correntes, complacentemente circunscrita a certos limites, e da reprodução do modo de vida anterior. O capital é destrutivo disso tudo e revoluciona constantemente, derruba todas as barreiras que impedem

⁹² Isso ocorre com a tendência de estagnação da taxa de lucro após a composição orgânica do capital diante do investimento progressivo em capital constante em contraposição ao capital variável, entendido por Marx (1985) como lei natural do desenvolvimento do capitalismo. Além de reduzir a taxa de mais-valia, que objetiva a realização do lucro, pressiona de modo deflacionário o valor dos produtos pela impossibilidade constante de realização do circuito do capital. “Como a massa de trabalho vivo empregado diminui sempre em relação à massa de trabalho objetivado, posta por ele em movimento, isto é, o meio de produção consumido produtivamente, assim também a parte desse trabalho vivo que não é paga e que se objetiva em mais-valia tem de estar numa proporção sempre decrescente em relação ao volume de valor do capital global empregado. Essa relação da massa de mais-valia com o valor do capital global empregado constitui, porém, a taxa de lucro, que precisa, por isso, cair continuamente” (MARX, 1985, p. 164).

⁹³ “Impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade todo o globo terrestre. Necessita instalar-se em toda parte, explorar toda parte, estabelecer relações em toda parte” (MARX, 2007, p. 51).

o desenvolvimento das forças produtivas, a ampliação das necessidades, a diversidade da produção e a exploração e a troca das forças naturais e espirituais (MARX, 2013, pp. 542-543).

A enorme força produtiva, em relação à população, que se desenvolve dentro do modo de produção capitalista e, ainda que não na mesma proporção, o crescimento dos valores-capital não só seu substrato material, que crescem muito mais depressa do que a população, contradizem a base cada vez mais estreita em relação à riqueza crescente, para a qual opera essa enorme força produtiva, e as condições de valorização desse capital em expansão. Daí as crises (MARX, 1985, p. 200).

Acrescemos aos fatos históricos mencionados a contribuição de Hobsbawm (1995, p. 396) ao expor a crise em sua dimensão estético-fenomenológica com a acentuação da pobreza nos países centrais do capitalismo fordista, decorrente do *débâcle* do pleno emprego, da dispersão produtiva e da dissolução dos mercados. Isto tem como culminância a queda do potencial de compra dos trabalhadores e da taxa de lucro da burguesia, levando à estagnação da produção de bens e elevada inflação – processo descrito pelo autor como estagflação.

Segundo a análise de Castelo (2013, pp. 151-184), o desgaste do período denominado como “trinta gloriosos anos”, ou a “Era de Ouro do Capitalismo”, que permitiu o sistema do capital garantir estabilidade – o pleno emprego e o consentimento ao projeto da burguesia – à classe trabalhadora, taxas consideráveis de crescimento econômico, aumento dos salários e demais interesses do proletariado na relação capital-trabalho, chegaria ao seu pleno desgaste. O que se observa como consequência disto é a ocorrência de uma série de movimentos contestatórios que diluíram o consentimento ao projeto hegemônico como sinal claro de desgaste sistêmico da ordem do capital a partir de então. Estes se originaram em diferentes concepções políticas e de modo fragmentário, aglutinando atores sociais em movimentos particulares que militavam pelo

[...] Fim da alienação no trabalho e na vida cotidiana, da opressão de gênero e raça e da destruição do meio ambiente, a defesa pela liberdade de expressão, de pensamento e de comportamento, o desarmamento nuclear, a libertação do Terceiro Mundo do jugo colonial e imperialista, os direitos humanos e muitos outros (CASTELO, 2013, p. 153).

Neste caleidoscópio que pautou a resistência em múltiplas questões, tendo como foco reativo as consequências do regime de acumulação fordista-taylorista, da falência da estrutura estatal keynesiana diante do elevado dispêndio para a garantia da coesão social, e consecutivamente da ordem de controle sociometabólico do capital⁹⁴ (MÉSZÁROS, 2011), surgiram os novos movimentos sociais de caráter antissistêmico e libertário que criticavam, além da ordem societária do capital no caráter fenomênico, as experiências belicistas e caráter ético-moral político-econômico capitalistas ou não, que mantinham conservadas as promessas de transformação da realidade social. Coutinho (2004, p. 54) denomina estes como a “Nova Esquerda” capitaneada pelas teses da Escola de Frankfurt, em que o novo sujeito revolucionário seriam os marginalizados do Terceiro Mundo que não estariam nos ditames “metanarrativos” do marxismo ortodoxo – o pós-estruturalismo.

Estes, que foram tomados em grande parte como movimentos categorizados como contraculturais e de ordem moral, não buscaram a superação da ordem do capital, e de certo modo foram progressivamente cooptados pela burguesia mundial em seu processo de recomposição⁹⁵ cristalizando a limitação histórica da garantia dos direitos no interior da ordem burguesa, e não a busca pela emancipação humana⁹⁶ (MARX, 2015). Sobre os fatores conjunturais no cenário mundial que demarcaram a crise de hegemonia burguesa no período em questão,

⁹⁴ O conceito desenvolvido por Mézáros evidencia, para além do controle social, a totalidade do *modus operandi* do capitalismo em escala global para materializar a reprodução do capital, envolvendo em sua organicidade e operacionalidade uma nova característica intrínseca à sua dimensão ontológica que abrange todas as esferas da vida na relação capital-trabalho, formado pelo tripé capital, trabalho assalariado e Estado. De acordo com as teses marxistas a noção de metabolismo social expressa a materialização do capitalismo pleno cristalizado pela subsunção do trabalho ao capital, abarcando nesse processo histórico a mente e o corpo do homem que trabalha (ALVES, 2011, p. 8).

⁹⁵ Harvey (1993) analisa esse processo como transição para a pós-modernidade ao expor como a ruptura ocorreu em diferentes formas e expressões, abarcando a arte, os costumes, a moralidade e a reestruturação produtiva de caráter flexível. Ao mesmo tempo o autor menciona que tais transformações consolidaram a potencialidade ontológica de reinvenção do capital de acordo com as “leis de movimento”. Por outra via, Wood (2014, pp. 21-31) expõe que a estratégia do capital foi o “descolamento do poder econômico” do poder político, logrando para o *Welfare State* as prerrogativas da insuficiência estatal para a garantia dos direitos civis, dando cabo a posterior ascensão das teses neoliberais.

⁹⁶ Para Paulo Neto (2010), Sader (2000) e Coutinho (2011) esse momento caracteriza o rechaço das teses socialistas e marxistas, assim como sua forma de interpretação do mundo, devido às experiências negativas do regime soviético. Em seu lugar, no amplo campo das ciências sociais, adentraram as teorias pós-modernas impetrando uma nova ética de ser-estar no mundo e a própria concepção de emancipação humana, buscando dentro do capitalismo formas contestatórias de cunho individual, identitário, multicultural e subjetivista.

podemos sinteticamente examiná-los pelas dimensões: geopolítica, financeira, produtiva e política⁹⁷.

A manifestação da crise se consolida nas formas em que se reificam a retomada do desenvolvimento capitalista desde o término da Idade de Ouro, que mesmo impondo duros sacrifícios à população mundial não alcançaram os horizontes previsíveis discursivamente, mas a vereda da imprevisibilidade, levando Mészáros (2011, p. 17 – grifo do autor), com um pouco de sarcasmo, à seguinte elucidação: “insisti no fato de que a grande crise econômica mundial de 1929-1933 se parece com “uma festa no salão de chá do vigário” em comparação com a crise na qual estamos vivenciando”⁹⁸.

Para Mandel⁹⁹ (1982, p. 85) o primeiro sinal da crise orgânica do capital se deve a sucessão de recessões econômicas diante da estagnação da taxa de lucro e do Produto Interno Bruto (PIB) nos países centrais do capitalismo, iniciando na França em 1962 até alcançar a escala mundial em 1973. A principal causa identificada foi a progressiva ampliação da taxa de composição orgânica do capital¹⁰⁰, abarcando agora de modo mais incisivo todo circuito da produção, circulação e consumo dos países da periferia do capitalismo, combinado às questões

⁹⁷ Os dois últimos serão analisados posteriormente no processo de recomposição burguesa.

⁹⁸ Este momento esquizofrênico do capital se constitui pela ampliação do potencial produtivo devido ao avanço técnico-científico-tecnológico, incentivando em grande escala a criação combinada à capacidade ociosa; a intensificação da exploração de mais-valia inexorável do rebaixamento do nível de vida dos trabalhadores, mesmos estes comprometidos com a recuperação da capacidade de consumo; e, por fim, a forma de valorização-reprodução autofágica do capital em sua pluralidade e concorrência, no contexto de superacumulação e baixa liquidez financeiro-produtiva em curto prazo (BENOIT; ANTUNES, 2016).

⁹⁹ Para Coggiola (1996, pp. 150-151) as teses de Mandel refletem a capacidade criadora do capitalismo em transformar-se após os períodos de crise, tomando por base as contribuições das ondas longas de Kondratiev. Tese esta que fora retomada mais tarde pela *École des Annales* por meio das contribuições de Fernand Braudel com as teorias da longa duração. Ao contrário das teses de Marx que indicam o esgotamento do sistema do capital decorrente de suas próprias leis, como também defende Mészáros (2011), Mandel (1982) se apoia “na visão liberal da crise econômica, para a qual aquela fase não passa de reajuste dos mecanismos naturais de volta ao equilíbrio, fase em que se eliminam as empresas mal organizadas (COGGIOLA, 1996, p. 154).

¹⁰⁰ Segundo Marx (1985) isto significa a ampliação do investimento no capital constante em oposição ao variável, impulsionando a extração da mais-valia relativa sobre o proletariado diante do incremento tecnológico, em concomitância à redução do custo do trabalho com a consecutiva redução da demanda de dispêndio fisiológico. Isso além de acarretar a impossibilidade de transmutação em larga escala de trabalho simples para o trabalho complexo, desfaz progressivamente o caráter ontológico do capitalismo para a continuidade de seu circuito, pois a modernização de cunho técnico-científico despande o acréscimo do valor da força de trabalho ameaçando a taxa de mais-valia e, consecutivamente, a ampliação da superexploração e o próprio valor da mercadoria em si. Essa tendência quando tomada pela universalidade corporativa leva a redução conjuntural da taxa de lucro pela incapacidade do capital constante em gerar mais-valia e não valorizar o capital.

sociais e geopolíticas¹⁰¹. Folladori, Mellazi e Kilpp (2016, p. 219) ilustram esse fato comparando a taxa de lucro com a composição orgânica do capital¹⁰² nos EUA entre 1946 e 2010. No período de maior incidência da composição orgânica do capital, que se expandiu em 10% dentre 1970 e 1982, se observa a queda da taxa de lucro de 1,95% para 1,7% pela incapacidade de consumo.

Mesmo que logrando de modo consistente a base cronológica em que se assenta a presente análise cabe destacar, sobre a exposição de Mandel (1982), as assertivas de Coggiola (1996, p. 154).

A decorrência dessa postura foi a análise da crise como o início de uma onda longa depressiva, onde se distinguem a) a perda de produtividade industrial, particularmente devido aos problemas na geração de energia, materiais e altos gastos improdutivo; b) crise na divisão internacional do trabalho, baseada na hegemonia dos EUA; c) crise do sistema monetário internacional e d) crise do Welfare State.

Esta tese, que mais tarde seria a base interpretativa da “Escola da Regulação”, tende a apontar a crise como momento específico no movimento equilíbrio-desequilíbrio-equilíbrio do sistema capitalista, tendo como vértice principal as transformações no corpo da estrutura, como reflete as ondas expansivas e recessivas. Isto se baseou nas oscilações de crescimento e recessão do capitalismo antes dos “Trinta Anos Gloriosos”. No entanto, o que queremos apontar, com base

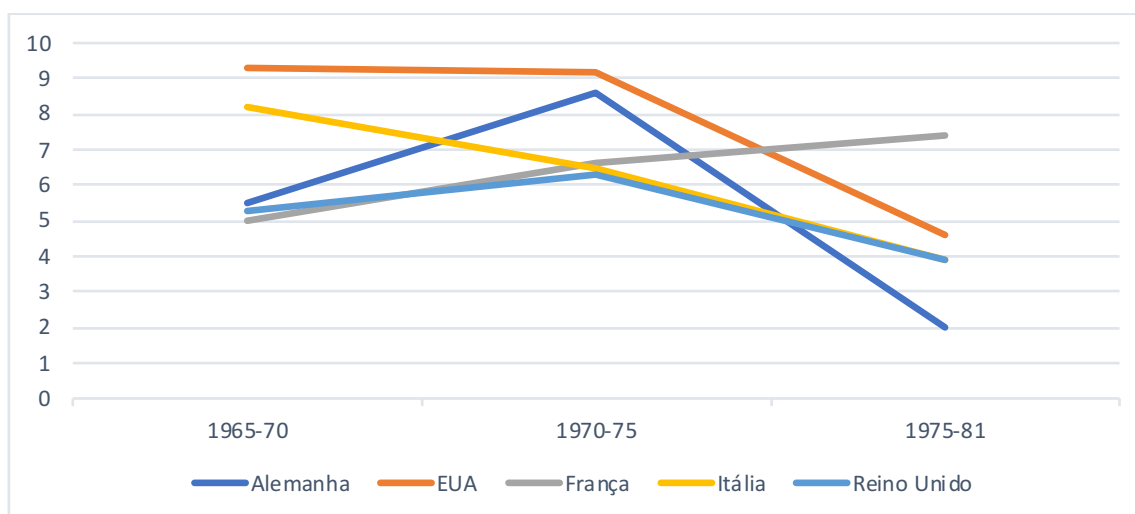
¹⁰¹ Acerca da crise geopolítica, que interferiu de maneira significativa para o adensamento conjuntural da crise orgânica do capital, podemos destacar o processo de independência das colônias na África, que retirou o “superlucro” (MANDEL, 1988) na obtenção dos recursos naturais dos países imperialistas europeus, sendo posteriormente redefinido sob novas bases contratuais, mantendo a premissa centro-periferia neocolonialista; a pulverização de ditaduras civil-militares na América Latina para a ampliação do poder político-econômico estadunidense no contexto de Guerra Fria, principalmente com a canalização de recursos financeiros, e a posterior criação de acordos comerciais favoráveis à potência americana mesmo em processo de substituição de importações no continente discriminado, e paulatinamente a consolidação ideológica do bloco capitalista principalmente após a revolução cubana; a fracassada ofensiva militar dos EUA no oriente asiático, gerando o reposicionamento dos países na DIT; e principalmente as questões territoriais no Oriente Médio, que foram fatores decisivos para a crise do petróleo na década de 1970, elevando de sobremaneira o custo da principal fonte energética mundial até os dias atuais, gerando o processo inflacionário e recessivo em escala mundial; e principalmente o contexto de bipolarização da ordem mundial.

¹⁰² No entanto, os autores ressaltam a existência de “mecanismos compensadores à queda da taxa de lucro” (FOLLADORI; MELLAZI; KILPP, 2016, pp. 220-224), que geram dialeticamente o agravamento da crise para a classe trabalhadora e à reprodução sociometabólica. Tanto que classificação do declínio do lucro é uma tendência ontológica do capital. A relação desta tendência com a composição orgânica do capital produz o incremento posterior na taxa de mais valia, associando a ampliação da intensidade do trabalho com o número de trabalhadores reduzidos, o rebaixamento dos salários até por meio do não pagamento das pensões e aposentadorias, no barateamento das matérias-primas, a qualificação dos instrumentos de trabalho, a abertura de novos mercados cuja força de trabalho seja menos dispendiosa.

nos estudos de Coggiola (1996) e Mészáros (2011), é que a partir de então as medidas para a reestruturação da hegemonia não se realizam mais sem o aprofundamento das contradições, sendo verificado na inexistência, a partir da década de 1970, de um longo movimento estável de acumulação. Tese que se confirma com base no redimensionamento da reprodução do capital pela expansão dos mecanismos financeiros-produtivos executados a partir de então, refutando as premissas da regulação nacional após a Segunda Guerra Mundial. Esse processo, classificado por Duménil e Lévy (2014, p. 27) como a segunda hegemonia financeira na mesma concepção da transição hegemônica no final do século XIX com a ascensão do liberalismo, não alcançou até os dias atuais o equilíbrio sistêmico, indicando a organicidade da crise.

A hegemonia financeira neoliberal, que se consolida pelo retorno da governança corporativa, da economia de mercado desregulamentada para abertura de fronteiras, do deslocamento das classes gerenciais e do redimensionamento do Estado, tem como objetivo único a ascensão da taxa de lucro em curto prazo, convergindo às razões da crise de 1929 (DÚMENIL; LÉVY, 2014, p. 27). No entanto, para a garantia da liquidez do capital de curto prazo as estratégias materializadas passam a se esgotar de modo efêmero, obtendo em períodos cada vez mais curtos pequenos ganhos para frações da classe trabalhadora, sendo retomada com a elevação da taxa de desemprego e desestruturação progressiva da seguridade social.

Gráfico 3 - Crescimento anual com gastos em seguridade social nos países centrais do capitalismo (1965-81).



Fonte: Extraído de Navarro (1993 - adaptado).

Isto se realiza por meio do ônus transferido para o Estado em sua mediação na relação capital-trabalho. Destacamos os que provocam seu esgarçamento e a completa ruptura com o modelo keynesiano: o esgotamento progressivo das reservas público-estatais e sua privatização; a criação-sustentação do Estado neoliberal principalmente em sua mediação na relação capital-trabalho de modo coercivo, combinado às novas morfologias do trabalho, a precarização da vida e o controle sociometabólico; e o rearranjo da estrutura territorial para a produção em tempos de intensificação da competitividade não deslocada da financeirização da economia.

A crise orgânica do capital se define então pela impossibilidade do equilíbrio sustentável de longa duração deste sistema em tempos de crise de liquidez de capital, sustentado pela esfera extraeconômica.

A crise atual não se reduz, nem sequer possui como característica central, a chamada crise de hegemonia do imperialismo norte-americano. Não existe tal crise de hegemonia, na medida em que a moeda americana, o dólar, continua sendo a moeda de reserva, numa situação em que o déficit público dos EUA atinge a cifra de 250 bilhões de dólares anuais. O déficit comercial dos EUA é, além disso, de 150 bilhões de dólares anuais, mas a moeda de reserva nas transações internacionais continua a ser o dólar. [...]

Verdadeiramente, o que está acontecendo é uma crise do modo de produção capitalista, num nível jamais atingido na História, nem mesmo durante a década de trinta, porque o atual volume de quebra potencial do capital fictício não existia naquela época. Atualmente, o movimento de capital especulativo de três dias equivale ao volume do comércio internacional de um ano inteiro. [...]

Considerados a dimensão do ataque contra as conquistas do movimento operário e o tamanho do confisco efetuado para sustentar a saída da crise de 1973, o que chama a atenção é o caráter tremendamente precário dessa saída. Em primeiro lugar, pelas suas características especulativas; em segundo lugar, porque não deu lugar, praticamente em nenhum momento, a uma taxa de crescimento capaz de reproduzir a expansão de capital (taxa muito baixa nesse período); e, em terceiro lugar, porque baseou-se num certo estímulo ao consumo, originando inflação monumental, o que leva a um sobreendividamento, tanto público quanto privado. O resultado é que este mecanismo que, depois da crise de 1973, apenas conseguiu tirar as economias do fundo do poço, está completamente esgotado (COGGIOLA, 1996, pp. 158-159).

Esta concepção acerca da crise é simétrica às saídas encontradas até agora para a reprodução do capital derivadas de suas leis – lei do valor –, “originadas no aumento da composição orgânica do capital nas condições de reprodução ampliada, de onde surge a lei da queda tendencial da taxa de lucro” (COGGIOLA, 1996, p. 160). Esta lei expressa as condições econômicas concretas para a reprodução do capital em seus movimentos de acentuação e atenuação, explicitando a tendência do capitalismo em sua autofagia por meio da mediação de segunda ordem, pois o limite do capital é o capital. Apenas o capital. Por meio do incremento técnico se impulsiona

[...] Uma superacumulação de mercadorias para o consumo e para serem utilizadas como capital. Daí deriva uma diminuição dos seus preços, o que deprime ainda mais a taxa de lucro. Como consequência, o capitalismo diminui seu investimento e, como num carrossel, ao reduzir a demanda reduz ainda mais os preços. Com isso, surgem problemas para pagar os créditos solicitados ao sistema financeiro, problemas de liquidez em alguns bancos e assim sucessivamente, generalizando-se a crise no conjunto do sistema (FOLLADORI; MELLAZI; KILPP, p. 225).

A crise pode ser conotada como próprio remédio. Para os autores supracitados as condições da ampliação da taxa de lucro se realizam com o desemprego, a redução dos salários, o aumento no ritmo de trabalho, a quebra da concorrência e a redução do custo de produção, com progressiva importância do papel do Estado. Este, que antes constituía a base para a reprodução do capital tanto por meio de investimentos produtivos e sociais, hoje é o principal mecanismo para o financiamento da crise e estímulo à fluidez de capital.

Através dos recursos políticos do Estado, de uma enorme centralização econômica, encontrou no passado os meios para superar a crise em termos cíclicos. Esses meios extra-econômicos, no entanto, desnudavam um regime que estava sobrevivendo a si mesmo: não eram as forças produtivas do capital as que, desenvolvendo-se livremente, superavam os obstáculos ao seu desenvolvimento, senão a intervenção de uma força exterior, do poder político do Estado, das guerras. O capitalismo utilizou a fundo as possibilidades do gasto armamentista, do desenvolvimento parasitário, da formação de capitais fictícios, do desenvolvimento inclusive artificial das nações atrasadas com vistas a criar mercados para exportar seus capitais e suas mercadorias. Isto foi feito de forma sistemática, esgotando nesse processo todos os seus recursos (COGGIOLA, 1996, p. 161).

No contexto de crise orgânica do capital o Estado tem sido o grande protagonista para a solução efêmera dos descaminhos do setor financeiro, acarretando na “hibridização” (MÉSZÁROS, 2011a), naquilo que Mézáros (2011, p. 22) descreve como *nacionalização da bancarrota do capital*. Tomado aqui como primeira dimensão da crise orgânica do capital, este fenômeno se consolida na transferência direta do fundo público para os credores nacionais e corporativos, assim como o patrimônio estatal sem retorno para a sociedade de modo geral.

A “novidade pragmática – oposta “ao dogma e a política” nas palavras de *The Economist* – da recente nacionalização da bancarrota capitalista pelo Novo Trabalhismo é que os contribuintes obtiveram *absolutamente nada* (em outras palavras, zero-zero-zero quantas vezes queira escrever, mesmo dezessete vezes) pelas imensas somas de dinheiro investido em ativos capitalistas fracassados. [...] Essa espécie de nacionalização da bancarrota capitalista é algo diferente das anteriores, instituídas após a Segunda Guerra Mundial. [...] Pois em 1945, os nacionalizados setores em bancarrota da economia capitalista foram transferidos para o controle do Estado e, enquanto durou esse período, foram generosamente revigorados, outra vez, a partir da tributação geral com o objetivo da adequada “privatização” no devido momento (MÉSZÁROS, 2011, p. 22 – grifos do autor).

A materialização da nacionalização da bancarrota ocorre por meio da alteração legislativa para a contemplação da liquidez do capital, denominada por Mézáros (2011, p. 26) como *fraudulência* na normalidade do capital, combinado à integração mundial da bancarrota sob à hegemonia estadunidense, engessando as ações neste sentido em todo o mundo.

Os países europeus parceiros dessas práticas – não menos que o Japão – admitem que estão presos a um sistema de aguda dependência dos mercados norte-americanos e à concomitante liquidez da dívida. Assim, eles se acham em posição muito precária quando se trata de delinear medidas efetivas para controlar o problema real da dívida. [...] Ela se tornará totalmente insustentável quando o resto do mundo (incluindo o “Terceiro Mundo”, do qual as transferências maciças ainda são exercidas com sucesso, de uma forma ou de outra, todos os anos) não mais estiver em condições de *produzir* os recursos que a economia norte-americana requer, a fim de manter sua própria existência como “motor” da economia capitalista mundial – perfil que ainda hoje é idealizado (MÉSZÁROS, 2011, pp. 37-38 – grifos do autor).

O ápice do endividamento dos países ocorreu no ano de 2011, sendo contabilizado no epicentro hegemônico em 10 trilhões de dólares para a garantia da liquidez financeira. Harvey (2011, p. 12) acentua o protagonismo do Estado no processo de bancarrota do capital por meio da pressão dos agentes financeiros por 700 bilhões de dólares para o término da agonia após a falência da Lehman Brothers. Seria para esse autor um “golpe financeiro contra o governo e o povo dos Estados Unidos” (HARVEY, 2011, p. 12).

Na esfera das finanças este sintoma da crise tem como gênese o ano de 1963 por causa das dívidas acumuladas pelos EUA com as instituições públicas e privadas ao redor do mundo, assim como os gastos militares que já somavam mais do que sua reserva em ouro, levando os investidores para outras praças financeiras. O capital se tornou progressivamente apátrida. Consecutivamente isto provocou a desvalorização do dólar e o fim da conversibilidade da moeda com o ouro como já ressaltado, assim como a progressiva desregulamentação financeira que retroalimenta a crise, tomado aqui como segundo elemento para a exposição da crise orgânica do capital derivados da insuficiência supra-estatal para a manutenção da política macroeconômica do pós-Guerra. De acordo com Arrighi (1996, p. 310) em sua exposição sobre as dificuldades do Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos em regular e emitir o dinheiro mundial, como acordado em Bretton Woods,

[...] A arrancada da atual fase de expansão financeira da economia mundial capitalista centrada nos Estados Unidos foi um aspecto integrante e precoce dessa crise. Ela começou em 1968, quando os fundos mantidos líquidos no mercado de eurodólares, centrado em Londres, experimentaram um aumento súbito e explosivo. Como resultado desse crescimento explosivo, o governo norte-americano, em 1971, foi forçado a abandonar a ficção do padrão de câmbio ouro-dólar. Em 1973, a Reserva Federal norte-americana e os bancos centrais associados tiveram que reconhecer sua derrota na luta para deter a maré de especulação crescente contra o regime de taxas de câmbio fixas que havia dominado as altas finanças durante a fase de expansão material das décadas de 1950 e 1960. A partir de então, o mercado – ou seja, primordialmente o mercado de eurodólares – assenhorou-se do processo que estipulava os preços das moedas nacionais umas em relação às outras e ao ouro.

Com a desestabilização do pacto Estado-capital-trabalho para o controle dos equívocos macroeconômicos que levaram à Grande Depressão de 1929,

tanto na escala nacional, quanto nos organismos supranacionais, se observa a campanha corporativa cada vez menos interessada nas questões nacionais para a materialização do Investimento Externo Direto (IED)¹⁰³. Neste contexto os setores econômicos produtivo e financeiro tornam-se unos para a manutenção da taxa de lucro dos *anos dourados do capitalismo*, para progressivamente materializar a valorização combinada de capital. A independência do capital corporativo se aglutina às políticas monetárias e financeira de base nacional – “guerra fiscal e monetária” – tendo como vértice a atração especulativa-produtiva em sua progressiva desregulamentação.

A tendência de investimentos em ativos se tornou generalizada. De 1980 em diante vieram à tona periodicamente relatórios sugerindo que muitas das grandes corporações não financeiras geravam mais dinheiro de suas operações financeiras do que fazendo coisas. Essas corporações agora eram administradas por contadores e não por engenheiros, e suas divisões financeiras que tratavam de empréstimos aos consumidores foram altamente rentáveis [...]. O colapso de 1973 do sistema de câmbio fixo criado nos anos 1960 significou a ascensão de um sistema mais volátil de câmbio. Um novo mercado de futuros de moedas se formou na década de 1970 em Chicago, organizado em torno de regras restritas. No fim da década de 1980, para compensar a volatilidade, a prática de cobertura (colocar apostas de duas mãos sobre futuros de moeda) tornou-se mais comum (HARVEY, 2011, p. 28).

Isto gerou o movimento de busca por terrenos especulativos seguros, além de outros *offshore*, combinado aos espaços produtivos que propiciaram a elevação da extração da taxa de mais-valia, onde o mercado de eurodólares passaria a protagonizar o cenário internacional a “abertura das fronteiras” ao capital fictício no contexto de progressiva desregulamentação e globalização financeira, dando início a fase da mundialização do capital (CHESNAIS, 1996, pp. 26-27). O tipo de medida descrita por Harvey (2011, p. 28) resultou na criação de novos “produtos financeiros na década de 1990 – troca de inadimplência por crédito, derivativos

¹⁰³ Segundo Chesnais (1996, p. 33 – grifo do autor), o IED pode ser considerado como uma estratégia de superação do comércio exterior como forma de internacionalização do capital, envolvendo de modo integrado todos os setores da economia. Sua característica principal reside na capacidade dos países centrais do capitalismo, denominados pelo autor como triáde, e suas respectivas corporações organizadas em trustes e holdings, em integrar vertical e horizontalmente as bases industriais antes fragmentadas, “devido aos benefícios da liberalização do comércio, da adoção de novas tecnologias e do recurso a novas formas de gerenciamento da produção (o *toyotismo*)”. No entanto, trata-se de um movimento excludente, pois abarcou os países hegemônicos, assim como os “novos países industrializados” até 1980, consolidando a marginalização dos considerados países em desenvolvimento.

cambiais, trocas de taxa de juros”, materializando um sistema amplamente desregulado. Um cassino nos termos de Mészáros (2011).

O que queremos apontar com os novos produtos no contexto de hegemonia financeira é a reconfiguração contraditória da fluidez de capital para a absorção do excedente, cada vez menos incorporado à produção. Seria um problema forjado na dialética entre o excedente de lucro e o investimento produtivo (HARVEY, 2011, pp. 31-40). A saída se manifesta na mobilidade geográfica e temporal do capital promovendo a instantaneidade fictícia das formas de reinvenção efêmera da acumulação, seja pela guerra, ou pelo processo de privatizações.

Há um grave problema subjacente, particularmente desde a crise de 1973 a 1982, sobre como absorver montantes de capital excedente na produção de bens e serviços cada vez maiores. Durante os últimos anos, as autoridades monetárias como o Fundo Monetário Internacional têm comentado que “o mundo está inundado com o excesso de liquidez”, isto é, há uma massa crescente de dinheiro à procura de algo rentável para colocar-se. Na crise dos anos 1970, grandes excedentes de dólares foram colocados na Guerra do Golfo como resultado do aumento dos preços do petróleo. Foram então reciclados na economia mundial pelos bancos de investimento de Nova York, que emprestaram imensamente para os países em desenvolvimento, preparando o cenário para a eclosão da crise mundial da dívida em 1980.

Cada vez menos capital excedente tem sido absorvido na produção (apesar de tudo o que aconteceu na China) porque as margens de lucro global começaram a cair de um breve ressurgimento na década de 1980. Numa tentativa de encontrar mais locais para colocar o excedente de capital, uma vasta onda de privatizações varreu o mundo, tendo sido realizada sob a alegação dogmática de que empresas estatais são ineficientes e relaxadas por definição, e a única maneira de melhorar seu desempenho é passá-las ao setor privado (HARVEY, 2011, pp. 31-32).

O movimento recessivo após a Idade de Ouro do Capitalismo, por meio da crise de superprodução na década de 1970, levou à redução da taxa de lucro dos países centrais e suas corporações devido ao reordenamento do mercado e do regime de acumulação, o que deixa claro para o horizonte o teor orgânico da crise que, mesmo expansionista-mundializado, encontra-se em seu limite destrutivo e incontrolável (ANTUNES, 2011, p. 29). Mesmo estando diante da descentralização da produção, do desemprego estrutural associado à ampliação da mais-valia relativa

e absoluta em escala mundial, da ofensiva sobre as organizações políticas da classe trabalhadora combinado às mutações no mundo do trabalho, da fragmentação dos mercados, assim como a assunção de novos espaços produtivos¹⁰⁴, temos um elemento novo.

O ciclo acelerado de produção e reprodução ampliada do capital acaba provocando uma superacumulação de capitais, ou seja, o capital se acumula nas diferentes formas que assume no ciclo de sua vida como valorização do valor. Concentra-se na forma-dinheiro, em meios de produção comprados e dispostos em processos de trabalho, como força de trabalho, como processo de produção em funcionamento, como mercadorias produzidas, como mercadorias vendidas e novamente como dinheiro acrescido da mais-valor. O novo dinheiro resultante não tem como voltar ao ciclo produtivo, não apenas pela superacumulação e superprodução que daí resultam, mas principalmente porque cada ciclo não tem mais como fazê-lo mantendo as mesmas taxas de lucro (IASI, 2017, p. 65).

A terceira característica da crise orgânica do capital se refere à saturação dos mercados no processo de mundialização do capital, pois o reordenamento das áreas de influência já estava se concretizando após a reconstrução dos países no período pós-guerra, redefinindo as fronteiras para o investimento estadunidense como o caso africano e asiático – este último sob crescente polarização japonesa.

De fato, não há dúvida de que a crise sinalizadora do regime de acumulação norte-americano, que eclodiu no fim da década de 1960 e no início da seguinte, deveu-se, basicamente, a um excesso de capital à procura de investimento em mercadorias, e não a uma incapacidade dos governos nacionais – e do governo norte-americano em particular – de compensar as deficiências do investimento privado com seus próprios gastos [...] Esse efeito “perverso” da expansão governamental do poder de compra no mundo deveu-se menos à má gestão das políticas macroeconômicas do que à emergência de uma contradição fundamental entre a expansão transnacional do capital das corporações norte-americanas e os fundamentos nacionais do poder mundial dos Estados Unidos (ARRIGHI, 1996, p. 316 – grifos do autor).

¹⁰⁴ Em relação à dinâmica econômica, segundo Hobsbawm (1995) e Harvey (1993), os países orientais, em especial nos NICs (*Newly Industrialized Countries* – Novos Países Industrializados), passaram a protagonizar novas áreas de influência na região do pacífico, gerando incisivamente a reestruturação mundial da produção, que abarcou a intensificação da mais-valia em escala global, principalmente pelo incremento tecnológico ao regime de acumulação.

A partir da década de 1970 se origina, combinado à mundialização do capital de modo desregulamentado, a saturação dos mercados ante a abundância dos capitais para novos nichos produtivos de baixo custo e relativa eficiência. Para Harvey (2011, p. 35) este fato tem como gênese a intensificação da produtividade e competitividade de países como o Japão e a Alemanha Ocidental, acarretando a inversão das estratégias de monopólio baseadas no Estado-nação como o caso norte-americano, que não apelaram para o protecionismo naquele momento, mas mudaram o plano para liquidez de capital no setor financeiro ou onde a taxa de lucro a curto prazo se realizasse.

A fuga de capitais para os flancos especulativos gerou novos ingredientes aprofundando o esgotamento da competitividade produtiva na escala mundial, que também geraria um efeito colateral: o paradoxo das novas tecnologias na saturação e segmentação do mercado, assim como na inflação provocada pelo fetiche da mercadoria.

A consolidação do poder de monopólio das empresas também enfraqueceu a implementação de novas tecnologias, porque custos laborais mais elevados eram transferidos para o consumidor por meio de preços mais altos (resultando na inflação estável). As três grandes empresas automobilísticas de Detroit geralmente faziam isso. Seu monopólio acabou finalmente quebrado quando os japoneses e alemães invadiram o mercado de automóveis dos EUA na década de 1980. O retorno às condições de uma maior concorrência, que se tornou um objetivo político fundamental nos anos 1970, então forçou o uso de tecnologia que economizassem trabalho. Mas isso entrou bem tarde no jogo (HARVEY, 2011, pp. 20-21).

Agora em novos patamares técnicos e tecnológicos de intensa competitividade e oligopolização, as corporações tendem a rearranjar a taxa de lucro por meio da combinação explícita entre a elevação da taxa de mais-valia absoluta e relativa impulsionada pelo elevado exército industrial de reserva na escala global, na simplificação do trabalho complexo, na degradação ambiental, na limitação do consumo pela inflação, e principalmente no progressivo esgotamento do Estado como mediador financeiro e político da crise (MÉSZÁROS, 2011).

Esta constatação se aglutina à quarta característica, tendo como premissa a exposição de Mézáros (2011) no que se refere ao circuito produção-

circulação-consumo. O autor constata que a hegemonia estadunidense já se reproduz sobre a deterioração da competitividade, assim como as corporações no processo de globalização, pois mesmo com a intensificação da taxa e exploração diferencial por pagar “exatamente o mesmo trabalho 25 vezes menos aos trabalhadores da Ford Philippines Corporation, por exemplo, do que à sua força de trabalho nos Estados Unidos da América” (MÉSZÁROS, 2011, p. 24), não consegue escapar da contradição do subconsumo gerado, tendo o governo norte-americano como salvaguarda de sua retração no mercado financeiro. Portanto, o ciclo produtivo expansivo não se fecha com o mesmo vigor pretérito pela escassez do consumo, cada vez mais setorializado e concentrado.

Ao mesmo tempo isto aprofunda a crise em todos os ramos produtivos diante da combinação da reorganização geográfica da produção com a finalidade de barateamento do custeio. Mesmo com a ampliação do desemprego, da precarização do trabalho e de todos os fatores que envolvem as vantagens locacionais, o consumo em massa não se reproduz como preteritamente. No contexto de giro rápido do capital, e consecutivamente sua demanda pela elevação da competitividade global, se abandona a agenda taylorista-fordista-keynesiana.

Estas crises se expressam como excedentes de capital e de força de trabalho que coexistem sem que pareça haver maneira em que possam se combinar de forma rentável com o intuito de realizar tarefas socialmente úteis. Se não produzem desvalorizações sistêmicas (e inclusive a destruição) de capital e de força de trabalho, é necessário que se encontrem maneira de absorver estes excedentes. A expansão geográfica e a reorganização espacial são opções possíveis. Mas estas tampouco podem se divorciar dos ajustes temporais, já que a expansão geográfica implica frequentemente investimentos de longo prazo em infra-estruturas físicas e sociais (por exemplo, em redes de transporte e comunicações, educação e pesquisa), cujo valor leva muitos anos para se realizar através da atividade produtiva à qual contribuem (HARVEY, 2006, pp. 95-96).

Se abandona também o alicerce territorial para a produção em determinado arranjo espacial para a busca de terrenos em que tais condições já existam, ou se ratificam as condições produtivas para a extração máxima do lucro sobre o trabalho. Seria uma forma explícita de “letárgica acumulação do capital” de curto prazo. Kurz (2015, pp. 22-23) acresce que o novo patamar produtivo, a Terceira Revolução Industrial, seria a causa maior dessa crise que “pela primeira vez

na história do capitalismo os potenciais de racionalização ultrapassaram as possibilidades de expansão dos mercados”, em que o capital se desfaz da sua substância, o trabalho, para a busca da acumulação não-produtiva – financeira. A instância produtiva, criadora de valor da economia real, foi secundarizada para a acumulação de curto prazo – fictício. Esta, por sua natureza volátil-especulativa, se transformou na nova centralidade hegemônica mantenedora da superacumulação volátil em tempos de queda da taxa de lucro.

Isto seria a manifestação da crise em sua potencialidade diante da combinação dialética entre a “renovação do capital fixo, a superprodução de mercadorias, o subconsumo das massas e a desproporção intersetorial” (BENOIT; ANTUNES, 2016, p. 38), derivada da concorrência, da financeirização e da monopolização, materializando a passagem do momento positivo e afirmativo do capital para o movimento negativo¹⁰⁵ – precedente da negação da negação. Uma dimensão contraditória da valorização do capital enquanto mediação de segunda ordem¹⁰⁶, que passaria para a metamorfose de modo mais rotundo no aspecto financeiro gerando consecutivas oscilações conjunturais de curto prazo no regime de acumulação por espoliação¹⁰⁷ (HARVEY, 2006) a posteriori, denominado como

¹⁰⁵ “É o momento da expropriação da pequena propriedade capitalista pelo grande capital e da ruína do pequeno capital pela concorrência no interior da própria sociedade capitalista já desenvolvida. Formação dos grandes monopólios internacionais, controle consciente das forças da natureza e sua aplicação na produção. Formação de uma economia verdadeiramente mundial baseada na interdependência entre as nações e superação do isolamento entre os homens em todas as nações. [...] Negação da propriedade privada à maioria da humanidade. Sobrevivência da propriedade privada sob forma antitética, como Sociedade Anônima. O capital gesta, no interior de si mesmo, uma forma de produção social que contradiz seu princípio privado. O capital gesta, ainda, seus futuros coveiros reunidos em torno da grande indústria e responsáveis pela negação deste segundo momento” (BENOIT; ANTUNES, 2016, p. 47).

¹⁰⁶ Isto pode ser delimitado no aprofundamento dos seguintes elementos: 1) a separação e alienação entre o trabalhador e os meios de produção; 2) a imposição dessas condições objetivadas e alienadas sobre os trabalhadores, como um poder separado que exerce o mando sobre eles; 3) a personificação do capital como um valor egoísta – com sua subjetividade e pseudopersonalidade usurpadas –, voltada para o atendimento dos imperativos expansionistas do capital; 4) a equivalente personificação do trabalho, isto é, a personificação dos operários como trabalho, destinado a estabelecer uma relação de dependência com o capital historicamente dominante; essa personificação reduz a identidade do sujeito desse trabalho a suas funções produtivas fragmentárias (ANTUNES, 2009, pp. 23-24).

¹⁰⁷ Seriam medidas calcadas na infração de regras do livre comércio e do campo das finanças, a privatização dos bens comuns como a água, a ampliação da violência no corpo do Estado Ampliado, no endividamento e até a servidão por dívidas, a espoliação de ativos financeiros, na captura e monopolização dos direitos intelectuais como a biopirataria e a mercantilização da cultura (HARVEY, 2006, pp. 107-111), derivando o “novo” imperialismo.

“bolha financeira”, impetrando nos países centrais do capitalismo o desenvolvimento dos mecanismos de administração das crises.

Mesmo com a intensificação da precarização do trabalho em escala global nas últimas décadas, com o crescimento absoluto da taxa de exploração da força de trabalho, a massa exacerbada de capital-dinheiro acumulada pelos lucros de capital concentrado, não encontra um nível de valorização adequado ao patamar histórico de desenvolvimento do capitalismo tardio. Deste modo, podemos caracterizar a crise estrutural do capitalismo como sendo uma crise de formação (produção/realização) de valor onde a crise capitalista aparece, cada vez mais, como sendo uma crise de abundância exacerbada de riqueza abstrata (ALVES, 2011, p. 9).

Isto se agrava nas premissas da reestruturação econômica onde a produção e o consumo estão intrínsecos ao supérfluo e ao descartável, provocando por meio do fetiche da mercadoria a dissociação entre o necessário para a reprodução social e material da vida e a autorreprodução do capital, entre o valor de uso e o valor de troca, incluindo principalmente a *descartabilidade* da força de trabalho. A própria realização do valor, cada vez mais tendente ao decréscimo do uso, da mercadoria e do trabalho, adentraria em seu pleno paradoxo devido à destrutibilidade dos recursos naturais e humanos em concomitância à composição orgânica da produção, provocando dialeticamente a ascensão de novas formas de existência proeminentes ao consumo fetichizado e segmentado¹⁰⁸, combinados à intensificação da precariedade do trabalho devido ao incremento técnico-tecnológico para a ampliação da mais-valia relativa e absoluta, e consecutivamente o desemprego estrutural e a formação do precariado (BRAGA, 2015).

Hobsbawm (1995) ressalta que após a crise fordista-taylorista, a subsistência do capitalismo se depara com sua maior contradição ao combinar a maximização da exploração, que consecutivamente ampliará a produtividade, mas ao mesmo tempo e sob a mesma intensidade, reduzirá o número de trabalhadores empregados de modo formal fazendo ascender novas estratégias para a garantia da subsistência por meio da geração de renda, da informalidade e da responsabilização

¹⁰⁸ Como ressaltam Haesbaert e Porto-Gonçalves (2006), o padrão de consumo em sua estruturação concentrada, com a centralidade nos EUA, provocam impactos de toda ordem no equilíbrio do globo. Em dados apresentados pelos autores, eles indicam a impossibilidade de sustentação e mundialização do *american way of life*, que totalizando 5% da população mundial, impactam a atmosfera com 36% dos gases poluentes, e gastam 25% da energia mundial.

atomizada da vida, desencadeando as formas precárias e atípicas do trabalho (VASAPOLLO, 2005). Isso se definirá como um dos elementos estruturais da crise orgânica do capital, uma vez que aniquila substantivamente sua capacidade civilizatória e sua organicidade (MÉSZÁROS, 2011a), assim como o direcionamento do consumo e a escassez dele.

Sob este prisma estamos afirmando, de acordo com Fontes (2009, p. 58), que a crise de fato é dialética, pois ocorre a expansão do capital combinado à crise societária e processos recessivos de menor periodicidade. Portanto, a definição ontológica da crise se situa na não superação com medidas anticíclicas para a melhoria da vida vide sua essência destrutiva (MÉSZÁROS, 2011a), mas aprofundando as medidas para a manutenção das bases de acumulação sobre um padrão insustentável, mesmo para a burguesia mundial dentre períodos cada vez mais curtos, com custos sociometabólicos rotundos e por meio da admissão do Estado como ente reparador – o fator “externo” ao capital. Isto torna o capitalismo contemporâneo portador de novas qualidades e contradições ao sobrepor o metabolismo social aos seus mecanismos de acumulação que “lança a humanidade em permanente convulsão – pela destruição ambiental, pelo risco de aniquilamento da espécie humana, pela crescente perda do valor de uso da produção material, pelo desemprego” (FONTES, 2009, p. 59).

O sistema do capital não vivenciará mais o caráter recessivo-expansivo¹⁰⁹ de acordo com a teoria das “ondas longas” como analisado por Mandel (1982, p. 87), mas a solidificação de sua depressão contínua como ente existencial, endêmico, cumulativo, crônico e permanente (MÉSZÁROS, 2011). Isto porque tal processo abarca a conjunção da regulação do regime de acumulação afetando o sistema sociometabólico do capital em sua totalidade, materializando desde então seu caráter incontrolável, destrutível e expansionista. Contudo, devemos ressaltar que a crise orgânica do capital não restringe sua capacidade de expansão e

¹⁰⁹ Remontando às considerações de Braudel (1992), convergimos em sua análise sobre a crise do capitalismo, onde o que está em curso são tréguas, pausas ou alguns dias de bonança, superados de maneira cada vez mais efêmera, tomando em quase todas as ocasiões o Estado como alavanca para a recomposição conjuntural do regime de acumulação. Consecutivamente, o próprio sistema do capital vivencia uma crise sem precedentes históricos, afetando seus pilares ideológicos e, materialmente, pela primeira vez, todo o conjunto da humanidade, que para sobreviver empreende mecanismos complexos e contraditórios para o controle do metabolismo social (MÉSZÁROS, 2011).

crescimento econômico, mas o cerne da questão reside no *modus operandi* para tal ao associar a realização do valor à crise de controle do metabolismo social, tendo que operar de modo incessante nos mecanismos político-pedagógicos para a manutenção do consentimento no seio da sociedade civil, dependendo da ação do Estado Ampliado e dos aparelhos privados de hegemonia.

A crise orgânica do capital se instala na medida em que suas contratendências passam a reger sua restauração conjuntural de modo dialético à tendência reificadora. Mészáros (2011, pp. 653-674) a define por sua natureza enquanto contradição viva diante da normatização do desenvolvimento desigual, da dialética nacional-global no âmbito corporativo, da tendência do monopólio sobre a concorrência, da taxa de utilização decrescente das mercadorias e sua devastação ambiental, cultural e social, do Estado gerencial, e principalmente da mercadorização de todos os entes da totalidade sistêmica.

Para Harvey (1993), Brenner (1999) e Hobsbawn (1995) isso pode ser conferido pelo impulso econômico após a reconstrução dos principais países afetados pela Segunda Guerra Mundial, em especial os principais países do Eixo: Alemanha, a Itália e o Japão. Estes desenvolveram métodos de redução dos custos produtivos avançando de modo competitivo para as fatias de mercado dos países concorrentes, principalmente dos EUA, ampliando de modo sintomático suas zonas de influência. Como resultado desse processo se observou a queda na taxa de lucratividade e do PIB dos países do G-7¹¹⁰ em um período de abundância de capital, refletido em sua capacidade de recuperação devido à saturação concorrencial gerando baixas taxas de crescimento econômico e de produtividade durante a década posterior, e até os dias atuais, além da aparição do desemprego conjuntural e estrutural em larga escala como face do reordenamento econômico em novos patamares destoantes da acumulação rígida.

A última característica da crise orgânica aqui exposta converge com a análise de Mészáros (2011) sobre a *necessidade do controle social*. Com base no pensamento único para o desenvolvimento econômico do bloco capitalista, assim

¹¹⁰ Grupo dos Sete, formado pelos países centrais do capitalismo. São eles: EUA, Alemanha, Canadá, França, Itália, Reino Unido e Japão.

como nas premissas do “Fim da História” que se fortaleceu após o período da Idade de Ouro do Capitalismo e do término da URSS, se promoveu um regime de acumulação calcado ideologicamente na racionalidade que exterioriza potencialmente a dimensão tecnocrática e ideológica neoliberal. Esta, além de se basear no “fim da ideologia”, instaurou uma ofensiva sobre o marxismo, sendo classificado como “doença misteriosa – ainda que de fácil prevenção – o que acometerá a menos que você siga a prescrição científica da modernização norte-americana” (MÉSZÁROS, 2011, p. 50).

Promovendo a desqualificação das antíteses ao modelo de desenvolvimento hegemônico, mesmo com os movimentos contra a privação dos direitos sociais protagonizados por exemplo pelos negros norte-americanos ao longo da segunda metade do século XX até os dias atuais, assim como nas demais questões, se ratifica, para a contenção da luta de classes, o monopólio da cultura e da política nos limites da democracia burguesa. Podemos aqui mencionar as desventuras ambientais promovidas pelo modo de desenvolvimento estadunidense, que por meio da concepção ideológica estratégica transfere a responsabilidade da sustentabilidade do planeta para os indivíduos e para os países periféricos incrementando o consumo, combinado ao ostracismo das questões estruturais.

“O Deus que falhou”, na imagem da onipotência tecnológica, é agora recomposto e novamente apresentado sob o disfarce do “interesse ecológico” universal. Há dez anos a ecologia podia ser tranquilamente ignorada ou desqualificada como totalmente irrelevante. Agora, ela é obrigada a ser grotescamente desfigurada e exagerada de forma unilateral para que as pessoas – impressionadas o bastante com o tom cataclísmico dos sermões ecológicos – possam ser, com sucesso, desviadas dos candentes problemas sociais e políticos (MÉSZÁROS, 2011, p. 52 – grifos do autor).

A questão ambiental, tomada pelo autor para exemplificação da crise de dominação vide os efeitos colaterais provocados pelo modo de produção contemporâneo, explicita o deslocamento da humanidade de sua ontologia por meio da teologização da vida, como argumentam Marx e Engels em *A ideologia alemã*.

O progresso consistiu em subsumir [*subsumieren*] as representações metafísicas, políticas, jurídicas, morais e outras, pretensamente dominantes, também na esfera das representações religiosas ou teológicas; e, do mesmo modo, em explicar a consciência política,

jurídica e moral como consciência religiosa ou teológica, e o homem político, jurídico e moral em última instância, o “Homem” – como religioso. [...] Cada relação dominante foi explicada como uma relação da religião e transformada em culto: culto do direito, culto do Estado etc. (MARX; ENGELS, 2009, pp. 21-22 – grifo dos autores).

Não seria aqui adentrar ao debate sobre o papel da religião na sociedade contemporânea, mas enfatizar a reprodução e representação da realidade por meio da teleologia dogmática que cimenta o falseamento da realidade, vide as narrativas de controle da questão ambiental por meio da promoção de fundos no contexto de crescimento baixo, ou nulo, do desemprego crônico e da inflação, assim como na crença do protagonismo da ciência e da tecnologia que intensificam as contradições pela instrumentalização das mediações de segunda ordem. Os paradoxos, que são falseados como solução, fazem parte de uma das faces do que Mézáros (2011, p. 54) classifica como *crise de dominação*, ou a crise de hegemonia nos termos gramscianos. Esta se consolida em um momento particular da história por não edificar de modo rotundo o tensionamento de classes para além do local, mas dialeticamente não poder mais o capital exercer o controle de modo homogêneo e profícuo.

Embora longe de ser esgotado, não mais consegue se expandir. O capital – uma vez que opera sobre a base da míope racionalidade do estreito direito individual, do *bellum omnium contra omnes*: a guerra de todos contra todos – é um modo de controle, por princípio, incapaz de prover a racionalidade abrangente de um adequado controle social. E é precisamente a necessidade deste que demonstra cada vez mais sua dramática urgência (MÉSZÁROS, 2011, p. 57).

Mesmo considerando a captura da subjetividade no contexto ampliado, reificado de modo profícuo na atomização da classe trabalhadora, o capital encontra-se na encruzilhada originada em seu ventre. Ciente de seus limites, assim como dos impactos societários provocados pelo seu caráter expansivo, alcança de modo progressivo a dialética entre a sobrepujança técnica-científica-tecnológica em tempos de ascensão material das contradições. Por mais que se materializem as prerrogativas mistificadoras do capitalismo para a promoção do desenvolvimento, esta não mais apresenta de modo claro. Longe disso, a possibilidade de superação das desigualdades, do desemprego crônico e das demais

consequências da intensificação das taxas de exploração se transformam em situações conjunturais de rasa mitigação.

Esse período que germina a *sociedade de consumo produtora de desperdício*, amplia os bolsões de miséria atingindo não só os trabalhadores de baixa qualificação, mas todas as frações de classe que sentem isto até mesmo nos países centrais do capitalismo.

O capital, quando alcança um ponto de saturação em seu próprio espaço e não consegue simultaneamente encontrar canais para nova expansão, na forma de imperialismo e neocolonialismo, não tem alternativa a não ser deixar que sua própria força de trabalho local sofra as graves consequências da deterioração da taxa de lucro. De fato, as classes trabalhadoras de algumas das mais desenvolvidas sociedades “pós-industriais” estão experimentando uma amostra da real perniciosidade do capital liberal (MÉSZÁROS, 2011, p. 70).

Sua natureza expansiva não se restringe ao regime de acumulação, mas no ente endêmico aflorando as desigualdades. Isto se confirma com o surgimento da pobreza nos países centrais ao longo da década de 1970, intensificado nos dias atuais principalmente após a crise de 2008 que originou o *Occupy Wall Street* em 2011, assim como as manifestações ao redor dos países centrais contrárias às medidas de ajustes fiscais impetradas pelos organismos internacionais, vide o caso dos PIIGS – termo pejorativo para a caracterização dos países europeus como Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha ante o elevado endividamento que provocou a maior crise da União Europeia desde sua origem.

Tais manifestações que continuam em sua essência a tendência de intervenção do Estado para a expansão do capital gerando a crise fiscal aqui já explicitada, se manifesta também pela privatização do fundo público na própria crise de suas instituições. Isto se reitera na crise estrutural do Estado para a manutenção do mínimo para a reprodução social, como o caso da escola pública, combinado paradoxalmente à dissolução das bases celulares para a reprodução do capitalismo ao longo do processo histórico.

A mais importante de todas as crises: a virtual *desintegração* da família atual – essa célula da sociedade de classes – lança um desafio para o qual não são concebíveis respostas formais e institucionais, seja na forma de “alteração da lei de tolerância”, seja numa forma mais

cruelmente repressiva. A crise dessa instituição assume muitas formas de manifestação, desde os cultos *hippies* à disseminação do uso de drogas; do Movimento de Libertação Feminina ao estabelecimento de enclaves utópicos de vida comunitária; e do “conflito de gerações”, largamente difundido, às manifestações mais disciplinadas e militantes desse conflito em ação organizada (MÉSZÁROS, 2011, p. 59 – grifos do autor).

Essas seriam as bases para a segunda face dos conflitos societários que atualmente se espriam em todos os países com as devidas variações espaço-temporais, mas que em seu bojo espelham as contradições do capitalismo ao longo da história. Podemos mencionar, para além do que fora exposto por Mézáros (2011), a questão dos imigrantes e refugiados na atualidade que também alcança o território brasileiro e as reações conservadoras respectivamente. Essas, assim como as demais, se refletem cada vez mais na escala local-regional tendo como *leitmotiv* a estrutura no qual se reproduz o regime de acumulação desigual e combinando, fazendo surgir, ou renascer, novas personificações do capital que “podem assumir formas muito diferentes, desde a variedade capitalista privada à atual teocracia, e dos ideólogos e políticos da “Direita Radical” a partidos e burocratas estatais pós-capitalistas” (MÉSZÁROS, 2009, p. 9).

Os novos sujeitos da arena da pequena política, que disputam os projetos societários no seio da sociedade civil, clarificam o embate atual gerado pela mistificação estrutural para o protagonismo superestrutural em tempos de crise aguda (WOOD, 2014). Com base na solidificação do bloco ideológico para o consenso sobre as práticas consuetudinárias, se reproduzem com cada vez mais sucesso a legitimação de medidas coercivas como forma de contenção da violência gerada pela miserabilidade humana, impetrando a crise da democracia burguesa mesmo após os governos de caráter reformista¹¹¹ e socialdemocrata.

¹¹¹ Para Mézáros (2011a, p. 797), esses governos tendem a deslocar e tornarem difusas as origens da crise orgânica do capital reordenando, dentro dos limites altamente integrados e complexos do sistema do capital, possíveis saídas imediatas e efêmeras por meio de ganhos materiais supérfluos, solúveis e efêmeros da classe trabalhadora que, em tempos de acentuação da precarização dos mecanismos de reprodução social e material da vida, acenam para de modo pactual ao projeto hegemônico, sendo irremediavelmente anulada momentos posteriores, como o caso brasileiro no término do governo do Partido dos Trabalhadores (PT). Isto de modo algum deve ser considerado, nas palavras de Mézáros (2011a, p. 797), como hipostasia, mas um componente do método *rastejante* da crise por meio do afrouxamento temporal das contradições, como as mediações de Terceira Via.

O apelo contemporâneo para a reprodução dos valores conservadores ocorre de modo oscilatório nos aparelhos privados de hegemonia de acordo com o contexto sócio-histórico, com destaque para escola em nosso caso, onde se retoma “como dogma republicano a separação entre instrução, isto é, transmissão de saberes, que é assunto público, e a educação, que é privado” (RANCIÈRE, 2014, p. 81). A fragmentação entre público e privado, indivíduo e comunidade, derivado da sociedade de consumo-desperdício e segregação, refaz continuamente o retorno à lógica tribal fortalecida pela setorialização do consumo estereotipada, fetichizada e que fornece sentido de coletividade atomizada ante o avanço da capilaridade das redes sociais. O que seria uma afronta perigosa à democracia burguesa, surge como revés pela despolitização das questões da vida pública e ascensão dos privilégios por meio autosegregação espacial e social.

Isto é evidente tanto na arquitetura em que se estruturam os espaços-tempos da vida nas cidades contemporâneas, como nas formas em que se incentivam o funcionamento dos aparelhos de coerção estatal. Portanto, as demandas de controle social, no contexto de materialização do *sociometabolismo da barbárie* (ALVES, 2011), residem na cimentação despolitizada para a reconfiguração do Estado cada vez mais incitado à sua funcionalidade *gendarme*.

Portanto, o novo ódio à democracia é apenas uma das formas da confusão que afeta o termo. Ele duplica a confusão consensual, fazendo da palavra “democracia” um operador ideológico que despolitiza as questões da vida pública para transformá-las em “fenômenos de sociedade”, ao mesmo tempo que nega as formas de dominação que estruturam a sociedade. Ele mascara a dominação das oligarquias estatais identificando a democracia com uma forma de sociedade e a das oligarquias econômicas assimilando seu império aos apetites dos “indivíduos democráticos”. Assim, pode atribuir circunspectamente os fenômenos de agravamento da desigualdade ao triunfo funesto e irreversível da “igualdade de condições” e oferecer à empreitada oligárquica seu ponto de honra ideológico: é necessário lutar contra a democracia, porque a democracia é o totalitarismo (RANCIÈRE, 2014, pp. 116-117).

3.2 O PROCESSO DE RECOMPOSIÇÃO BURGUESA

A crise, portanto, é de fundamental importância para a reprodução do sistema capitalista, pois nela são geradas a reestruturação da produção

e das relações sociais necessárias à sua própria existência, bem como a redefinição das práticas sociopolíticas de manutenção do poder (SOUZA, 2002, p. 35).

O processo de restauração do capitalismo ao longo de sua história se materializa pelo vínculo orgânico entre estrutura e superestrutura, sendo contemporaneamente as teses neoliberais o vértice a reorientação programática do bloco histórico no mesmo escopo da “unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e distintos” (GRAMSCI, 2000a, p. 12) do projeto hegemônico, que

[...] Pressupõe indubitavelmente que se deve levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida; que se forme certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa. Mas também é indubitável que os sacrifícios e o compromisso não se relacionam com o essencial, pois se a hegemonia é ético-política também é econômica; não pode deixar de se fundamentar na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 2000a, p. 33).

A hegemonia nos dias atuais, assim como no curso histórico do capitalismo, se concretiza por meio do consentimento ativo ou passivo das classes subalternas ao projeto da burguesia realizado através de concessões superficiais pela classe dirigente. Porém, a conciliação dos interesses limita-se as demandas do desenvolvimento histórico da estrutura em sua reengenharia na contemporaneidade. Para o desenvolvimento das forças produtivas, assim como a continuidade do projeto hegemônico no seio da sociedade de classes, a unidade que apresenta o conceito de bloco histórico é indispensável para a análise da reestruturação do regime de acumulação do capital.

O conceito se refere a uma situação histórica que confere a uma classe, e as respectivas alianças, a hegemonia para a edificação do projeto classista em si (PORTELLI, 1977, p. 76). Assim como para a exposição da crise orgânica do capital, entendemos que a categorização em voga se refere estritamente à aliança de classes para a coesão de determinado projeto hegemônico em sua natureza transformadora. Neste contexto compreendemos que a classe burguesa “encontra-se em uma situação de dupla proeminência: a nível estrutural, porque é a classe

fundamental no campo econômico; a nível superestrutural, porque tem a direção ideológica através do bloco intelectual¹¹²” (PORTELLI, 1977, p. 78).

3.2.1. A reestruturação produtiva

No setor produtivo, onde reside a principal referência para a análise dos determinantes do capital para a formação do homem de “novo tipo”, e ao mesmo tempo indissociável dos aspectos até então expostos sobre a crise, ocorreu progressivamente o desgaste do regime fordista-taylorista de acumulação devido à combinação de uma gama de fatores. No primeiro momento destacamos a ampliação da taxa de crescimento da composição orgânica do capital ainda no início da década de 1960¹¹³, incrementando a substituição do capital vivo pelo capital morto por meio do investimento em maquinário em substituição aos salários (MANDEL, 1982, p. 27).

Isto acarretou o primeiro passo para o aprofundamento da subsunção da classe trabalhadora na relação capital-trabalho devido ao intencional e estratégico incremento de desempregados no centro do capitalismo, assim como a absorção de mão-de-obra mais barata em sua periferia, que consecutivamente reduzia a intensidade a correlação de forças para o proletariado diante da expansão do exército industrial de reserva. No caso norte-americano esse fator acarretou a partir de 1965 a redução do número de empregados na manufatura, assim como na República Federal da Alemanha após 1964 (HOBSBAWN, 1995, p. 296).

Como exemplo para tal podemos mencionar o Ato de Imigração e Nacionalidade nos EUA, assim como políticas de incentivo à imigração nos países da Europa Ocidental, que estrategicamente promoveu a fragmentação e desmobilização da classe trabalhadora¹¹⁴ nacional. Isto foi uma estratégia para a

¹¹² “A relação entre os intelectuais e o mundo da produção não é imediata, como ocorre nos grupos sociais fundamentais, mas é “mediatizada”, em diversos graus, por todo o contexto social, pelo conjunto das superestruturas do qual os intelectuais são precisamente os funcionários” (GRAMSCI, 1978, p. 13).

¹¹³ Antunes (2008, p. 25) define esse processo como experiência concreta de uma nova forma produtiva, tendo como “berço” a “Terceira Itália”, que articulou por um lado “um significativo desenvolvimento tecnológico e, de outro, uma desconcentração produtiva baseada em empresas médias e pequenas”.

¹¹⁴ O Ato de Imigração e Nacionalidade de 1965, que aboliu as cotas de origem nacional, permitiu o acesso ao capital dos EUA à população excedente global (antes apenas europeus e caucasianos eram privilegiados). No

superação do trabalho bem remunerado e com influência política diante da demanda por “fontes de trabalho mais baratas e mais dóceis” (HARVEY, 2011, p. 20).

O objetivo do capital seria a criação de

[...] uma superpopulação relativa de assalariados, isto é, em relação à acumulação de capital. Assim, a lei da oferta e da procura de trabalho fica mantida nos trilhos certos, a oscilação salarial, confinada dentro dos limites convenientes à exploração capitalista, e, finalmente, garantida a imprescindível dependência social do trabalhador para com o capitalista, uma relação de dependência absoluta (MARX, 2002, p. 888).

O fato acima foi favorecido pelo incremento técnico-tecnológico combinado à dispersão produtiva em escala mundial. Nos países periféricos este movimento aconteceu de modo paulatino por meio da conjugação de elementos da produção flexível com o padrão fordista-taylorista, assim como práticas pré-capitalistas diante do ingresso escalar do setor produtivo de baixa densidade tecnológica, materializando a segunda característica da reestruturação produtiva aqui salientada: a intensificação da mais-valia em escala global.

Apesar das grandes diferenças que houve (e ainda há) entre os principais países capitalistas, nesse aspecto, o modelo americano e inglês, com eixo na desregulamentação do trabalho e na “flexibilização” dos contratos de trabalho, vem ganhando terreno regularmente. Cada passo dado na introdução da automatização contemporânea, baseada nos microprocessadores, foi uma oportunidade para destruir as formas anteriores de relações contratuais, e também os meios inventados pelos operários, com base em técnicas de produção estabilizadas, para resistir à exploração no local de trabalho (CHESNAIS, 1996, p. 35 – grifos do autor).

O que estava – e ainda está – em voga no processo de recomposição burguesa seria/é a articulação entre o incremento de mão-de-obra mais dócil e barata, assim como a fragilização dos mecanismos de resistência da classe trabalhadora pela perda da estabilidade e dissolução do emprego com o deslocamento industrial para países periféricos do capitalismo, indissociável das medidas internas de incremento do exército de desempregados e a ofensiva sobre

fim dos anos 1960, o governo francês começou a subvencionar a importação de mão de obra da África do Norte, os alemães transportaram os turcos, os suecos trouxeram os iugoslavos, e os britânicos valeram-se dos habitantes do seu antigo império (HARVEY, 2011, p. 20).

os sindicatos. Em outras palavras, ocorreu a desindustrialização dos países centrais e sua alocação em territórios de baixa resistência e organização dos trabalhadores com a frágil intermediação do Estado, combinado à contratação de mão-obra barata e imigrante em seu interior. Sua materialização se soma às vantagens locais diante dos contratos sociais frágeis, ou até inexistentes, assim como as conveniências da teleinformática¹¹⁵ que levou à emergência da produtividade dependente no “Terceiro Mundo”, sendo propiciada pela conjunção da economia com mão-de-obra e disponibilidade de capital.

A teleinformática permite a extensão das relações de terceirização, particularmente entre empresas situadas a centenas de milhares de quilômetros umas das outras, bem como a de localização de tarefas rotineiras das indústrias que se valem grandemente da informática. Ela abre caminho para a fragmentação de processos de trabalho e para novas formas de “trabalho a domicílio” (CHESNAIS, 1996, p. 28).

Seus efeitos foram a ampliação da flexibilidade produtiva; a redução dos estoques de produtos intermediários, devido ao método de fabricação intensiva; a articulação instantânea entre a produção e a demanda (*just in time*); a redução dos estoques e do prazo e produção-circulação-consumo; a diminuição do capital de giro com a redução dos desperdícios físicos e de valor agregado na relação oferta-demanda; o emprego de meio eletrônicos no setor de franquias e vendas a varejo.

Os pressupostos do novo ordenamento produtivo estaria intrinsecamente composto pelos princípios da “*clean production*” e do método “*ohnista*”¹¹⁶ de organização e gestão do trabalho, ou *liofilização* (ANTUNES, 2008) no contexto de compressão espaço-tempo (HARVEY, 1993) em decorrência da

¹¹⁵ Segundo Chesnais (1996, p. 28), o termo expressa a “convergência entre os novos sistemas de telecomunicações por satélite e a cabo, as tecnologias de informatização e a microeletrônica. Ela abriu, às grandes empresas e aos bancos, maiores possibilidades de controlar a expansão de seus ativos em escala internacional e de reforçar o âmbito mundial de suas operações”.

¹¹⁶ O *Clean production*, assim como o ohnismo, fazem parte de um mesmo conjunto que sustenta a reestruturação produtiva, por combinar o caráter industrial enxuto com a capacidade de satisfazer as demandas de pequeno porte, incrementando o próprio caráter toyotista de produção diante da intensificação da competitividade (ANTUNES, 2011, p. 31 – grifos do autor). Isto abarcou um acréscimo marginal de lucro por atender públicos restritos, que de alguma maneira, seja pela tendência endógeno-cultural de consumo, ou pela sofisticação do fetiche, passaram a se constituir em nichos de mercado significativos, com variações conjunturais-sazonais, ou de modo contínuo com adaptações tendenciais.

organização empresarial em redes com fluxos de comando financeiro e informacional de modo instantâneo.

A flexibilização informacional¹¹⁷ da produção e do trabalho abrange, sobretudo, a combinação da intensificação da capilaridade do capital sobre a classe trabalhadora em sua relação dialética tanto na regulação e dinamização da competitividade – acarretando a reestruturação do Estado em sua relação com os trabalhadores –, quanto em seu avanço para a totalidade dos *poros* da superfície da terra¹¹⁸.

A principal consequência desta reestruturação foi a adoção dos princípios gerais da *Clean Production* ou “Produção Enxuta”, combinando elementos do fordismo-taylorismo e do toyotismo, o que levou a maior racionalidade da produção e consequente diminuição do trabalho vivo, provocando desemprego, flexibilização de direitos trabalhistas, intensificação da precariedade do trabalho e exclusão social (SOUZA, 2011, p. 25 – grifo do autor).

Os movimentos do capital no contexto de reestruturação produtiva seria, para Mészáros (2011, pp. 84-86), uma característica expansiva da produtividade destruidora, irreconciliável das contradições inerentes desse processo, pois seu ingresso no circuito produtivo acarretou consequências até nos “países metropolitanos” com claros traços de dependência.

Com certeza, nunca teve o sentido de satisfazer as necessidades da população faminta e socialmente carente dos países envolvidos, mas a de prover esquadros irrestritos para a exportação de capital e gerar nos primeiros tempos níveis inimagináveis de superlucro, sob a ideologia da “modernização” e a eliminação do “subdesenvolvimento”. Entretanto, devido à magnitude dos recursos humanos e materiais ativados pelo capital, o impacto geral de tal desenvolvimento não poderia ter sido outro do que puro e simplesmente extraordinário, tanto quanto o da produção total de lucro na referida estrutura do capital. [...] Consequentemente, não

¹¹⁷ Entende-se aqui o caráter ontológico flexível do capital, de acordo com Souza (2015); portanto, recorremos a sua adjectivação – informacional – para denotar o processo de reestruturação do capital sob as bases tecnológicas do processo histórico em questão. Entende-se então que a flexibilização seria a redefinição dos imperativos na relação capital-trabalho.

¹¹⁸ Segundo Santos (2001) esse seria o motor do processo de globalização, ou globalizatório, conjugando a acumulação flexível como “motor único”, a “unicidade técnica”, a “cognoscibilidade do planeta” e a “convergência dos momentos”, tendo como força motriz a intensificação da competitividade entre as empresas transnacionais e multinacionais, que passa a buscar espaços e trabalhadores apropriados para a superação da concorrência.

importa quão abastarda e cinicamente manipulada teve de ser a industrialização neocapitalista do “Terceiro Mundo”, em sua origem e execução, inevitavelmente ela também adquiriu sua própria dinâmica e impulso local, levando ao extremo uma contradição irreconciliável entre a dinâmica local e os objetivos “metropolitanos” originais. Isso toma a forma do estabelecimento de poderosas unidades produtivas cuja existência efetiva intensifica as expectativas de uma incontrolável guerra comercial, além de causar a bancarrota estrutural e a quebra de setores inteiros das indústrias de trabalho intensivo nos “países-mãe” avançados no explosivamente contraditório – gerador de desemprego – interesse geral do capital metropolitano expropriado (MÉSZÁROS, 2011, p. 86 – grifos do autor).

Sob a ideologia linear de desenvolvimento, associado aos interesses das frações da classe burguesa nacional subjugadas à internacional, tal feito consolidou o encerramento de parte das atividades produtivas concorrenciais nos “países-mãe”, a intensificação da mais-valia em ordem global e o desemprego estrutural também nos países centrais. Isto nos leva à terceira característica da reestruturação produtiva, pois após os “Anos Dourados” (HOBBSAWM, 1995) a classe trabalhadora, que outrora manteve ganhos para a manutenção do padrão de produção e consumo em massa, e até por um processo de integração e formação de uma sólida classe média – *aburguesamento* –, passou a se transformar no principal obstáculo para a continuidade da acumulação de capital e o pilar para o seu recondicionamento no tempo e no espaço.

As ações para a supressão do proletariado em escala mundial tangenciaram tanto a mundialização da produção, quanto as tentativas de superação de sua influência política por meio da atomização da relação capital-trabalho no chão-de-fábrica concomitante à ofensiva política sobre as organizações da classe trabalhadora, impulsionando a insurgência das “novas vanguardas sociais”¹¹⁹ paralelo ao arrefecimento do intermédio do Estado neoliberal na relação capital-trabalho. Isto se solidificou com a instauração das novas morfologias do trabalho, dando origem à sua precarização estrutural em escala global por meio do trabalho parcial, temporário, terceirizado e precário, principalmente nos países periféricos no qual a mundialização da produção exerceu sua capilaridade (ANTUNES, 2011)

¹¹⁹ Segundo Coggiola (1996, p. 120), os novos atores da arena sociológica são originados pela “domesticação e anulação da consciência de classe pela sociedade capitalista de pós-guerra, rebatizada de “sociedade industrial””,

devido à impossibilidade, ou desvantagem em relação ao custo, da aniquilação do trabalho vivo. Portanto, o que ocorreu foi sua transmutação e deslocamento geográfico, associando tanto o trabalho cognitivo-complexo, quanto o de cunho fisiológico-simples.

A quarta característica converge à tese contrária o fim do trabalho defendida por Antunes (2005; 2011). Sua reconfiguração se consolida sobre um período composto por novos significados associados às formas pretéritas que se orienta principalmente pela intensificação da exploração, ou sobre à responsabilização do indivíduo no período de flexibilização das relações trabalhistas.

Sua *nova morfologia*, isto é, sua *forma de ser* (para pensarmos em termos ontológicos), cujo elemento mais visível é seu desenho multifacetado, resultado das fortes mutações que abalaram o mundo produtivo do capital nas últimas décadas. Nova morfologia que abrange o operariado industrial e rural clássicos, até os assalariados de serviços, os novos contingentes de homens e mulheres terceirizados, subcontratados, temporários, que se ampliam. Nova morfologia que pode presenciar, simultaneamente, a retração do operariado industrial de base taylorano-fordista e, por outro lado, a ampliação, segundo a lógica da flexibilidade toyotizada, dos novos *modos de ser* do proletariado, das trabalhadoras de *telemarketing* e *call center*, dos *motoboys* que morrem nas avenidas [...] dos digitalizadores que laboram (e se lesionam) nos bancos, dos assalariados do *fast-food*, dos trabalhadores dos hipermercados etc. Para não falar do trabalho escravo e semi-escravo nos campos e no agronegócio (ANTUNES, 2011, p. 104 – grifos do autor).

Vasapollo (2005, pp. 27-33) expõe as mutações desse processo na Itália no início da década passada, atrelando a flexibilização – mal-estar do trabalho – ao reordenamento do Estado em sua mediação com o capital. As novas formas de contratação, tendo a flexibilização como potencialidade para a ampliação do “emprego” sob a ótica do capital, materializa novos sentidos para a própria existência da classe trabalhadora por meio da sua insegurança, pois impõe a força de trabalho, mediante à pressão exercida pelo exército industrial de reserva, salários achatados e condições precárias de contrato. Consecutivamente assistimos a ascensão das novas formas legais que precariza à totalidade social, combinado à expansão do mercado ilegal e informal. A liberdade defendida sob o discurso da flexibilidade seria:

- liberdade por parte da empresa para despedir uma parte de seus empregados, sem penalidades, quando a produção e vendas diminuem;
- liberdade para a empresa, quando a produção necessite, de reduzir o horário de trabalho ou de recorrer a mais horas de trabalho, repentinamente e sem aviso prévio;
- faculdade por parte da empresa de pagar salários reais mais baixos do que a paridade de trabalho, seja para solucionar negociações salariais, seja para que ela possa participar de uma concorrência internacional;
- possibilidade de a empresa subdividir a jornada de trabalho em dia e semana de sua conveniência, mudando os horários e as características (trabalho por turno, por escala, em tempo parcial, horário flexível, etc.);
- liberdade para destinar parte de sua atividade a empresas externas;
- possibilidade de contratar trabalhadores em regime de contrato temporário, de fazer contratos por tempo parcial, de um técnico assumir um trabalho por tempo indeterminado, subcontratado, entre outras figuras emergentes do trabalho atípico, diminuindo o pessoal efetivo a índices inferiores a 20% do total da empresa (VASAPOLLO, 2005, pp. 27-28).

Isso se daria pela manifestação das novas formas de trabalho¹²⁰ na contemporaneidade tendo como epicentro a adequação do trabalhador às demandas do capital, o que fez ascender nesse processo novas categorizações¹²¹ principalmente sobre a população jovem e feminina. Estes setores demográfico-sociológicos adentraram em um período de “recusa” ao trabalho no que tange à valorização fordista resultante da ofensiva ideológica do labor como forma de subsistência, criando uma população instável sem qualquer reivindicação jurídica sobre as condições oferecidas (LINHART, 2007, p. 37).

O aumento de empregos precários, sobretudo dos jovens e das mulheres, é antes de mais nada o resultado de uma estratégia patronal que visa à maior flexibilidade possível na gestão da mão-de-obra, transformada em uma questão crucial em períodos de “crise”

¹²⁰ Vasapollo (2005, pp. 29-33 – grifos do autor) destaca o trabalho interino, os trabalhos socialmente úteis, as bolsas de trabalho, os contratos temporários, o *outsourcing*, o *staffleasing*, o *part-time*, além da integração entre o trabalho e a aprendizagem.

¹²¹ Dentre elas destacamos o colaborador, que “não têm, em comum, qualquer tipo específico de profissão, mas ao contrário, realizam trabalhos os mais variados. A sua diversidade também é responsável pela disparidade de remuneração” (VASAPOLLO, 2005, p. 39). Em dados comparativos, no caso europeu, o autor citado ressalta que que essa categoria aloca 41% dos jovens até 24 anos, que recebem em média três mil euros anuais. Sua volatilidade é brusca, assim como seu rendimento, que em muitos casos fica restrito aos lucros da empresa, que o responsabiliza e o penaliza caso não ocorra.

econômica. Mas podemos pensar que o crescimento das formas precárias de emprego (provisório, contratos por tempo determinados, estágios, tempo parcial), que tornam caduca uma parte da proteção social dos trabalhadores, encontrou apoio no “ambiente ideológico” criado por todos esses discursos e análise sobre a emergência de uma nova relação com o trabalho. Se, de fato, considerarmos que a maior parte dos jovens tem somente uma relação instrumental com o trabalho, ou seja, que o vê apenas como um simples meio de ganhar a vida, e que, portanto, sua socialização se faz em outros lugares, não há mais motivo para se chocar com a ampliação desses empregos temporários no mercado de trabalho (LINHART, 2007, p. 38 – grifo da autora).

Não se modifica a relação capital-trabalho somente por meio da ascensão das novas formas de ocupação, mas a própria relação com trabalho e o seu desempenho na vida das pessoas. O mesmo, que outrora poderia ser concebido como espaço das reproduções sociais, o que não deixa de ser atualmente, se altera cada vez mais no sentido de sua negação. O trabalho deixa de ordenar o tempo, se desideologiza, desestruturando também a esfera fora do trabalho, sendo o próprio sentido de envolvimento uma estratégia de captura da empresa toyotista para a construção do pertencimento a algo efêmero e mutável a qualquer instante.

A conclusão que chegamos sobre a mutação do trabalho, no contexto da reestruturação produtiva, é a de que a ofensiva do capital tem como característica estruturante-endêmica o avanço e a aniquilação da própria identidade dos trabalhadores na conjuntura de flexibilização da mão-de-obra, de acentuação do desemprego estrutural e da redefinição dos valores existenciais (SENNETT, 2012, p. 63). A contradição que permeia o processo de enxugamento empresarial, assim como a especialização flexível do trabalhador e as demais formas de ocupação, está arraigada de estratégias para sua desqualificação e desorganização como os novos componentes ideológicos da gestão do trabalho, dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), da qualidade total e principalmente da gestão participativa, que cria organicamente um novo tipo de trabalhador denominado agora como “colaborador”, “empreendedor”, “voluntário”, etc.

Esta face pragmática consolidou o trabalho atípico ao longo das últimas décadas por se configurar em “formas ocultas de trabalho assalariado, subordinado, precarizado, instável, trabalho “autônomo” de última geração que

“mascara a dura realidade da redução do ciclo produtivo” (VASAPOLLO, 2005, p. 106). Sobre a autonomia, que se transfigura nos dias atuais material e imaterialmente, assim como a flexibilidade do tempo nos moldes do capital, fez surgir as novas formas de contratação e ocupação como as medidas de *zero hour contract*¹²², *voucherização* do trabalho-serviço, e *uberização* ou parceria.

A uberização consolida a passagem do estatuto de trabalhador para o de um nanoempresário-de-si permanentemente disponível ao trabalho; retira-lhe garantias mínimas ao mesmo tempo que mantém sua subordinação; ainda, se apropria, de modo administrado e produtivo, de uma perda de formas publicamente estabelecidas e reguladas do trabalho. [...] Podemos entender a uberização como um futuro possível para empresas em geral, que se tornam responsáveis por prover a infraestrutura para que seus “parceiros” executem seu trabalho; não é difícil imaginar que hospitais, universidades, empresas dos mais diversos ramos adotem esse modelo, utilizando-se do trabalho de seus “colaboradores just-in-time” de acordo com sua necessidade (ANTUNES, 2017a, p. 1 – grifos do autor).

A última característica para a exposição analítica da reestruturação produtiva reside naquilo que Alves (2011) conceitua como “captura da subjetividade”¹²³ do trabalhador contemporâneo. Esta estratégia, muito bem propagada sob a ótica do capital pela empresa toyotista, se refere ao novo método de controle por meio da “ressocialização e aculturação pela conformação da subjetividade do trabalhador à lógica do capital” (ALVES, 2011, p. 77). Intrínseca à nova base técnica calcada na reconfiguração do “modelo das competências profissionais”, este se configura no

[...] Terreno ideológico a partir do qual se disseminam as noções estruturantes de flexibilidade, transferibilidade, polivalência e

¹²² “Na Inglaterra, há a modalidade *zero hour contract* (o contrato de hora zero) que é o trabalho intermitente (proposta que consta na reforma trabalhista que tramita na Câmara dos Deputados). Médicos, advogados, atividades ligadas ao cuidado na saúde, eletricitistas... As mais distintas categorias do chamado novo proletariado, especificamente o novo proletariado dos serviços. Esses trabalhadores são chamados e recebem apenas pelo trabalho realizado: não há contrato e não recebem direito nenhum. [...] Da mesma forma, podemos citar o exemplo italiano, onde há o trabalho a *voucher*. O trabalhador ou a trabalhadora realiza o trabalho, recebe um *voucher* e depois vai receber por aquelas horas. Isso abriu caminho para uma precarização enorme. O patronato paga por 20 horas de trabalho pelo sistema *voucher*, depois contrata por mais 20 horas. É o trabalho precário absoluto, que paga, inclusive, o valor mínimo por hora permitido na Europa” (ANTUNES, 2017, s. p.).

¹²³ O autor expõe que o termo em si é uma metáfora para expor a “operação de produção de consentimento ou unidade orgânica entre pensamento e ação que *não* se desenvolve de modo perene, sem resistências e lutas cotidianas” (ALVES, 2011, p. 114 – grifos do autor), mas que se materializa de modo dialético por articular instrumentos de controle e coerção, expandindo a manipulação para além do local de trabalho, visando pelo método “*by panopticum*” sua reprodução nas instâncias sociorreprodutivas.

empregabilidade que irão determinar o uso, controle, formação e avaliação do desempenho da força de trabalho (ALVES, 2011, p. 76).

O salto deste estágio produtivo estaria na capacidade da transformação das relações sociais de produção sob a égide da flexibilização alcançando o chão-de-fábrica por meio do “envolvimento cooptado”. Propagada sob o discurso da multiplicidade funcional do trabalho e da apologia à empregabilidade, a transformação produtiva, no bojo da racionalização da gestão do labor, impõe ao trabalhador novos imperativos objetivando sua maleabilidade ao processo produtivo de modo conciliável à sua responsabilização competitiva para a reprodução material (ALVES, 2011; ANTUNES, 2005; 2009; SOUZA, 2012).

Sob a ideologia da gestão por competência focada no indivíduo e sua subjetividade, esse processo demarca a reformulação da força de trabalho combinando elementos para a redução salarial e a supressão do protagonismo do trabalho na geração de valor, gerando o esvaziamento da organização político-sindical (SOUZA, 2015). Tanto que as características apontadas por Alves (2011, p. 108) alcançariam a necessidade de reciclagem geracional no âmbito empresarial-corporativo, a formação-qualificação contínua, o colaboracionismo, o método *kanban*, a produtividade baseada em metas, e a introjeção em cada empregado do “olhar que perscruta o interior da alma humana” (ALVES, 2011, p. 115) ou, em outras palavras, a substituição do supervisor externo pelo supervisor interno. Sobre esse processo Alves (2011, p. 109 – grifos do autor) considera que

[...] A reestruturação geracional dos coletivos de trabalho coloca, como um aspecto importante do dispositivo de “captura” da subjetividade do trabalho, o “esquecimento de experiências passadas”, o apagar da memória de lutas e resistências e a construção ideopolítica de um novo mundo de colaboração e consentimento com os ideais empresariais. A nova geração de trabalhadores possui uma maior disposição de incorporar a linguagem empresarial em que o trabalhador deixa de ser “operário” e “empregado” e torna-se “colaborador”.

Como consequência a reestruturação produtiva angaria uma nova linguagem e roupagem ideológica e política, aniquilando a consciência de classe, sua historicidade e o solidarismo, instaurando um novo modo de controle social por meio da reformulação dos valores-fetice e das utopias, encontrando eco nos sindicatos de cunho propositivo.

Decorrente do mesmo processo observamos a contínua fragilização-fragmentação da organização da classe trabalhadora no bojo das reformas estruturais em curso¹²⁴, que se reproduzem por novos métodos de exploração do trabalho concomitante ao desmonte das formas históricas de organização dos trabalhadores pela individualização das relações contratuais, pela desregulamentação das leis trabalhistas, pela terceirização do trabalho, pela desprofissionalização, pelas novas formas precárias de trabalho, etc., somados as transformações do sindicalismo para as vertentes neocorporativas, ou caracterizados pela concertação social (SOUZA, 2002).

Sobre a ampliação da exploração, o mesmo é descrito por Alves (2011, p. 64) como atributo qualitativo da nova morfologia da relação capital-trabalho através do processo de “desespecialização” do trabalho, logrando aos trabalhadores o despojo de qualquer identidade – na ótica fordista-taylorista –, ou significado concreto de sua prática no âmbito produtivo. A “flexibilidade” torna-se ao mesmo tempo um conceito que determina a amplitude necessária à capacitação do trabalhador, desidentificado com uma função apenas, e dessa maneira incorporada de uma polivalência vazia. Além disso, a flexibilização incorpora a

[...] Imprescindibilidade do “engajamento” moral-intelectual dos operários e empregados na produção do capital (o que implica a necessidade de “captura” da subjetividade do trabalho vivo pelos ditames da produção de mercadorias). O toyotismo mobiliza a subjetividade (ALVES, 2011, p. 46).

A própria desespecialização atribui um novo patamar de desintegração vide “o ataque ao saber profissional dos operários qualificados, a fim de diminuir seu poder de produção e aumentar a intensidade do trabalho” (ANTUNES, 2011, p. 57). Ao mesmo tempo em que se intensifica o discurso para a qualificação do trabalho, se aprofunda o processo de desqualificação do mesmo. Acenar para um viés apenas é paradoxal. Além disso, afirmar a categorização do trabalhador com olhar sobre a formalidade empregatícia exclui a complexidade

¹²⁴ Como por exemplo a Reforma Trabalhista no Brasil. Esta, ratificada por meio da Lei N° 13.467, de julho de 2017 (BRASIL, 2017), altera Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para a contemplação das demandas estruturais, materializando a intensificação da precariedade do trabalho, por meio da regularização do trabalho intermitente, a sobreposição dos acordos coletivos à lei, a ausência de vínculo empregatício das empresas com trabalhadores autônomos, impulsionando a terceirização do trabalho, férias, etc.

sobre a *subproletarização* que se intensifica atualmente (ANTUNES, 2011). E por fim, cabe compreender que a análise da categoria trabalho, além da leitura sobre as especificações classistas, considera que

[...] A classe trabalhadora hoje significa perceber também o significativo processo de feminização do trabalho, que atinge mais de 40% ou 50% da força de trabalho em diversos países, e que tem sido absorvido pelo capital, preferencialmente no universo do trabalho *part-time*, precarizado e desregulamentado (ANTUNES, 2005, p. 61).

O trabalho na contemporaneidade de acordo com as demandas do capital requer dialeticamente qualificações no bojo do processo de desidentificação funcional. Ao mesmo tempo em que se aprofundam as requisições para a qualificação, não se distingue por trás deste manancial ideológico as rupturas classistas no campo da formação e escolarização da classe trabalhadora evidente no refino da dualidade estrutural na/da produção do conhecimento. Logo, a escola sob os ditames da sociedade do conhecimento (DRUCKER, 1993) permanece de modo estratégico no epicentro do debate sobre a economia capitalista, pois reproduz o papel crucial como aparelho privado da hegemonia, da reprodução da divisão social do trabalho, assim como sua funcionalidade para além das premissas políticas para a reprodução social da vida material na sociedade burguesa.

3.2.2. A Reforma do Estado

Para a concretização do projeto hegemônico alicerçado sobre as bases da ofensiva neoliberal, as superestruturas do bloco histórico atravessaram no término da década de 1970 por um processo de reestruturação dos seus princípios para a sustentação política, legislativa, financeira e ideológica do regime de acumulação flexível, indissociável das ações para a cimentação do consentimento ativo e passivo da classe trabalhadora combinado à sua potencialidade coerciva nos moldes da agenda da classe dirigente. Em consequência da recessão estagflacionária derivada da Era de Ouro do Capitalismo, e do esgotamento da liquidez do capital, deflagrou-se os impulsos ideológicos e políticos para a redefinição do papel do Estado acordados às demandas neoliberais sob hegemonia financeira (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

A crise do Estado de bem-estar social, nesta angulação, não expressa somente a crise de um arranjo sócio-político possível no âmbito da ordem do capital: evidencia que a dinâmica crítica desta ordem alçou-se a um nível no interior do qual a sua reprodução *tende* a requisitar, progressivamente, a eliminação das garantias sociais e dos controles mínimos a que o capital foi obrigado naquele arranjo. Significa que o patamar de desenvolvimento atingido pela ordem do capital *incompatibiliza* cada vez mais o seu movimento com as instituições sócio-políticas que, por um decurso temporal limitado, tornaram-no aceitável para grandes contingentes humanos. Sinaliza que o arranjo sócio-político do *Welfare State* constituiu uma *possibilidade* da ordem do capital que, pela lógica intrínseca desta última, converte-se agora num *limite* que ela deve franquear para reproduzir-se enquanto tal (PAULO NETTO, 1995, p. 70 – grifos do autor).

Na escala ampliada esse processo se sustentou por meio da reorientação da agenda dos organismos internacionais, objetivando a indissociabilidade entre a incorporação do capital excedente e a contenção da luta de classes¹²⁵ que aflorou no epicentro do capitalismo nas décadas de 1960-70.

A partir de 1978, a burguesia mundial, conduzida pelos norte-americanos e pelos britânicos, empreendeu em proveito próprio, com maiores e menores graus de sucesso, a modificação internacional e, a partir daí, no quadro de praticamente todos os países, das relações políticas entre as classes. Começou então a dismantelar as instituições e estatutos que materializavam o estado anterior das relações. As políticas de liberalização, desregulamentação e privatização que os Estados Capitalistas adotaram um após o outro, desde o advento dos governos Thatcher em 1979 e Reagan em 1980, devolveram ao capital a liberdade, que havia perdido desde 1914, para mover-se e desdobrar-se à vontade no plano internacional, entre países e continentes (CHESNAIS, 1997, pp. 13-14).

Na mesma proporção escalar a agenda neoliberal se materializou por meio da atuação do papel de credor dos organismos financeiros criados após a Segunda Guerra Mundial, que passaram a capitanear as medidas de ajuste fiscal contendo as prerrogativas políticas dos países hegemônicos. O que antes se assentaria na estabilização da economia, na racionalização das moedas em sua conversão ao dólar e na reconstrução produtiva no pós-guerra, intrínseco ao

¹²⁵ “Em vários países, depois de terem sido um pouco arranhados, esses direitos e posições foram em seguida momentaneamente consolidados e ampliados, devido ao curso de uma luta de classes que abarcou um conjunto de países entre 1968-69 (França, Checoslováquia, Itália) e 1975 (queda de Saigon e revolução em Portugal) (CHESNAIS, 1997, p. 13).

desenvolvimento desigual e combinado construído pelo Plano Marshall – que em sua essência teve a finalidade da abertura dos mercados e da mão-de-obra ao capital ocidental para a massificação na escala mundial da extração de mais-valia –, passa a atuar na solidificação do “Consenso de Washington”.

Por meio do FMI e do Banco Mundial, o poder imperial exigiu “ajustes estruturais” e uma variedade de medidas que teriam o efeito de tornar essas economias ainda mais vulneráveis às pressões do capital global sob o comando dos Estados Unidos: por exemplo, uma ênfase na produção para exportação e a remoção de controles de importação, com o que a sobrevivência dos produtores passou a depender do mercado, abrindo-os simultaneamente, especialmente no caso da produção agrícola, à competição dos produtores ocidentais altamente subsidiados; a privatização dos serviços públicos, que então se tornaram vulneráveis à anexação por companhias sediadas nas maiores potências capitalistas; altas taxas de juros e desregulação financeira, que geraram grandes ganhos para os interesses financeiros norte-americanos, criando simultaneamente uma crise da dívida no terceiro mundo (e, em última análise, numa das crises perenes do capitalismo, uma recessão no centro do império) (WOOD, 2014, p. 103).

A reestruturação da ordem política e econômica da hegemonia, assim como o reordenamento das finalidades dos órgãos internacionais, se projetou para a superação da estagnação da produtividade nos países centrais do capitalismo, podendo ser caracterizada como crise “capitalista de excesso de capacidade e superprodução” (WOOD, 2014, p. 102). Apesar da defesa do “Estado Mínimo” para a desregulamentação da economia, o mesmo se tornou indispensável para a sustentação do capitalismo global por meio de três ações: “controle” dos fluxos financeiros e especulativos, sendo regido a partir de então de modo desregulamentado alocando territórios como força centrípeta de massas especulativas; submissão financeira e política aos organismos financeiros internacionais; e, por fim, sua potencialidade para a consolidação da governança “como garantidor administrativo e coercivo da ordem social” (WOOD, 2014, p. 106).

O que fizeram, na prática, os governos neoliberais desse período? O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia –, se lançaram num amplo

programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água (ANDRESON, 1995, p. 12).

A manifestação da crise orgânica do capital no âmbito superestrutural se consubstanciou por meio das ações de frações da burguesia¹²⁶, que passaram a materializar por vias políticas, culturais e ideológicas no seio da sociedade civil a ampliação dos mecanismos de consenso e consentimento ativo e passivo (GRAMSCI, 2000) à agenda neoliberal. Diante da ineficiência real e propagada ideologicamente do Estado keynesiano-weberiano para a garantia de sua sobrevivência fiscal, assim como na contenção dos movimentos sociais e da classe trabalhadora organizada, ascende no epicentro hegemônico do capitalismo, em 1979, Margareth Thatcher como primeira-ministra do Reino Unido e, em 1980, Ronald Reagan nos EUA, com a tarefa de reestruturar o Estado para a contemplação da fluidez de capital.

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Mas o Estado não deve aventurar-se para além dessas tarefas. As intervenções do Estado nos mercados (uma vez criados) devem ser mantidas num nível mínimo, porque, de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais do mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício (HARVEY, 2005a, p. 13).

¹²⁶ Corroboramos a interpretação de Boito Júnior (2007, p. 58) sobre o conceito de burguesia, que no campo marxista é “pensado de modo complexo, comportando uma subdivisão dessa classe em frações (nacional, associada, agrária, industrial etc.), cujos interesses específicos produziram efeitos pertinentes no processo político nacional”. Por isso ressaltamos as variações históricas para o tratamento do objeto, pois a mesma também deve ser pensada por meio das alianças tanto no interior da classe, como com outros setores sociais no escopo do Estado Ampliado.

Sob essa égide se deflagra a redefinição do papel do Estado tanto na economia, quanto no corpo social, após a progressiva supressão ideológica, política e econômica do *Welfare State*¹²⁷. Por meio da apologia ao Estado Mínimo, da racionalização dos investimentos sociais, da privatização dos serviços estatais e da reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes, principalmente em sua atuação como intermediário na relação capital-trabalho sob os princípios do neoliberalismo. Para a promoção do desenvolvimento no contexto de intensificação da competitividade econômica, o Estado passa a basear-se no pressuposto teórico e político da administração privada, categorizada como Nova Gestão Pública (NGP)¹²⁸, consolidando os desígnios do gerencialismo, ratificando funcional e ideologicamente as teses do Estado-mínimo, ou Estado *eficiente*.

Para Bianchi (2001) esse processo seria orientado restritivamente pelo mercado, que atribuiu à superestrutura os empecilhos para o desenvolvimento econômico, contrário ao ordenamento promovido pelo modelo keynesiano. A crise econômica e o processo de recomposição burguesa se sustentaram ideologicamente como crise política, na medida em que este, em seu caráter *burocrático-ineficiente*, não construiu elementos para o impulso do regime de acumulação, assim como para a contemplação das demandas sociais. Seria para o autor a dialética ocultamento-responsabilização da crise orgânica do capital assentado principalmente no modelo de governança e governabilidade rígida – a-flexível –, na regulação social e no desenvolvimento econômico, que impediria a promoção da competitividade pura.

Tal tese converge com as contribuições de Wood (2014, pp. 25-26), que reitera o pressuposto ideológico da fragmentação das esferas econômica e política. Por um lado, as empresas, principalmente multinacionais, buscaram sua

¹²⁷ “Com efeito, se o alvo derradeiro da ofensiva neoliberal é qualquer proposta de superação socialista da ordem do capital, o centro do seu ataque constitui o Estado de bem-estar. No plano teórico, o keynesianismo é a besta-fera do neoliberalismo – aqui, sua cruzada anti-Keynes pode ser adequadamente descrita como a *contra-revolução monetarista*. No plano social e político-institucional, o que se coloca em questão é o conjunto daquilo que o já citado Marshall arrolou como *direitos sociais* e as funções reguladoras macroscópicas do Estado” (PAULO NETTO, 1995, p. 78).

¹²⁸ Sua base se constitui na visão privada sobre o ente público, tendo como base as teses do Movimento de Gestão Científica elaborada pela escola austríaca neoclássica de economia (GUERRERO, 2006), combinando o enfoque anti-burocrático (*public choice*) com a noção de empresa mercantil sob “espírito empresarial”, fundado nas concepções de qualidade total e economia dos custos.

plena liberdade em sua relação com o proletariado logrando ao Estado outro patamar aquém do pretérito, subjugando-o, no momento de elevação do exército industrial de reserva e composição orgânica do capital. Por outro, no que se refere ao Estado em sua essência no sistema capitalista, residiria o predomínio da sanção coerciva última e indispensável para o capital. Sinteticamente seriam tais funções: o papel de comando, coerção e autoridade legal para o exercício da força direta, assim como a garantia, nem que seja por esses meios, da governança capitalista.

Desde o início a intervenção do Estado foi necessária para criar e manter não somente o sistema de propriedade, mas também o de não propriedade. Seu poder foi, evidentemente, necessário para apoiar o processo de expropriação e proteger a exclusividade da propriedade capitalista. Mas o Estado também foi requisitado para garantir que, uma vez expropriados, os que não tinham propriedade dos meios de produção estivessem disponíveis quando necessários como força de trabalho para o capital. Para tanto, foi necessário encontrar um equilíbrio delicado. De um lado, o Estado tem de ajudar a manter viva uma população sem propriedade que não tem outro meio de sobrevivência quando não existe trabalho, conservando um, “exército de reserva” de trabalhadores ao longo das inevitáveis quedas cíclicas de demanda de trabalho. Por outro lado, tem de garantir que rotas de fuga e outros meios de sobrevivência que não o trabalho assalariado para o capital não estejam tão disponíveis a ponto de liberar os sem-propriedade da imposição de vender sua força de trabalho, quando necessária ao capital (WOOD, 2014, p. 26).

A base teórica do neoliberalismo foi realizada pelos teóricos da Sociedade de Mont Pèlerin¹²⁹, que projetavam no término da Segunda Guerra Mundial, a destituição institucional e moral do método keynesiano para a sustentação do Estado de Bem-Estar social, assim como o socialismo. Ambas organizações sistêmicas são categoricamente colocadas para estes, capitaneado por Hayek (1998) e Friedman (1985), como o principal entrave para a acumulação capitalista e da liberdade.

¹²⁹ Esta seria “uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre das regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10). Sua gênese pode ser demarcada após a publicação da primeira edição do livro *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, no ano de 1944. Contudo, diante do contexto de ascensão do Estado de Bem-Estar Social europeu, e do *New Deal* norte-americano, evidencia-se o recuo político das teses neoliberais, que passam, através dos encontros bianuais, a partir de 1947, a estabelecer premissas teóricas contrárias ao intervencionismo estatal na economia. Mais tarde este bloco passou a reunir as Escolas de Chicago, Austríaca, Virginiana e os adeptos do Anarco-Capitalismo.

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalistas com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 10).

Assim como no regime de acumulação fordista-taylorista, o Estado neoliberal em processo de edificação passa a conter para si um bloco ideológico proeminente, aglutinando ao núcleo econômico as bases político-ideológicas para sua sustentação. Seria este o princípio do bloco histórico que não dissocia as “categorias de regime de acumulação e modo de regulação” (MASCARO, 2013, p. 114), mas realizam a coadunação para a articulação da totalidade social e sistêmica sob a égide do capital.

Trata-se de uma coexistência estrutural, que revela um determinado grau de articulação entre seus termos. Se há uma variação de sua dinâmica – da qual resultam as múltiplas fases internas do capitalismo –, há uma unidade de fundo entre regime de acumulação e modo de regulação, em torno de uma mesma formalização social, toda ela derivada da própria forma-mercadoria (MASCARO, 2013, p. 114).

Se no período anterior ao neoliberalismo o Estado se consubstanciava na “mediação” entre capital-trabalho sobre as bases do *Welfare State*, este se voltará para as demandas do capital de modo ortodoxo em tempos de materialização da lei da queda tendencial da taxa de lucro, por meio do recrudescimento das concepções políticas, econômicas, sociais e ideológicas liberais. Segundo Anderson (1995), para Hayek o “remédio” seria:

Manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos (ANDERSON, 1995, p. 11).

Esta concepção política, social e econômica se baseia, para Hayek (1998, p. 48), no reordenamento da vida dos indivíduos para além das direções

centrais¹³⁰, autogerada na potencialização equânime de seus conhecimentos e habilidades que, em competitividade, teria a capacidade extração da potencialidade transformadora – a liberdade. Além de fundir a concepção do Estado de Bem-Estar Social para a reprodução servil da classe trabalhadora – sob a ótica de Hayek (1998) –, a ótica neoliberal abarca a formação-escolarização humana no mesmo sentido.

O conceito central do neoliberalismo é o de que sob a aplicação de regras universais de conduta justa, protegendo um reconhecível domínio do privado dos indivíduos, formar-se-á uma ordem espontânea das atividades humanas de muito maior complexidade do que jamais se poderia produzir mediante a arranjos deliberados, e que em consequência as atividades coercitivas do governo deveriam limitar-se à aplicação dessas regras (HAYEK, 1998, p. 49).

Com base na sobrevalorização do indivíduo e da propriedade privada, a defesa essencial das teses neoliberais se assenta no reordenamento dos mecanismos de regulação social sob as premissas do livre mercado. Para a defesa da propriedade privada, assim como do indivíduo, se estipula à reprodução da totalidade sistêmica a ordem espontânea do mercado como princípio regulador da vida por meio das teses da “sociedade livre nomocrática (governada por leis)” (HAYEK, 1998, p. 50). Não vamos aqui refutar todas as bases e normas jurídicas para a regulação lato senso da vida societária, mesmo sendo estas em demasiado sentido a sustentação do Estado burguês. Mas a afirmação de Hayek (1998) se distingue exatamente pelo deslocamento do Estado-providência para sua fortificação coerciva, tendo como centralidade a manutenção de normas de “conduta justa” sob os princípios do livre mercado.

A única parcela dessas funções coercitivas do governo que podemos considerar neste esboço são as relacionadas com a preservação do funcionamento de uma ordem de mercado. Elas têm a ver primordialmente com as condições que devem ser proporcionadas pela

¹³⁰ Para Hayek (1998, p. 58), o direcionamento da vida de modo livre requer o afastamento de qualquer regulação, sendo categorizado pelo autor como a possibilidade de gerar injustiças nos resultados que não perfaçam a liberdade potencial dos indivíduos. Sobre isso ele ressalta, como crítica ao Estado de Bem-Estar Social e, principalmente ao socialismo, que “a ordem de mercado foi distorcida, mais do que qualquer outro fator, pelos esforços para proteger grupos contra um declínio de suas antigas posições; e quando se pede a interferência do governo em nome da “justiça social” isso agora significa, geralmente, a exigência de proteção para a posição relativa atual de algum grupo. A “justiça social” se tornou assim pouco mais do que uma exigência de proteção para algum interesse constituído e para a criação de novos privilégios, como sucede quando em nome da justiça social se assegura ao agricultor “paridade” com o trabalhador industrial” (HAYEK, 1998, p. 58 – grifos do autor).

lei para assegurar o grau de competição necessário à eficiência do mercado (HAYEK, 1998, p. 61).

Complementar ao exame sobre as funções do Estado perante à economia no contexto neoliberal, Foladdori, Melazzi e Kilpp (2016, pp. 234-242) sintetizam de modo crítico o redirecionamento estatal sobre três pilares. O primeiro seria o *barateamento do capital* por meio da construção da infraestrutura, do financiamento da pesquisa científica e tecnológica, da nacionalização de empresas estratégicas de baixo rendimento fora do interesse privado, a qualificação da força de trabalho para a redução do componente variável do capital, a assistência social básica com o incremento produtivo, como por exemplo o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), os apoios diretos na redução do custo do capital como as políticas de crédito, exonerações e isenções fiscais, protecionismo alfandegário, etc.

A segunda funcionalidade seria o incremento da ampliação do mercado tanto pela oferta de crédito, quanto pela manutenção da demanda para a sustentação da oferta de bens de insumo, assim como os gastos sociais para a garantia do consumo. Por fim, o apoio eminentemente político, por meio das normas jurídicas para a flexibilização do trabalho, a garantia da “paz social”, a atuação nos fóruns e organismos internacionais, e no apoio às políticas de internacionalização das empresas como a garantia do crédito, o diálogo diplomático bilateral e os acordos suscetíveis de uma determinada conjuntura.

A ordem neoliberal se constitui de modo teórico pela permeação do direito privado sobre o público, dispondo as regras de conduta para a organização da sociedade. Estas se transformaram na própria condição de existência do governo em suas ações coercivas “limitadas à aplicação de regras legais uniformes, isto é, regras uniformes de conduta justa em relação aos semelhantes” (HAYEK, 1998, p. 52). O caráter do “justo” defendido pelos intelectuais orgânicos de Mont Pèlerin se coaduna às suas projeções para a consolidação da política econômica neoliberal, recusando de todo modo intervenções para fins específicos, mas valorizando a livre concorrência entre corporações e pessoas. Estes princípios se sustentam em quatro pilares: a superioridade do livre mercado, o individualismo metodológico, as contradições entre liberdade e igualdade, e o conceito abstrato de liberdade (TOLEDO, 1997, p. 80).

Friedman (1985) especifica esse processo por meio do protagonismo da organização econômica para o desempenho de uma sociedade livre. “A liberdade econômica é parte da liberdade entendida em um sentido mais amplo e, portanto, um fim em si próprio. Em segundo lugar, a liberdade econômica é também um investimento indispensável para a obtenção da liberdade política” (FRIEDMAN, 1985, p. 17). Enfatizando de modo linear a indissociabilidade entre a liberdade econômica e política, se defende que qualquer intervenção do Estado na vida dos sujeitos sociais é um instrumento coercivo inapropriado e impeditivo para o desenvolvimento da liberdade.

O planejamento econômico coletivista interferia de fato com a liberdade individual [...] esse fracasso pode ser atribuído, pelo menos em certa medida, às implicações políticas do planejamento central e a inconveniência de seguir sua lógica até o fim – uma vez que fazer isso levaria a destruir direitos privados altamente valorizados (FRIEDMAN, 1985, p. 20).

Defendendo o direito individual como imagem do livre mercado e da propriedade privada, as argumentações de Friedman (1985) convergem às teses de Hayek (1998) no sentido da sobrevalorização da não-regulação, sustentando o equilíbrio econômico e sociológico por meio de valores, da ética e da subjetividade. Enquanto Hayek (1998) expõe o caráter do “justo”, Friedman (1985) exalta a inexorabilidade da liberdade total dos indivíduos para a criação da ética fundada na liberdade por meio da reificação de valores

[...] Que são relevantes para as relações interpessoais, que constituem o contexto em que estabelece propriedade à liberdade; e os valores relevantes para o indivíduo no exercício de sua liberdade, que constituem o território da filosofia e da ética individual (FRIEDMAN, 1985, p. 21).

Sob tais princípios reside a função e a atuação do Estado neoliberal. Se para Hayek (1998) o Estado deveria ser o ente para a promoção da coerção em caso de desvio dos valores, seja do indivíduo ou do mercado, Friedman (1985) o entende enquanto um ente arbitral sob a regulação do livre mercado.

A existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das “regras do jogo” e um árbitro por interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir

sensivelmente o número de regras estabelecidas por meios políticos – e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo. O aspecto da ação política é o de exigir ou reforçar uma conformidade substancial. A grande vantagem do mercado, de outro lado, é a de permitir uma grande diversidade, significando, em termos políticos, um sistema de representação proporcional. Cada homem pode votar pela cor da gravata que deseja e a obtém; ele não precisa ver que cor a maioria deseja e então, se fizer parte da minoria, submeter-se. [...] Liberdade política significa a ausência de coerção sobre um homem por parte de seus semelhantes. A ameaça fundamental à liberdade consiste no poder de coagir, esteja ele nas mãos de um monarca, de um ditador, de uma oligarquia ou de uma maioria momentânea. A preservação da liberdade requer a maior eliminação possível de tal concentração de poder e a dispersão e distribuição de todo o poder que não puder ser eliminado (FRIEDMAN, 1985, p. 23 – grifo do autor).

Defendendo a tese da dispersão do poder, da democracia representativa, assim como do livre mercado, o autor supracitado exerce uma crítica vociferada ao comunismo e do Estado de Bem-Estar Social abarcando todas as esferas possíveis – do indivíduo-corporações ao governo. Para ele, o *Papel do governo em uma sociedade livre* seria baseada no incentivo – idealista – à cooperação voluntária¹³¹ onde o mercado seria o reflexo deste por consolidar a unanimidade em seu *modus operandi*, combinado à representação proporcional dos interesses da sociedade. O Estado, enquanto árbitro, se dedicaria às impossibilidades e divisões no seio da sociedade como a proteção ao indivíduo e sua propriedade evitando meios coercivos, assim como a defesa nacional.

O papel do mercado seria exatamente a protagonização das decisões em sua totalidade, reduzindo ao máximo a intervenção político-estatal. Por meio do contrato social neoliberal se objetivou a diluição Estado frente às demandas sociais, e o seu papel na execução das políticas públicas mesmo que este seja o árbitro para legislar as dissonâncias da vida e da concorrência quando as liberdades entram em conflito – desvio da ética fundada na liberdade. Para esta corrente política o papel do governo se fundaria apenas na mediação dos efeitos laterais do mercado que

¹³¹ Isto mais tarde será a base da relação Estado-Sociedade Civil nas teses da Terceira Via, alcançando de modo proeminente as políticas educacionais no país ao longo da década de 1990, como o “Amigos da Escola” por exemplo. Além de se sustentar pelo recondicionamento ético-político dos indivíduos e sujeitos sociais no período discriminado, esta tese tende, para Simionatto (2009) no processo de despolitização da política, derivando o distensionamento do Estado como ente público executivo em sua primazia.

surtem pela ruptura da ética liberal, como por exemplo a lei antitruste e a violação dos direitos individuais e da propriedade privada.

A contribuições dos dois autores, em relação ao Estado e a liberdade fundada nos moldes do livre mercado, pulverizou-se sobre o senso comum de modo maniqueísta por meio dos aparelhos privados de hegemonia para a organização moral e intelectual da sociedade (GRAMSCI, 1978). Para Toledo (1997, p. 81) ocorreu a reconstrução dos valores tradicionais¹³² para a conformação social em um determinado *ethos* sem raízes precisas, mas dispersas para fundar uma ordem globalizante calcada principalmente no antiestatismo impulsionando, com a crise fiscal derivada da dívida externa e o esgarçamento da execução das políticas sociais, o processo de privatizações¹³³. Centralizando os esforços para a responsabilização do Estado como o causador único da crise tanto pela coerção dos impostos, quanto na promoção dos serviços públicos em intencional precarização, se consolidou por meio das premissas neoliberais a defesa do direito à diferenciação, da liberdade com autodisciplina, da solidariedade aos não beneficiados pelo mercado e da crença na mobilidade pessoal por meio do esforço/mérito.

Isto dialeticamente materializou a insegurança da classe trabalhadora para a reprodução social da vida material como *ethos* pós-moderno, tanto por causa da personificação e atomização dos indivíduos na reconfiguração do seu caráter puro que dissolveu seu potencial reativo, quanto na ausência do Estado como mediador entre o capital e o trabalho (SENNETT, 2012). Sendo o Estado de Bem-Estar Social alocado estrategicamente no princípio da ineficiência, do dispêndio e das limitações da liberdade humana, a classe trabalhadora, no contexto de ampliação do desemprego e retração salarial, passou a conviver com a

¹³² “Nação, família, autoridade, respeito às hierarquias, explorando antigas contradições entre aspirações populares e funcionamento do Estado, com as burocracias e as ineficiências dos serviços públicos, com a existência de setores da população mais desprotegidos pelas políticas públicas. Nesta linha, o intervencionismo estatal é apresentado como totalitarismo” (TOLEDO, 1997, p. 81).

¹³³ Borón (1995, pp. 79-82) denomina esse processo como “*A cruzada privatista*”, tomando como exemplo o caso da América Latina que, apesar de manter o crescimento em aproximadamente 5,5% ao longo da década de 1970, sustentado por governos burocrático-autoritários, atravessa nas décadas posteriores, por meio da agenda neoliberal cimentada pelos tecnocratas para a garantia da fluidez de capital excedente, a venda de empresas estatais em larga escala, sendo estas periféricas e estratégicas para a garantia da soberania nacional. Seria a liquidação da ideologia nacional-desenvolvimentista pela ideologia “privatista” sobre as bases do discurso auto-incriminatório do Estado.

imprevisibilidade da venda de sua força de trabalho, seja ela simples ou complexa. Este fato se baseia no pressuposto teórico e político que ratifica ideologicamente as teses do Estado-mínimo para a responsabilização dos indivíduos na conjuntura de retração do mercado de trabalho formal.

Se por um lado a hegemonia ideológica do neoliberalismo provocou a ascensão do neoconservadorismo por meio da sobrevalorização do indivíduo sob as premissas do mercado, reificando a submissão dos interesses públicos aos interesses da burguesia e suas frações de classe pela despolitização da política, principalmente nos países periféricos do capitalismo como o caso da América Latina,

[...] Por outro lado, a sua crise estrutural – seu raquitismo e regressividade tributária, a irracionalidade do gasto, a sangria da dívida externa, sua hipertrofia burocrática – se acrescenta um discurso incriminatório que iguala a tudo o que é estatal com a ineficiência, a corrupção e o desperdício, enquanto que a “iniciativa privada” aparece sublimada como a esfera da eficiência da probidade e da austeridade. Essas imagens dicotômicas do “público” e do “privado” não resistem à menor análise, ainda que seja pelo fato elementar de que a outra cara da corrupção e da ineficiência do “estatismo” é o empresário privado que corrompe o funcionário estatal. Em todo caso, o amálgama da crise estrutural do Estado com o discurso satanizador do setor público diminuiu a capacidade deste para formular e executar políticas. A burguesia, que no passado apoiou sua acumulação privada na gestão estatal e nas políticas keynesianas, hoje se desdobra para amputar ao Estado todas suas capacidades regulatórias. Sua estratégia de dominação – articulada nos diferentes cenários nacionais com a das frações hegemônicas do capital imperialista – foi facilitada pelo fenomenal retrocesso experimentado pelo movimento operário em escala planetária (BORÓN, 1995, p. 78).

O modelo neoliberal alcançou três êxitos nas décadas de 1970-1980. O primeiro foi a queda da taxa de inflação de 8,8% para 5,2% entre os anos citados. O segundo se refere a recuperação do lucro industrial dos países da OCDE, que na década de 1970 teve a queda de 4,2%, ascendendo para 4,7% pontos positivos no decênio posterior, sendo mais considerável nos países da Europa Ocidental – de 5,4 pontos negativos para 5,3 pontos positivos. Por fim, foi a derrocada do movimento sindical expresso na queda do número de greves e na conjuntura de contenção

salarial, assim como no crescimento domesticado do exército industrial de reserva (ANDERSON, 1995, p. 15).

Em contrapartida, o êxito do programa neoliberal não se convergiu à taxa de crescimento dos países da OCDE ao longo das décadas de 1960 e 1970, e muito menos no desenvolvimento social dos países centrais e periféricos do capitalismo neste mesmo período. Isto pode ser evidenciado na evolução do Produto Interno Bruto (PIB) mundial dentre 1960 e 1992 que retraiu de 4,94% para 2,53%, mais significativo nos países desenvolvidos. As décadas de crise (HOBSBAWM, 1995) solidificaram os efeitos colaterais do neoliberalismo lhe tornando insustentável no término da década de 1980, mesmo com o crescimento apontado. Sobre esse período podemos mencionar quatro fatores principais que insurgem, como derivados da crise orgânica do capital, no próprio âmago do capitalismo neoliberal.

O primeiro se refere ao crescimento combinado à marginalização da periferia do capitalismo. Enquanto nos países centrais, assim como nos países em recente industrialização (*Newly Industrialized Countries* – NICs), ocorreu a expansão da industrialização e do comércio, na África, na Ásia Ocidental e na América Latina se observou a estagnação do PIB per capita. Soma-se a isto, principalmente na América Latina, a saturação do fundo público para o pagamento da dívida externa com ocasiões de bancarrota como o caso do México em 1982, gerando a crise do mercado financeiro no mesmo ano e evidenciando a fragilidade da extrema interdependência. Se acrescenta a não consolidação de um parque industrial-produtivo que promovessem em tais países à condição de economia de escala.

A segunda referência das décadas de crise em todos os países capitalistas é o desemprego, compreendido tanto estrutural pela composição orgânica do capital, quanto conjunturalmente pela mobilidade produtiva e as vantagens locacionais para a extração de mais-valia, assim como no reordenamento produtivo ante o protagonismo do capital financeiro e suas sucessivas crises. Alcançando o patamar de 11% em 1993 na Comunidade Europeia, quando em 1970 este índice alcançava 4,2%, o desemprego apresenta outro agravante: “metade dos desempregados (1986-7) se achava sem trabalho há mais de um ano, um terço há

mais de dois” (HOBSBAWM, 1995, p. 396). Nos países periféricos isso acarretaria na ampliação do mercado informal em larga escala.

Nos países pobres, entravam na grande e obscura economia “informal” ou “paralela”, em que homens, mulheres e crianças viviam, ninguém sabe exatamente como, por meio de uma combinação de pequenos empregos, serviços, expedientes, compra, venda e roubo. Nos países ricos, começavam a constituir ou reconstituir uma “subclasse” cada vez mais separada e segregada, cujos problemas eram *de facto* encarados como insolúveis, mas secundários, pois eles formavam apenas uma minoria permanente. A sociedade de gueto da população negra dos EUA tornara-se o maior exemplo didático desse submundo social. Não que a “economia negra” estivesse ausente no Primeiro Mundo. Pesquisadores ficaram surpresos ao descobrir que no início da década de 1990 os 22 milhões de famílias da Grã-Bretanha tinham juntos mais de 10 bilhões de libras em dinheiro vivo, ou uma média de 420 libras por família, uma cifra tida como tão alta porque a economia negra negocia em grande parte com dinheiro (HOBSBAWM, 1995, p. 405 – grifos do autor).

A explosão da informalidade se assegurou nos novos mecanismos de sobrevivência, subsistência e reprodução material da classe trabalhadora, que por meio de variadas formas de trabalho-ocupação, legais ou ilegais, formaram uma economia sem qualquer tipo de controle financeiro, mas dentro de limites coercivos impostos no possível transbordo à ordem societária burguesa – também em crise. Além disso, a informalidade e a ilegalidade fizeram ascender a violência em escala global, concentrado principalmente nas cidades, além da xenofobia nos países centrais¹³⁴. Isso refletiu a incapacidade da incorporação da classe trabalhadora no processo de incremento tecnológico produtivo, que materializou a trágica dispensa de mão-de-obra mais abrupta do que sua readmissão mesmo com a terciarização. Isto se agrava quando os governos, que eram em grande parte os empregadores, são constantemente pressionados pela economia de livre mercado em “transferi-los” para a iniciativa privada. O período neoliberal acabou com os “empregadores de último recurso” (HOBSBAWM, 1995, p. 404).

A terceira característica, em decorrência da segunda, é a ampliação da concentração da renda e da desigualdade social. Em 1993 haviam na cidade de Nova

¹³⁴ Hobsbawm (1995, pp. 405-406) ilustra essa assertiva por meio da contabilização dos assassinatos ao longo do século XX, onde 80% ocorreram desde a década de 1980.

Iorque 23 mil moradores de rua, e no Reino Unido 400 mil pessoas estavam na condição de sem-teto (HOBSBAWM, 1995, p. 396). Sobre a concentração de renda nas economias desenvolvidas,

[...] As mais desiguais entre elas – Austrália, Nova Zelândia, EUA, Suíça – os 20% de famílias do topo recebiam, em média, entre oito e dez vezes mais que o quinto de base, e os 10% de cima em geral levavam para casa entre 20% e 25% da renda total do país. [...] Isso não era nada comparado com a desigualdade de países como Filipinas, Malásia, Peru, Jamaica ou Venezuela, onde eles ficavam com mais de um terço da renda total do país, e muito menos com Guatemala, México, Sri Lanka e Botsuana, onde levavam mais de 40%, para não falar do candidato a campeão de desigualdade econômica, o Brasil. Neste momento de injustiça social, os 20% mais pobres da população dividiam 2,5% da renda total da nação, enquanto os 20% mais ricos ficavam com quase dois terços dessa renda (HOBSBAWM, 1995, pp. 396-397).

Por último, esse processo de desorientação e insegurança fez surgir nos países desenvolvidos, assim como na periferia ocidental, a instabilidade da democracia representativa afetando principalmente os partidos socialdemocratas e trabalhistas. Isto ocorreu pela combinação de dois fatores. O primeiro pode ser demarcado pela ascensão das diferentes pautas no campo das mobilizações sociais, dando origem a partidos políticos centrados em diferentes questões como o meio ambiente, o feminismo, etc. Por outro lado, em decorrência da crise neoliberal, surgem partidos conservadores que aglutinaram medidas xenófobas¹³⁵ e contra os imigrantes. O vazio de poder gerou no âmago dos países centrais um novo receituário.

Diante do desgaste do modelo neoliberal ortodoxo durante as décadas de 1980 e 1990 com a crise da dívida externa, a ascensão das questões sociais, a pauperização e acréscimo do percentual endividado da classe trabalhadora, e as fissuras na coesão do sistema do capital, ascende o movimento de reestruturação do Estado no contexto de crise. Surge, sobre o edifício neoliberal, a mediação de

¹³⁵ Este grupo se identificaria com a nova “política de identidade”. “A maioria mais influente delas rejeitava o universalismo da política democrática e cidadã em favor da política de alguma identidade grupal, e consequentemente partilhava de uma visceral hostilidade a estrangeiros e gente de fora, e ao Estado abrangente da tradição revolucionária americana e francesa” (HOBSBAWM, 1995, p. 407). Isto pode ser identificado com a ascensão da Frente Nacional na França.

Terceira Via acarretando principalmente na transformação da sua relação com a sociedade civil e nos mecanismos de governabilidade e governança.

Tais mutações têm como marca a manutenção, não declarada, da apologia ao Estado Mínimo sob o pressuposto da eficiência da “máquina pública”, o protagonismo da sociedade civil no âmbito executivo, a racionalização financeira, sob o discurso da eficiência dos gastos públicos com políticas sociais, a publicização e descentralização executiva das atividades exclusivas do Estado, o incentivo às parcerias público-privadas, e a reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes ante à redefinição dos imperativos éticos do capital – a pretensa “face mais humana” (ANTUNES, 2009).

O projeto oriundo do Novo Trabalhismo britânico se apresenta como alternativa ao neoliberalismo de Thatcher-Reagan, consolidando elementos da socialdemocracia sobre a base neoliberal dissociando as razões essenciais da crise no período anterior (ANTUNES, 2009). Manteve-se o distanciamento dos sindicatos e a aproximação do “moderno” empresariado sem nenhuma revisão do processo de privatizações, da preservação da flexibilização trabalhista, e do incremento de medidas para a intensificação da competitividade-empregabilidade. Seria a revisão do posicionamento político pela “opção do centro”, entendendo o campo representativo da democracia burguesa como bipolar – fragmentado entre direita e esquerda. “Embora aceite o valor socialista básico da justiça social, ela rejeita a política de classe” (ANTUNES, 2009, p. 99).

O Novo Trabalhismo é hoje em dia, em todas as suas variedades europeias, o grande facilitador de resultados apenas para os interesses arraigados do capital, seja no domínio do capital financeiro – defendido cinicamente pelo governo Blair até nos conflitos com os sócios europeus – ou em algumas de suas seções comerciais e industriais quase completamente monopolistas. Ao mesmo tempo, para defender o sistema diante das margens cada vez mais estreitas de viabilidade reprodutiva do capital, ignoram-se totalmente os interesses da classe operária, atendem-se os interesses vitais do capital pela manutenção da legislação autoritária antissindical dos últimos anos, e se apoia o poder do capital estatal na sua campanha pela *informalização* da força de trabalho, como “solução” cínica e enganosa para o problema do desemprego (MÉSZÁROS, 2011, pp. 24-25 – grifos do autor).

O projeto da Terceira Via encampado pelo Novo Trabalhismo britânico e pelos Democratas norte-americanos no epicentro do capitalismo, que se espalharam pelo mundo ocidental na década de 1990, tem como autolegitimação a renovação da socialdemocracia (GIDDENS, 1999). Seria resultante do contributo da “velha esquerda” e da “nova direita” superando a incompreensão e não aceitação da relevância do mercado para o socialismo e sua ampla magnitude para os neoliberais, ao mesmo tempo a superação da socialdemocracia clássica keynesiana. Tendo como vértice a superação das implicações negativas da globalização, do individualismo, da dicotomia “sem sentido” entre direita e esquerda, dos problemas ecológicos, e da ação política ortodoxa em contraposição ao fortalecimento da democracia (GIDDENS, 1999, pp. 37-38), tinha como objetivo

[...] Ajudar os cidadãos a abrir seu caminho através das mais importantes revoluções do nosso tempo: *globalização, transformações na vida pessoal e no relacionamento com a natureza*. A política da terceira via deveria adotar uma atitude positiva em relação à globalização – mas, decisivamente, somente como um fenômeno de espectro muito mais amplo que o mercado global. Os social-democratas precisam contestar o protecionismo econômico e cultural, o território da extrema esquerda, que vê a globalização como ameaça à integridade nacional e aos valores tradicionais. [...] A política da terceira via não deveria identificar a globalização com um endosso coletivo ao livre mercado. O livre mercado pode ser um motor de desenvolvimento econômico, mas, dado o poder social e culturalmente destrutivo dos mercados, suas consequências mais amplas precisam sempre ser examinadas com cuidado (GIDDENS, 1999, p. 74 – grifos do autor).

O autor, considerado como um dos principais intelectuais orgânicos da Terceira Via, deixa explícito a não negação do livre do mercado, sendo este indispensável para a promoção do desenvolvimento econômico por meio de reparações sociais ou medidas de concertação social. Seria esse o seu principal papel fundado na preocupação com a justiça social por meio da autonomia da ação cimentada na comunidade local, redefinindo no espectro da liberdade a redefinição de direitos e obrigações na mesma ordem escalar. A nova política, para Giddens (1999, p. 75 – grifo do autor), se sustenta na assertiva “*não há direitos sem responsabilidade*”. Esta seria uma forma de reduzir a responsabilização dos governos indissociável das medidas de *accountability* e, ao mesmo tempo, inverter

o efeito colateral do individualismo como um princípio ético¹³⁶. Em tese estaria a revisão da liberdade neoliberal remanejada para o *ethos* solidário.

A base para a governabilidade e governança da mediação neoliberal originada pelo novo trabalhismo se basearia na reformulação da relação Estado-Sociedade civil, sendo incentivado e materializado neste escopo a reforma.

A reforma do Estado e do governo deveria ser um princípio orientador básico da política da terceira via – um processo de aprofundamento e ampliação da democracia. O governo pode agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade. A base econômica de tal parceria é o que chamarei de nova economia mista. Essa economia só pode ser eficaz se as instituições de *welfare* existentes forem inteiramente modernizadas. A política da terceira via é uma política de uma única nação. A nação cosmopolita ajuda a promover a inclusão social e também um papel-chave no fomento de sistemas transnacionais de governo (GIDDENS, 1999, p. 79 – grifo do autor).

Este pressuposto fundado na “nova economia mista” tem como consequência duas dimensões que se aglutinam até os dias atuais. A primeira é a ascensão das ONGs para a execução de políticas públicas como forma de superação do “Estado burocrático-ineficiente”, indissociável das medidas de solidarismo para mitigação dos problemas sociais. A segunda face reside na inserção e protagonização, após a consolidação do processo de privatizações, das fundações e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPS) e das Organizações Sociais (OS) para a execução das ações estatais por meio da privatização endógena de suas atividades (GUERRERO, 2006), como mais um flanco de capitalização das divisas e impulso às vicissitudes da Responsabilidade Social Empresarial (RSE)¹³⁷. Sobre isso o que afirmamos, com base em Cesar (2008, pp. 30-32), é a potencialidade corporativa em realizar o lucro por meio da responsabilidade social tanto pelo

¹³⁶ Os princípios da Terceira Via, como expostos por Giddens (1999, p. 76), seriam: igualdade, proteção aos vulneráveis, liberdade com autonomia, não há direitos sem responsabilidades, não há autoridade sem democracia, pluralismo cosmopolita, e conservadorismo filosófico.

¹³⁷ “O ideário da “responsabilidade social corporativa” busca incorporar os conteúdos progressistas dos movimentos sociais da década de 1980-90. Tais conteúdos, como a defesa da cidadania, da participação popular e do controle social, são transmutados, refuncionalizados e destituídos de seus componentes mais críticos, em prol de uma sociabilidade “harmoniosa”, do desenvolvimento sustentável e da união de esforços diferenciados no combate à pobreza” (CESAR, 2008, p. 31). Para tal, se distancia da ideia de caridade, para se aproximar da noção de cidadania, acrescida pelo adjetivo solidário.

marketing – tornando a empresa como diferencial-sensível no mercado –, agregando valor à sua marca-corporação, quanto a centralização do empresariado em sua intervenção social no contexto de “definhamento” executivo direto do Estado, tornando-o ator capacitado para a promoção do desenvolvimento econômico combinado ao desenvolvimento social pelo princípio qualitativo-ideológico do privado-mercado.

A reciclagem neoliberal fora ratificada pelo Banco Mundial, que a partir de 1995 traçou planos para a ampliação da cooptação e consentimento nos moldes do “novo imperialismo” estadunidense. A primeira estratégia fora elevar o montante de empréstimos direcionados para a mitigação da pobreza, principalmente pela estigmatização dos “trabalhadores do setor formal como “privilegiados” e, assim, tentar legitimar o rebaixamento da remuneração do conjunto da força de trabalho” (PEREIRA, 2010, p. 332), o que levou, e ainda acarreta nos dias atuais, ampla revisão da legislação trabalhista. Isto deu origem a cinco movimentos estratégicos para a reconfiguração da agenda política do Banco Mundial: a criação de projetos de alta qualidade para criar um clima mais propício à acumulação capitalista; a articulação executiva com o setor privado instituições de todo tipo, ONGS e sociedade civil; a criação de programas de desenvolvimento econômico nos países que cessassem os conflitos; a elaboração de mecanismos para o alívio da dívida; e, por fim, a substituição da cultura de aprovação pela “cultura de resultados” (PEREIRA, 2010, pp. 332-333).

Tendo neste contexto sua imagem atrelada ao financiamento de projetos que “puseram em risco a humanidade”, o Banco Mundial passa a financiar ONGS para medidas de conservação-preservação ambiental e redução da pobreza e da fome, sendo norteadas pela lógica da responsabilização social. Incrementando de modo explícito a ideologia antiestatal por meio das acusações de corrupção da sociedade política. Para se ter uma ideia do montante de recursos destinados às ONGS, para a assistência ao desenvolvimento de “face humana”, em 1970 essas entidades tiveram 0,2% desses recursos, enquanto em 1995, só os EUA, canalizaram 30%, efetivando o “imperialismo brando” (PEREIRA, 2010, p. 335). Com os recursos financeiros cada vez mais escassos para a transferência direta para o poder executivo nacional, urge a segunda característica estratégica do Banco Mundial que

se coaduna à mediação de Terceira Via após o fracasso diagnosticado das medidas de mitigação da pobreza e desenvolvimento sustentável promovido pelas ONGS.

Além do diálogo com os múltiplos atores no contexto de redefinição da agenda neoliberal, se iniciou a ofensiva à administração e gestão política, social e financeira dos Estados-membros. Denominado como Pacto Estratégico, se impôs aos países devedores a conclusão da reforma administrativa.

Entre as medidas previstas estavam a aposentadoria e contratação de funcionários; a criação de novos produtos financeiros e serviços de assessoramento orientados para a demanda dos clientes e baseados em resultados; a eliminação de trâmites burocráticos considerados custosos e ineficientes; o aperfeiçoamento do sistema de conhecimento e informação (compilação, produção e difusão entre os clientes públicos e privados); o prosseguimento da descentralização operacional e a criação de associações mais estreitas com o setor privado e com as organizações internacionais e nacionais (PEREIRA, 2010, p. 342).

Por meio do combate ao “câncer da corrupção”¹³⁸, indissociável das medidas para a amenização das desigualdades sociais, se aprofundou a agenda da reforma do Estado com a intenção de consolidar a governança para a manutenção da coesão social. Seria a combinação da prioridade nacional na “luta contra a pobreza” mediante a assessoria técnica do Banco Mundial e do FMI por meio de redes de segurança ancoradas na sociedade civil, com as práticas de “ajustamento macroeconômico, liberalização comercial e financeira, privatização de empresas públicas e recursos naturais” (PEREIRA, 2010, p. 348). Isto ocorreu com a retomada da agenda do Banco, sob os moldes da Terceira Via, na gestão Robert McNamara (1968-1981)¹³⁹. Em outras palavras, a guinada para as questões sociais ante os empecilhos para a regulação social em decorrência da crise do neoliberalismo.

¹³⁸ “De acordo com o discurso então emergente, a corrupção prejudicaria principalmente os segmentos mais pobres da população, ao desviar recursos públicos para obras e serviços destinados aos que mais necessitam deles. Além disso, oneraria o investimento privado local e estrangeiro, minaria a confiança nas instituições e erodiria as bases social e política da ajuda bilateral e multilateral ao desenvolvimento” (PEREIRA, 2010, p. 343). Ainda segundo o autor, seria essa a pecha para a justificativa da ineficiência e incriminação do Estado burocrático, destoando de toda a argumentação sua sustentação fiscal para o pagamento de juros e arrolamento da dívida, assim como a manutenção da baixa tributação à burguesia e suas frações de classe.

¹³⁹ A gestão McNamara se realiza no contexto de ampliação da pobreza nos EUA e nos países centrais do capitalismo, sendo categorizado como “assalto à pobreza”. Por meio de empréstimos volumosos para reforma urbana, educação, saneamento básico e saúde, no período de reajuste da política externa estadunidense ante a tragédia do Vietnã, o que fez reconfigurar a estratégia hegemônica, passa-se para o combate à pobreza e a

A crise da governabilidade e da governança com a ampliação das questões sociais deveria, por meio das elucidações de Giddens (1999, p. 82), fazer ascender uma nova forma de autoridade renovada nas circunstâncias da intensificação da globalização. Surge assim a defesa para a democratização da democracia baseada em seis princípios que reificaram a reforma do Estado (GIDDENS, 1999, pp. 82-88). O primeiro argumento se baseia na reação à globalização com o aprofundamento da democratização da democracia, que seria a renovação da influência do ente público por meio da descentralização. O segundo opera sobre a renovação transparente da esfera pública para a salvaguarda da corrupção. O terceiro princípio reside na recuperação da legitimidade do Estado intrínseca à elevação de sua efetividade administrativa.

O governo, em todos os níveis, é objeto de desconfiança em parte porque é pesado e ineficaz. Em um mundo em que as organizações empresariais reagem rapidamente à mudança e são mais ágeis em seus movimentos, o governo pode ficar para trás. Afinal, o termo “burocracia”, com as conotações de papelada que o acompanham, foi inventado para se referir ao governo. A reestruturação do governo deveria seguir o princípio ecológico de “obter mais de menos”, compreendido não como redução mas como aperfeiçoamento do valor entregue. A maioria dos governos ainda tem um bocado a aprender com a melhor prática empresarial – por exemplo, controle de metas, auditorias eficazes, estruturas de decisão flexíveis e maior participação dos funcionários – o último destes sendo um fator de democratização (GIDDENS, 1999, p. 84 – grifos do autor).

A quarta orientação seria o incremento da resposta das organizações da sociedade civil, assim como sua cooptação para a governabilidade. A quinta recomendação se baseia no protagonismo do governo para a administração de riscos. Por fim, o Estado deve ter o caráter cosmopolita com a democratização voltada para baixo, por meio da descentralização e transferência do poder para a sociedade civil. Este último item exposto por Giddens (1999) apresenta a organicidade da mediação de Terceira Via e, principalmente, seu conteúdo ideológico para a reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes. Isto se realiza na parceria entre o governo e a sociedade civil por meio de medidas de transferência executiva sob a argumentação da ineficiência do Estado,

injustiça social, que pelo foco geopolítico, poderia pôr em risco a segurança e a hegemonia do bloco no poder (PEREIRA, 2010, p. 178).

assim como da ampliação do controle social. Se propiciou a dimensão política fincada na escala local, sendo esta a partir de então o espaço para a mistificação da totalidade operada para o incremento de iniciativas de cunho voluntário, envolvendo o incremento das estratégias de geração de renda, da prevenção do crime e da valorização da “família democrática”, em processo de desintegração, para a prestação de serviços sociais.

Gera-se ao longo da década de 1990, de modo paralelo à reconfiguração da ofensiva neoliberal, o desenvolvimento de mecanismos para a gestão da sociedade pela captura da subjetividade da ação social na escala local, da necessária abertura do Estado ao capital e à sociedade civil, e do solidarismo ante questões imanentes. A Terceira Via buscou a mitigação dos problemas societários baseados na crença do sincretismo entre o mercado e o Estado, sendo o resultado desta combinação salutar para a instauração da justiça social.

Ou seja, as desigualdades socioeconômicas deixaram de ser uma solução para questões específicas do capitalismo e passaram a ser um dilema social tratado pela burguesia e seus intelectuais. Assim, as classes dominantes promoveram uma ofensiva na direção das bandeiras ideológicas da esquerda, tradicionalmente vinculadas às lutas igualitaristas. O que antes era um ideal progressista, passou a ter significados políticos e culturais conservadores (CASTELO, 2013, p. 248).

O novo conservadorismo resultante da reconfiguração da ofensiva neoliberal tem como pano de fundo a aniquilação da dicotomia esquerda-direita. Isto se constituiu, de fato, no ataque ideológico derivado da sensibilização das questões que preteritamente eram alçadas pela esquerda, neutralizando consecutivamente os setores mais radicais da classe trabalhadora, passando a ser protagonizada pela sociedade civil e pelo mercado por meio do método solidário calcado na “cidadania ativa”, que deslegitimou as formas de luta da classe trabalhadora, dos partidos políticos e dos movimentos sociais de cunho socialista.

As classes dominantes, a partir das agências multilaterais de investimento e governança global e dos seus *think tanks*, reconheceram o tímido avanço das forças opositoras e começaram a construção de uma ideologia reformista-instauradora sob uma base teórica conservadora. Estas preocupações humanistas, realçadas com uma retórica de solidariedade e fraternidade, não foram um impulso

interno da boa alma dos proprietários, sensibilizados com queda dos padrões de vida dos trabalhadores causada pelo neoliberalismo; elas foram, antes de tudo, uma reação conservadora às crises financeiras e econômicas e ao despertar político das classes subalternas, inflamadas pelas mobilizações internacionais e, principalmente, pela situação material de suas vidas, marcadas pelo crescimento da pauperização absoluta e relativa (CASTELO, 2013, p. 273).

A questão social se transformou em uma racionalidade extremamente cínica, que gerou humanismo à reprodução do capital por meio de medidas compensatórias – vide a agenda da ONU após a década de 1990 para os países periféricos e “em desenvolvimento”. Para a contemplação dessa agenda, se consolidou a desideologização dos discursos e práticas políticas, a crítica acrítica ao mercado como sistema social e político para o alcance da justiça social, a apologia à natureza humana para a inserção no mercado de trabalho que reconfigura a ética política na totalidade societária, e a reformulação da atuação do Estado (CASTELO, 2013, pp. 258-264).

O social-liberalismo é, desta forma, teorizado como uma unidade eclética dos postulados neoliberais com a consciência crítica acrítica da social-democracia contemporânea, que entrou irremediavelmente em mais uma etapa do seu antigo processo de decadência ideológica. A resultante é a gestação de um novo “conservadorismo reformista temperado”. O social-liberalismo é tido não como uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas nas expressões da “questão social”, como ações do voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade social, do terceiro setor e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas, que não questionam as bases da acumulação capitalista, produtora de riqueza no topo e de miséria na base da hierarquia social (CASTELO, 2013, pp. 276-277 – grifos do autor).

Diante deste cenário encampou-se o processo contrarreformista com intensidades e lógicas diferenciadas, culminando na privatização das atividades econômicas estatais, a publicização e terceirização dos serviços à população (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996) e a redução dos investimentos nas atividades sociais exclusivas do Estado para a garantia do ajuste fiscal de acordo com as diretrizes do Consenso de Washington (HARVEY, 2005). Objetivando a estabilidade monetária como meta dos governos após a crise da dívida externa, tais mecanismos de reestruturação do Estado estabeleceu os pilares reificadores do

capitalismo dependente – vide a orientação dos organismos multilaterais para os investimentos sociais diante da soma dos empréstimos adquiridos¹⁴⁰.

Além do mais, o Estado deve também assumir a importante função de comprador/consumidor direto em escala sempre crescente. Nessa função, cabe a ele prover algumas necessidades reais do conjunto social (da educação à saúde e da habitação e da manutenção da chamada “infraestrutura” ao fornecimento de serviços de seguridade social) e também a satisfação de “apetites em sua maioria superficiais” (por exemplo, alimentar não apenas a vasta máquina burocrática de seu sistema administrativo e de imposição da lei, mas também o complexo militar-industrial, imensamente perdulário, ainda que diretamente benéfico para o capital) – atenuando assim, ainda que não para sempre, algumas das piores complicações e contradições que surgem da fragmentação da produção e do consumo (MÉSZÁROS, 2011, p. 110).

A reforma do Estado mediado pela Terceira Via promoveu teórica e ideologicamente a intensificação da competitividade entre os indivíduos em nova base ética, que teoricamente ampliaria a capilaridade econômica entre as nações no processo de globalização (BRESSER-PEREIRA, 2010). Para tal seria indispensável a mínima interferência do Estado na vida econômica dos sujeitos, segmentando-os na relação capital-trabalho, não impedindo as diferenças necessárias para a promoção da competitividade entre estes (HAYEK, 2010, p. 55-67). O Estado passa a ser encarregado em oferecer a estrutura demandante para a reprodução do capital, assim como adentrar em esferas sem interesse privado¹⁴¹ em determinado contexto histórico de modo restrito.

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar

¹⁴⁰ Sobre os organismos, destacamos as instituições de Bretton Woods, que funcionam como *thinktanks* da ofensiva neoliberal, que cumprem funções internacionais e supraestatais de controle político e social e naturalização da “inevitabilidade” da organização econômica capitalista (BORÓN, 1995; PEREIRA, 2010).

¹⁴¹ Segundo Friedman (1985), a educação estaria neste ínterim com algumas ressalvas. Primeiro pela insegurança financeira ante o investimento de caráter imaterial, não logrando para o mercado qualquer garantia de retorno, como os produtos materiais. Segundo pelo projeto de nação, em que o Estado deveria, sem interferir na propriedade privada, assim como na ordem do capital, prover para a construção progressiva da identidade nacional. E, por fim, tal opção deveria ser feita sem o monopólio do Estado, em que o mesmo garantisse a competitividade individual, além de descentralizar as atividades para a sociedade civil organizada.

para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura — uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 8).

O cidadão passa a ser considerado como cliente privilegiado, denotando uma metáfora explícita do discurso empresarial. Acredita-se que as ações públicas adquirem maior eficácia no caráter regulador Estado centrado na eficiência do “novo ambiente moral” da gestão pública, justificando suas ações através da meritocracia, da responsabilização por resultados e a competição administrada (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1997).

A ideologia gerencial se consolida pela persuasão da pragmaticidade fundada pela eficácia da ação sobre o campo das ideias, sob a estratégia de coletivização da finalidade das ações políticas que tomem dimensão de interiorização decisória, que na verdade seria o resultante de determinantes externos (GAULEJAC, 2007, p. 63). Essa visão do/de mundo pautada pela crença da administração privada, que toma como princípio a abordagem funcionalista¹⁴², procura a normatização da racionalidade instrumental assentada em “uma panóplia impressionante de métodos e de técnicas para medir a atividade humana, transformá-la em indicadores, calibrá-la em função de parâmetros precisos, e canalizá-la para responder às exigências de produtividade” (GAULEJAC, 2007, p. 72).

Consolida-se a lógica de gestão tecnocrática que se reproduz enquanto discurso científico, a-histórico e de verdade sobre as outras formas de gestão pública. Este impetra para a reprodução das relações sociais a maximização das utilidades humanas e corporativas, sob a alcunha da otimização entre os “resultados pessoais de sua ação e os recursos que a isso consagra” (GAULEJAC, 2007, p. 73). Não coexistira o porquê, mas sim o como alcançar as metas específicas para a geração de liquidez da gestão pública, tomando o “pragmatismo como finalidade, o empirismo como método e a retórica como meio” (GAULEJAC, 2007, p. 74) e, por

¹⁴² “Que não questiona a ordem subjacente às diferentes funções estudadas no seio da organização. Ela procura não tanto analisar a realidade do funcionamento do indivíduo e da organização, e sim encontrar meios de melhor adaptar um ao outro” (GAULEJAC, 2007, p. 70).

fim, o humano como um recurso sob os conceitos-chave da qualidade: comprometimento, progresso, desempenho, e a satisfação das necessidades.

O método para tal seria a mensuração de todas as ações públicas e humanas, e a realidade como uma equação matemática que logra ao ostracismo o comportamento humano e seus condicionantes materiais, sendo estes alvos de captura. Categorizado como “quantofrenia” por Gaulejac (2007, p. 94), este princípio seria pautado pela aferição de todos os elementos estruturantes da vida pública, da motivação do trabalhador à satisfação do cliente. Por meio de instrumentos aparentemente objetivos, passam a modelar a realidade conforme as normativas preestabelecidas que não são contestadas pela aparente transparência em um mundo instável sob o *slogan* de qualidade total, que neutraliza os conflitos interpessoais no âmbito da *sociedade da gestão* (GAULEJAC, 2007, p. 11).

As reformas neoliberais foram adaptadas a cada país mantendo sua estrutura de acordo com o contexto político, geopolítico e econômico¹⁴³. Em sua essência combinaram elementos para “remercantilização” da força de trabalho, a contenção ou dissolução dos sindicatos, a desregulação dos mercados de trabalho e a privatização dos muitos serviços sociais¹⁴⁴ (FIORI, 1997, p. 141). Consecutivamente ocorreu a redução dos programas sociais, “acompanhada de um maior papel dos grupos privados e de uma assinação de uma maior autonomia e poder aos setores voluntários e outros tipos de organizações privadas e filantrópicas” (FIORI, 1997, p. 142).

¹⁴³ Sobre isso o autor descreve uma gama de princípios conjunturais que estabeleceram o consenso ao projeto do capital. No âmbito econômico, dissolveu-se o pleno emprego e os princípios do desenvolvimento keynesiano pelo ideário de estabilidade macroeconômica, o refluxo das políticas sociais, a substituição do paradigma fordista pelo toyotismo, a ascensão do desemprego e a ideologia da empregabilidade, a fragmentação do mundo do trabalho e a ofensiva sobre os sindicatos, e a capacidade fiscal dos Estados. Acerca da geopolítica é ressaltado a quebra da solidariedade entre os países capitalistas ante à crise da URSS, e a ascensão de blocos regionais como a expressão da Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e a polarização imperialista. Por fim, sobre o plano político-ideológico, a reforma neoliberal se consolida com o fim do “fantasma” socialista, o enfraquecimento dos sindicatos e partidos do mundo do trabalho, o consenso às políticas-econômicas no contexto de globalização, tendo em vista à ampliação da competitividade em escala mundial, e a dissolução da solidariedade nacional.

¹⁴⁴ O autor ressalta que isso ocorreu em uma conjuntura de enfraquecimento da esquerda na escala mundial, e esfacelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), oferecendo para as teses liberais-conservadoras franco espaço para a cristalização ideológica neoliberal, por meio do encorajamento da responsabilidade pessoal pela própria assistência, de acordo com as políticas do *Welfare State*, pela lógica do mercado.

Sob os princípios privados, a materialização das teses neoliberais mediadas pela Terceira Via passaram a desencadear a progressiva privatização dos serviços públicos tanto de maneira exógena, quanto interna ao mecanismo de funcionamento do Estado.

Es la exprivatización del Estado, pues consiste en el proceso por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. La exprivatización es la primera etapa estratégica que el neoliberalismo juzgó como ventajosa, en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto [...] La segunda etapa consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado. En la exprivatización la gerencia pública fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado; en la endoprivatización esa gerencia se convierte en el objeto de la transacción mercantil (GUERRERO, 2006, p. 3).

No contexto latino-americano esse processo ocorreu de maneira progressiva, entendida pelo Centro Latino Americano para o Desenvolvimento (CLAD) inicialmente pela retomada do projeto neoliberal ortodoxo – *exprivatização* do Estado –, e posteriormente pela privatização endógena, consolidando a reforma gerencial nas seguintes bases:

- Afirma a responsabilidade do Estado pelos direitos sociais e o seu papel financiador na área dos serviços sociais de educação, saúde e cultura.

- Pressupõe que a função do Estado no plano do emprego não é dar emprego, mas criar condições favoráveis ao pleno emprego. Para isso, é preciso garantir condições macroeconômicas saudáveis e, sobretudo, investir maciçamente em educação, grande porta para a empregabilidade no século XXI.

- Busca ampliar o espaço público, com a criação do conceito do público não-estatal e procura aumentar as formas de participação popular na avaliação e controle dos serviços públicos.

- Supõe que a ação coletiva ou a cooperação entre as pessoas dotadas de espírito público é possível e efetiva. Obviamente, é preciso haver sempre algum sistema de *checks and balances* dentro da burocracia e no sistema político, porém ressalta-se que sem o pressuposto da confiança direcionando a ação humana, não é possível construir uma convivência social, nem organizações eficientes e efetivas. [...] por fim, que a oferta

de serviços públicos através de entidades públicas não estatais além de mais segura pode ser muito mais eficiente do que a oferta privada ou mesmo estatal. (CLAD, 1998, p. 16 – grifos do autor).

O mesmo seria reflexo da governação contemporânea diante da necessária revisão da provisão-regulação dos serviços, impulsionando principalmente a participação da sociedade civil na execução dos serviços exclusivos e não-exclusivos do Estado tanto por meio das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL), quanto pelas estratégias do capital no bojo da RSE.

Disto decorre que o investimento do empresariado em programas de “responsabilidade social” deve ser considerado uma expressão da atual intervenção social do Estado, sob a égide das reformas neoliberais, e um componente constitutivo da hegemonia burguesa no país, articulando um conjunto de práticas, valores e ideologias, que buscam afirmar a centralidade da empresa como ator capacitado a assumir o desafio de articular, estrategicamente, o desempenho econômico com o desenvolvimento social (CESAR, 2008, p. 32 – grifos do autor).

As ações da contrarreforma aglutinariam, sob a ótica gerencial, os elementos para a ampliação da competitividade nacional no processo de intensificação da concorrência econômica em escala global por meio da ampliação da eficácia do Estado, sob o prisma da flexibilização. Diante da inclusão dos pressupostos científicos da administração privada, incorpora-se um arcabouço de orientações para contemplar tal finalidade fundada na ampliação do controle sobre os servidores no plano estratégico, pela divisão técnica do trabalho no interior da máquina pública sob a ideologia meritocrática e pela administração por resultados, ratificando a divisão dos serviços exclusivos do Estado e os que seriam transferidos para a sociedade civil.

Objetiva-se sob a apologia do Estado mínimo, por meio da incorporação dos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP), a reorganização institucional diante das demandas do capital através da redefinição da relação com a sociedade civil, o uso do fundo público e principalmente a otimização do tempo e dos recursos para o funcionamento da “máquina” pública assentado no *ethos* administrativo de caráter privado.

Como dimensão estrutural do modelo de desenvolvimento hegemônico, esse regime flexível de acumulação de capital exige um modo de regulação social a ele coerente, de modo a conferir-lhe institucionalidade. Isto significa um Estado mais racional na gestão do fundo público, de modo a desonerá-lo gradativamente de gastos com políticas sociais, garantindo-lhe maior potencial para estabilizar a moeda, controlar a inflação e atender demandas imediatas das grandes empresas. Para isto, é resgatada de modo mais agressivo a cultura do individualismo, da competitividade e do mérito individual como fator de desenvolvimento social e econômico (SOUZA, 2016, p. 12).

Nesse sentido compreendemos o gerencialismo¹⁴⁵, e sua incorporação ideológica, cultural, teórica e programática nas ações estatais, como um mecanismo de acentuação da flexibilidade das ações do Estado ante às demandas do regime de acumulação flexível. No corpo programático a prioridade do Estado *gerencial* estaria no controle fiscal, cambial e inflacionário, tomando como força motriz a estabilização da reprodução do capital por parte das grandes empresas, e ao mesmo tempo sua intermediação na relação capital-trabalho segundo os pressupostos da NGP. Por meio das estratégias neoliberais, se assentam as premissas que materializariam as ações do Estado-mínimo para a liberalização do mercado e a redução das restrições ao consumo dos serviços sociais.

No entanto, observamos sua reconfiguração após os anos 2000. Tomando as evidências negativas do *accountability* classificado como *Consumerism* (SCHNEIDER; NARDI, 2014), ou tendo como ente a satisfação do consumidor, que progressivamente seria criticado pela difusão conceitual em relação ao consumo de serviços públicos¹⁴⁶, ocorre a recomposição interna à NGP. Sua superação, ou adaptação, seria então pela via do *Public Service Orientation* (PSO).

¹⁴⁵ Clarke e Newman (2012, p. 358) classificam o gerencialismo como um arcabouço ideológico e procedimental de ações empresariais de caráter privado, produzindo concomitantemente um ideário de eficácia no setor público sob a figura do gestor, em oposição ao burocrata. Em relação às ações destes, os autores denominam como gerencialização. Para evitar confusões conceituais, utilizaremos aqui somente o primeiro conceito, entendendo nele também as ações institucionais.

¹⁴⁶ “O conceito de consumidor também não responde adequadamente ao problema da equidade, valor fundamental na administração pública. A primeira pergunta não respondida pelo consumerism é quem são os consumidores/clientes? Em grande medida, são aqueles que se organizam para atuar onde os serviços são prestados — o que, no limite, pode se constituir num grupo de interesse [...] O problema da equidade na prestação dos serviços públicos pode se tornar ainda maior quando há competição entre os equipamentos sociais. Isto porque a unidade de serviço público que obtiver a melhor classificação na competição receberá provavelmente mais recursos, seus funcionários melhorarão seus rendimentos (através de incentivos por produtividade), e portanto os mesmos consumidores que o aprovaram tenderão a utilizar este serviço continuamente. A premiação reflete, sem dúvida, um círculo virtuoso, saudável como técnica para tornar o

O PSO defende as virtudes políticas da descentralização. No modelo gerencial puro, a descentralização era valorizada como meio de tornar mais eficazes as políticas públicas. Já no consumerism, o processo de descentralização era saudável na medida em que ele aproximava o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, pensados como indivíduos que têm o direito de escolher os equipamentos sociais que lhes oferecer melhor qualidade. O ponto que aqui distingue o PSO das outras correntes é o conceito de cidadão. Pois, enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva — pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres —, o termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política (ABRUCIO, 1997, p. 26).

Seria uma realocação categórica dos valores ético-políticos da administração pública tanto no que tange à transformação do cidadão-consumidor em cidadão-ativo, quanto na própria esfera da oferta, controle e regulação dos serviços públicos. Originado na Grã-Bretanha na década de 2000, alçou para a esfera estatal a convergência com os ímpetus da Terceira Via.

Outro conceito caro ao modelo gerencial, o de competição entre agências públicas, é repensado pelo Public Service Orientation (PSO). Não que a competição seja negada como princípio utilizável no setor público; mas o que é mais ressaltado pela PSO é a possibilidade de cooperação entre as agências de modo a obter um melhor resultado global na oferta de serviços públicos. Desta forma, o princípio da equidade, fundamental dentro do PSO, pode ser garantido. Por fim, o Public Service Orientation tem como uma de suas idéias-chave a conjugação entre a accountability e o binômio justiça/equidade. Para tanto, é preciso que no processo de aprendizado social na esfera pública se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos (ABRUCIO, 1997, p. 28).

No campo da políticas educacionais no Brasil esse fenômeno se materializou de fato com o Movimento Todos pela Educação a partir de 2006 (SCHNEIDER; NARDI, 2014), aglutinando representantes da sociedade civil¹⁴⁷ e

Estado mais capaz de responder às demandas da população. Mas por outro lado, os equipamentos sociais que não conseguirem as melhores avaliações dos consumidores caminharão para um círculo vicioso, ou seja, receberão menos recursos, os seus funcionários não terão incentivos financeiros e ficarão desmotivados, e seus consumidores continuarão insatisfeitos” (ABRUCIO, 1997, p. 24-25).

¹⁴⁷ Como explícito no estudo de Martins (2013, p. 38), a organização tem como componentes os grupos empresariais do ramo industrial: Grupo Gerdau, Votorantim, Metal Leve S.A, Grupo Camargo Correa, Suzano Holding S/A, Irmãos Klabin & Cia, Grupo Orsa, Grupo Odebrecht, AMBEV/INBEV. Financeiro: Grupo Itaú/Unibanco, Bradesco, Banco Santander, Citibank Brasil. Comércio e Serviços: Grupo Pão de Açúcar, Grupo Dpaschoal, Grupo Graber, AMBEV. Comunicação: Organizações Globo, Grupo Abril, Grupo RBS de

política para a ampliação dos indicadores da educação por meio de cinco metas¹⁴⁸, bandeiras¹⁴⁹ e atitudes¹⁵⁰, dando origem ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no ano seguinte. Esta seria uma estratégia corporativa para o incremento da RSE, assim como a recomposição de sua imagem ante os consumidores demarcando a “virada assistencial da escola pública” (EVANGELISTA; LEHER, 2012).

Ao se associar a produção da pobreza à má qualidade da escola argumenta-se que os problemas socioeconômicos brasileiros são produzidos no terreno educacional e, portanto, apenas nesta esfera é possível solucioná-los. Essa racionalização desloca a necessária compreensão das relações capital-trabalho como determinação desses problemas, dirigindo-a ao campo educacional. Individualiza-se tanto a produção das aviltantes condições de existência de parcela importante da população brasileira, como as suas soluções. Estamos diante do fenômeno do “empoderamento” dos pobres e dos professores, pois deles dependeria o sucesso da escola pública na promoção da ascensão social de seus alunos – pobres. Não resta dúvida quanto ao sentido essencial da política educacional em curso: estamos diante de novas formas da pedagogia do capital (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 16).

Esse movimento consolida a formação do partido¹⁵¹ do capital, na concepção gramsciana, para o fomento intencional da educação pública, tendo como

Comunicação/TV Rede Brasil Sul, TV1, Rede Bahia Comunicação, Grupo Bandeirantes, Grupo Ypy Publicidade e Marketing, Lew’Lara/Tewa Publicidade. Tecnologia e Telecomunicações: Telefônica, Grupo Promon. Editorial: Grupo Santillana/PRISA (Avalia - Assessoria Educacional). Educação: Grupo Positivo, Yázigi Internexus.

¹⁴⁸ Meta 1: Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola. Meta 2: Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos. Meta 3: Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano. Meta 4: Todo jovem de 19 anos com o Ensino Médio concluído. Meta 5: Investimento em Educação ampliado e bem gerido (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2017, p. 12).

¹⁴⁹ Bandeira 1: Melhoria da formação e da carreira do professor. Bandeira 2: Definição dos direitos de aprendizagem. Bandeira 3: Uso pedagógico das avaliações Bandeira. 4: Ampliação da oferta de Educação Integral Bandeira. 5: Aperfeiçoamento da governança e da gestão (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2017, p. 13).

¹⁵⁰ Atitude 1: Valorizar o professor, a aprendizagem e o conhecimento Atitude. 2: Promover as habilidades importantes para a vida e para a escola Atitude. 3: Colocar a Educação escolar no dia a dia Atitude. 4: Apoiar o projeto de vida e o protagonismo dos alunos. Atitude 5: Ampliar o repertório cultural e esportivo das crianças e dos jovens

¹⁵¹ Para Gramsci (2001, p. 24) o partido seria “o mecanismo que realiza na sociedade civil a mesma função desempenhada pelo Estado, de modo mais vasto e mais sintético, na sociedade política, ou seja, proporciona a soldagem entre intelectuais orgânicos de um dado grupo, o dominante, e intelectuais tradicionais; e esta função é desempenhada pelo partido precisamente na dependência de sua função fundamental, que é a de elaborar os próprios componentes, elementos de um grupo social nascido e desenvolvido como “econômico”, até transformá-los em intelectuais políticos qualificados, dirigentes, organizadores de todas as atividades e funções inerentes ao desenvolvimento orgânico de uma sociedade integral, civil e política. Aliás, pode-se dizer que, no seu âmbito, o partido político desempenha sua função muito mais completa e organicamente do que, num âmbito mais vasto, o Estado desempenha a sua”.

principal objetivo o incremento qualitativo ancorado nos indicadores, assim como no processo formativo intrínseco à pedagogia política do capital.

Para tanto, repõe-se o tecnicismo pedagógico em novas bases – francamente sustentadas pelo fetiche tecnológico –, atrelado às demandas do ajuste estrutural da economia e com o uso em larga escala da EaD. Os resultados desses exames também são cingidamente utilizados para convencer a população de que a educação pública é de má qualidade exatamente porque os professores não se responsabilizam pelos resultados de seu trabalho e, ainda, em decorrência do fato de que a escola pública, como todos os níveis do Estado, padece do mal crônico da gestão incompetente, uma das raízes axiais que determinariam os baixos índices de avaliação das escolas públicas. O neogerencialismo que invadiu o Estado e a escola abre caminho para a intervenção de grupos privados nos sistemas públicos de ensino, supostamente portadores da varinha de condão cujo toque conduzirá a educação à “boa qualidade”, afinal, os empresários sabem buscar resultados! (EVANGELISTA; LEHER, 2012, p. 13 – grifos dos autores).

3.3 MANUTENÇÃO EM CONDIÇÕES RENOVADAS DA PERSPECTIVA PRAGMÁTICA, IMEDIATISTA E INTERESSADA DE FORMAÇÃO HUMANA

Realizada as considerações sobre o processo de recomposição burguesa no contexto de crise orgânica do capital, passaremos neste momento para o exame dos determinantes do regime de acumulação flexível sobre a formação humana e, consecutivamente, os mecanismos de gestão materializados pelo Estado neoliberal mediado pela Terceira Via¹⁵². Além disso, acerca da reconfiguração da superestrutura, acrescemos as estratégias do bloco no poder para a garantia da coesão social e a reprodução ampliada do capital, que demanda a adequação ético-política e psicofísica da classe trabalhadora resultando na redefinição das finalidades formativas nos respectivos níveis e modalidades de ensino. Isto tem como finalidade a materialização político-pedagógica do capital no contexto de

¹⁵² “O enfoque permanece da produção para a escola como se continuasse indiscutível a crença em uma relação linear entre o mundo do trabalho, suas mudanças mais recentes e o mundo da escola e suas tímidas adaptações” (ARROYO, 1999, p. 18).

intensificação da precariedade do trabalho, instaurando novos mecanismos de mediação do conflito de classes.

Acreditamos que as transformações estruturais norteiam as mutações superestruturais neste contexto, para consecutivamente recompor sua finalidade. O Estado, assim como as demais superestruturas do capital, tende historicamente a mediar as formas necessárias para a contemplação das demandas produtivas, com as devidas ressalvas históricas, para consolidar as relações sociais de produção predeterminadas¹⁵³. Na atual conjuntura consideramos que a formação humana sob a ótica do capital tende a promover o refino da dualidade escolar que

[...] Procura impor limites à classe trabalhadora através da socialização desigual do conhecimento científico e tecnológico. Para isso, impõe objetivos diferenciados para a formação profissional, seja no âmbito da escola básica ou das instituições de ensino profissional. Para uma ampla parcela da força de trabalho prevê a conformação técnica e ético-política, capacitando-a para adaptar ou operar produtivamente as tecnologias produzidas; para outra parcela mínima da força de trabalho prevalecem os objetivos voltados para o domínio dos fundamentos e dos conteúdos do trabalho em determinado padrão científico e tecnológico de produção [...] No entanto, para ambas parcelas da força de trabalho, a formação profissional tem como objetivo a constituição de um novo tipo de cidadão, voltado para o mercado, quer como sujeito empreendedor, quer simplesmente como sujeito de consumo (SOUZA, 2002, pp. 56-57).

Esta seria uma estratégia da burguesia em processo de recomposição da sua hegemonia, logrando para a formação da classe trabalhadora a intensificação de sua existência como mercadoria-força de trabalho que estaria, sob a concepção (neo)liberal, livre para a garantia de sua subsistência por meio do mérito, e refletido em sua materialidade através do consumo. Essa concepção reforça as premissas da pedagogia do capital para a realização-produção do valor (SOUZA, 2002, p. 19), sendo como força de trabalho simples e/ou complexa. Souza (2002, p. 54) promove

¹⁵³ Logo, a Pedagogia Política do Capital “atua – isto sim – no nível da superestrutura, mas visando a funcionalidade da infra-estrutura. Assim, não só a política educacional tem suas raízes na infra-estrutura, como sua realização nas instâncias da super-estrutura visa a reposição das relações de produção (infra-estrutura). São, portanto, o ponto de partida e de chegada da política educacional, sendo ambas as instâncias do Estado etapas intermediárias, ou de passagem. Na política educacional pode-se demonstrar como o Estado é mediador – sob a aparência de uma instância autônoma e defensora dos interesses universais – dos interesses da classe hegemônica” (FREITAG, 2005, p. 136 – grifo da autora).

a categorização da investida do capital sobre reprodução do conhecimento em seus sentidos lato e estrito.

O termo educação básica faz referência ao sentido lato da formação profissional, ou seja, faz referência à socialização da capacidade de produção do conhecimento de base científica e tecnológica minimamente necessário ao nível de racionalização do trabalho na indústria e à complexidade da vida contemporânea por intermédio da escola.

Já no sentido estrito, formação profissional no mundo contemporâneo refere-se a um ramo do sistema educacional destinado à atualização técnico-política e cultural permanente da força de trabalho escolarizada, após o seu engajamento potencial ou efetivo no mundo da produção. Seu principal objetivo é criar aptidões para o trabalho na sociedade urbano-industrial, por meio da permanente atualização técnico-produtiva da força de trabalho escolarizada (SOUZA, 2002, p. 54).

A recomposição da dualidade escolar em novas bases históricas, além da propensão à inclusão excludente¹⁵⁴ (KUENZER, 2002), gerou novos princípios para a formação inicial e continuada da classe trabalhadora pautada em medidas de concertação social, de incremento técnico precário do/para o trabalho simples, além da administração ética e ideológica do exército industrial de reserva. Por meio desse princípio político,

A burguesia controla o acesso ao conhecimento científico e tecnológico aplicado na produção, promovendo diferentes tipos de formação/qualificação profissional. É inerente a este fenômeno a ocorrência da dualidade entre formação para o trabalho intelectual – destinado a uma elite da classe trabalhadora – e formação para o trabalho manual – destinado à grande maioria dos trabalhadores (SOUZA, 2012, p. 28).

¹⁵⁴ Seriam estratégias de “inclusão” sustentadas na reconfiguração da Pedagogia do Capital, realizadas por meio de “certificação vazia” em cursos aligeirados, à distância ou outras formas que justifiquem a aparente inclusão que, em si, é a justificativa da incompetência, mesmo assentadas na “Educação ao Longo da Vida” coadunados às transformações produtivas. “A estratégia por meio da qual o conhecimento é disponibilizado/negado, segundo as necessidades desiguais e diferenciadas dos processos de trabalho integrados, é o que temos chamado de inclusão excludente na ponta da escola. Ao invés da explícita negação das oportunidades de acesso à educação continuada e de qualidade, há uma aparente disponibilização das oportunidades educacionais, por meio de múltiplas modalidades e diferentes naturezas, que se caracterizam por seu caráter desigual e, na maioria das vezes, meramente certificador, que não asseguram domínio de conhecimentos necessários ao desenvolvimento de competências cognitivas complexas vinculadas à autonomia intelectual, ética e estética” (KUENZER, 2007, pp. 1170-1171).

Convergente a esta tese, Santos (2000) reitera que a nova dualidade escolar se reifica como espelho da divisão social do trabalho, onde a escola refrataria os determinantes da sociedade de classes para a manutenção da ordem desigual. Tal prerrogativa, nas palavras da autora, incrementa o trabalho alienado transformando os sujeitos sociais em seres unilaterais.

Tal situação decorre da divisão social do trabalho: àquele que detém o domínio dos meios de produção é permitido ainda o domínio intelectual do trabalho (compreendido intelectual, neste caso, como atividade decisória, criativa e dirigente); àquele que detém quem detém a força de trabalho como único patrimônio permite-se apenas ao domínio operacional (execução) (SANTOS, 2000, p. 28).

Esta conclusão é extraída do pensamento gramsciano sobre a escola, assim como sua crise. Para Gramsci (2001, p. 49) esse modelo seria representado pela escola de tipo profissional, “preocupada em satisfazer interesses práticos imediatos”, em contraposição à escola formativa, “imediatamente desinteressada”, de cunho propedêutico. A escola no capitalismo teria sua lógica, ou sua “marca social”, que é “dada pelo fato de que cada grupo social tem um tipo de escola próprio, destinado a perpetuar nestes estratos uma determinada função tradicional, dirigente ou instrumental” (GRAMSCI, 2001, p. 49).

O que denominamos aqui como a formação humana sob a ótica do capital se articula à compreensão da escola, e dos sistemas de ensino, enquanto ente indispensável para a geração de mais-valor produtivo e para a regulação social sob os ditames da ordem societária burguesa, que se reconfigura nos dias atuais pela reestruturação da dualidade escolar agregando para além do mais-valor, mas a responsabilização do indivíduo-sujeito pela sua subsistência e reprodução social sob as premissas neoliberais. Esta concepção atualmente se consolida também por meio das premissas da Sociedade do Conhecimento.

Dentre os elementos que constituem essa tese, nos apropriaremos criticamente de duas vertentes por ela defendida. A primeira se relaciona a reconfiguração do trabalho e do trabalhador na contemporaneidade, que será examinada posteriormente pela noção de empregabilidade e do recrudescimento da Teoria do Capital Humano. Para Drucker (1993, pp. 38-39) a palavra emprego, assim como empregado, é altamente inadequadas nos dias atuais, devendo ser substituída

por trabalhador do conhecimento. Por meio da defesa da tese do fim do trabalho, se categoriza a classe trabalhadora a partir de então como portadora do meio de produção – o conhecimento.

De agora em diante, a “lealdade” não poderá ser obtida com o cheque de pagamento; ela terá que ser conquistada provando aos trabalhadores do conhecimento que a organização que presentemente os emprega pode lhes oferecer oportunidades excepcionais para que eles sejam eficazes. Há não muito tempo, falávamos a respeito de “mão-de-obra”; hoje falamos cada vez mais em “recursos humanos”. Isto significa que é o trabalhador do conhecimento quem decide, em grande parte, com o que irá contribuir e qual poderá ou deverá ser o rendimento desse conhecimento (DRUCKER, 1993, p. 42).

O autor supracitado constrói, de modo ideológico e a-histórico, uma simetria entre o trabalhador e o capitalista exaltando que a remuneração de ambos depende absolutamente de suas capacidades cognitivas, criativas e laborais. O capital que antes estava sob o poder das corporações, e também se encontra nos dias atuais, se transporta, segundo Drucker (1993, p. 42), para a mão dos trabalhadores do conhecimento e podem ser mobilizados de acordo com sua aptidão intelectual. O foco – ou a fórmula da ascensão social – reside na gerência do desempenho dos sujeitos e dos grupos empenhados para competitividade no livre mercado, sendo o conhecimento o elemento primordial para sua sobrevivência no contexto da consolidação das novas tecnologias. Por meio do ataque ao serviço público, considerado por Drucker (1993) como altamente improdutivo e dispendioso, sustenta-se que todo conhecimento deve ser submetido à produtividade, e esta ao campo da valorização-desvalorização dos salários contra qualquer forma concreta de estabilidade empregatícia. Seria de todo modo a apologia à meritocracia.

A segunda vertente defendida por Drucker (1993), que será analisada aqui por meio da reconfiguração das estratégias para a mediação do conflito de classes, se assegura na responsabilidade social das organizações e da sociedade civil. Esta perspectiva se associa ao desempenho econômico tanto em seus impactos produtivos, quanto em sua relação com a sociedade. Isto inclui tanto o poder social das organizações para o estabelecimento de regras e códigos sociais com foco nos resultados, quanto nas possibilidades de administração de questões sociais.

O desempenho econômico não é a única responsabilidade de uma empresa. Nem o desempenho educacional é a única responsabilidade de uma escola, ou o desempenho em cuidados com a saúde a única responsabilidade de um hospital. O poder precisa sempre ser equilibrado com a responsabilidade, pois caso contrário ele se transforma em tirania. Sem responsabilidade, o poder sempre degenera em mau desempenho. E as organizações *possuem* poder, embora este seja apenas social (DRUCKER, 1993, p. 71 – grifo do autor).

O período categorizado como Pós-Capitalista (DRUCKER, 1993) seria estruturado pela redefinição das relações de poder e do protagonismo social sob as premissas da Terceira Via. Tanto que para isto o autor ressalta a importância das empresas para a realização das necessidades materiais da comunidade com o mesmo espírito das novas forças coletivas e flexíveis do trabalho. Para além das corporações, os trabalhadores do conhecimento seriam, de modo convergente às empresas, responsáveis para a atividade social constante¹⁵⁵.

Estas prerrogativas orientarão as finalidades formativas para a formação do homem de novo tipo, gerando nos sistemas de ensino um movimento de reconfiguração pedagógica, ética, política e curricular sob os princípios neoliberais que abarcam o regime de produção e da regulação social. Essa concepção de educação é idealizada e praticada em decorrência do perfil histórico do trabalhador, assim como das metamorfoses do mundo do trabalho consolidadas atualmente sob o princípio político, econômico, cultural-ideológico e social da empregabilidade (ARROYO, 1999, p. 18).

A noção de empregabilidade surge num contexto de desregulamentação e desformalização dessas relações de trabalho, como estratégias para amenizar a crise dos empregos e para aumentar os ganhos de produtividade das empresas. Esse contexto se configura pela perda dos direitos trabalhistas e redução de gastos com a força de trabalho, somadas à adoção de novos métodos organizacionais da produção e do trabalho, somadas à adoção de novos métodos organizacionais da produção e do trabalho que incluem a terceirização de atividades não estratégicas. A ética profissional inspirada por essa noção baseia-se, então, na adaptação individual a essas mudanças (RAMOS, 2001, p. 253).

¹⁵⁵ Para exemplificação e valorização desta assertiva, Drucker (1994, p. 39) ressalta o voluntariado na sociedade americana, onde aproximadamente 90 milhões de pessoas atuam “como empregado não remunerado para uma organização sem fins lucrativos, em sua maioria três horas por semana”.

Assentada nas teses neoliberais acerca da ética fundada na liberdade e competitividade – abrangendo todas as escalas, do indivíduo às empresas multinacionais –, se desenvolve no contexto de massificação do exército industrial de reserva, da alteração das morfologias do mundo do trabalho derivados principalmente da composição orgânica do capital, e da fragmentação-atomização da classe trabalhadora logrando a individualização na relação capital-trabalho, o que aprofunda, no processo de intensificação da precariedade, sua insegurança e subsunção ao capital, mecanismos no interior da escola voltados para a formação cada vez mais individualizada-flexível. Esta é uma característica normativa da flexibilização, indissociável do princípio liberal da livre venda da força de trabalho e capitalização humana.

Rummert (2000, p. 56) analisa os efeitos da ideologia da empregabilidade por meio do deslocamento sociológico como êxito ideológico do neoliberalismo – “do *nós* para o *eu*”. A liberdade neoliberal se funde, na visão da autora, em dois flancos. O primeiro se remete à liberdade de ação individual tomando como conteúdo as regras do livre mercado, gerando um tempo de intensificação da competitividade que pulveriza o compromisso solidário da classe trabalhadora e sua consciência de classe. O segundo, resultante do primeiro, se fortalece como reificação ideológica na contemporaneidade, onde os indivíduos autônomos “transferem os conflitos estruturais para o campo dos conflitos interpessoais” (RUMMERT, 2000, p. 59).

O incentivo à competição, neste sentido, corrobora a atomização social na medida em que redistribui os conflitos para o interior da classe trabalhadora e rompe laços de compromisso solidário. Assim, ocorre a valorização da diferença, associada à competitividade e à busca de superioridade sobre os demais, que deve ser conquistada individualmente, sendo competência de cada um lutar, de forma isolada, por seus interesses e necessidades (RUMMERT, 2000, pp. 59-60).

A ideologia da empregabilidade, como forma de consolidação do *ethos* individual pós-moderno, além de impulsionar a competitividade e o deslocamento das questões estruturais promove, por meio da atomização da reprodução social e material da vida, a justificativa para a desigualdade socioeconômica. “As diferenças

são tomadas em argumentos para a defesa das desigualdades” (RUMMERT, 2000, p. 61) como consequência da sobrevalorização do mérito.

São tidos como “culpados”, ainda, os próprios excluídos, que, por falta de mérito, em decorrência da ausência de atributos positivos naturais ou pela inexistência de empenho real, são considerados artífices de sua própria exclusão. A estratégia de culpabilização da vítima, desenvolvida junto aos setores marginalizados e àqueles que cotidianamente são colocados em situação de exclusão, apenas referenda um elemento, de há muito, constitutivo dos projetos identificatórios difundidos junto às classes subalternas pelo Estado e pelas forças dominantes (RUMMERT, 2000, p. 61 – grifo da autora).

O impulso à ideologia do mérito, que dialeticamente materializa uma sociedade hierarquizada e estratificada, também baliza o discurso da insuficiência do Estado diante dos problemas sociais e da cidadania de novo tipo (NEVES, 2005). Naturalizada a perspectiva da competitividade por meio da sobrevalorização da eficiência, da produtividade, do individualismo e da competição, se coaduna dialeticamente o incentivo à responsabilização social por meio da “concepção utilitarista de cidadania” para a redução das angústias sociometabólicas. Como forma de “mitigação” das consciências dos vencedores emerge a cidadania utilitária, onde “soma-se o aspecto lúdico e desafiador proposto pelo cotidiano competitivo, que recebe acolhida no imaginário social, constituindo um recurso de afirmação de identidades revestida de positivities” (RUMMERT, 2000, p. 62).

Situado no período de mudança dos padrões tecnológicos regido pela especialização flexível, observamos o deslocamento do indivíduo no mundo do trabalho para a lógica toyotista que tem como imperativo a quebra, não total dependendo do patamar de desenvolvimento dos meios de produção, da divisão-hierarquização do trabalho e sua respectiva integração, tendo como centralidade as dimensões subjetivas, éticas, morais e intersubjetivas baseadas na cooperação (HIRATA, 1997, pp. 24-25), ou no espírito da “família Toyota” (ANTUNES, 2011; ALVES, 2011). Este trabalhador é cada vez mais designado

[...] Como o sujeito do processo de trabalho: o recurso à inteligência, à capacidade de inventar e de criar remetem à pessoa, mais do que ao indivíduo, e essa pessoa é sujeito considerado capaz de se implicar, de mobilizar os seus recursos próprios em vista da atividade produtiva. [...] Tratando-se de pessoa, torna-se difícil dissociar o tempo de

trabalho e o tempo extra-trabalho, o profissional e o pessoal, o público e o privado. A implicação da pessoa significa, no “modelo” japonês, que a empresa invade a totalidade dos tempos sociais (HIRATA, 1997, p. 25 – grifo da autora).

A sobreposição do tempo gera os impactos pessoais no tempo de trabalho sobre o ócio, e se converge de modo intencional à reestruturação dos mecanismos de gestão do corpo nas teses da Sociedade do Conhecimento (DRUCKER, 1994). Partindo das premissas de revolução da produtividade e do incremento tecnológico, o conhecimento teria uma nova estruturação diante dos novos desafios impostos à humanidade. Sua finalidade seria a “informação eficaz em ação, focalizada em resultados” (DRUCKER, 1993, p. 25) a qualquer custo, impactando na totalidade do tempo de vida pela captura da subjetividade e das metas impostas – fato que aponta pistas para a ampliação dos problemas físicos e psicológicos na contemporaneidade. Para Souza (2005, p. 9), com a consolidação das premissas da sociedade do conhecimento, se materializaram “novos conceitos operacionais de qualidade total, flexibilidade, trabalho participativo em equipe, formação flexível, abstrata e polivalente”, como forma de impetrar os imperativos do regime de acumulação flexível no cotidiano da classe trabalhadora. As formas de gestão do trabalho, como em sua historicidade, são os mecanismos de reprodução da vida material e imaterial que em si se trata “de conformação psicofísica do trabalhador/cidadão às novas exigências do processo de trabalho e de produção” (SOUZA, 2005, p. 9).

Consideramos que os dilemas atuais estão imersos no paradigma do Controle da Qualidade Total (CQT), que objetiva a integração total e multifuncional da classe trabalhadora à produção de modo objetivo e subjetivo almejando a ampliação da produtividade com menor custo possível, indissociável da qualidade e da setorização do consumo com preços competitivos (MACHADO, 1994, p. 15). Isto edifica no país a revisão da formação humana no contexto de globalização por meio do impulso à apologia da criatividade e tomada de decisão – aprender a aprender –, principalmente pela intencional promoção da competitividade em escala global,

impactando diretamente as diretrizes e parâmetros curriculares ao longo da década de 1990 com o respaldo das orientações internacionais¹⁵⁶.

A tradução das oportunidades ampliadas de educação em desenvolvimento efetivo - para o indivíduo ou para a sociedade - dependerá, em última instância, de, em razão dessas mesmas oportunidades, as pessoas aprenderem de fato, ou seja, apreenderem *conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores*. Em consequência, a educação básica deve estar *centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem*, e não mais exclusivamente na matrícula, frequência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma. Abordagens ativas e participativas são particularmente valiosas no que diz respeito a garantir a aprendizagem e possibilitar aos educandos esgotar plenamente suas potencialidades. *Dai a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho* (UNESCO, 1990, p. 4 – grifos do autor).

Por meio da Pedagogia das Competências se supera paulatinamente a concepção de qualificação fordista que se limita à “qualificação do emprego, do posto de trabalho” (HIRATA, 1997, p. 31), para a reificação “da pessoa mais do que do sobre o posto de trabalho e possibilita associar as qualidades requeridas do indivíduo e as formas de cooperação intersubjetiva” (HIRATA, 1997, p. 30), que nem sempre pode ser remunerada – vide as medidas do *zero hour contract*. Nos dias atuais podemos conceber a competência individual indissociável da noção de empregabilidade. Para Hirata (1997, p. 33) esta cumpre duplo papel. O primeiro seria a sua aceção positiva como forma de migrar de trabalho para obtenção de melhores rendimentos, ou a capacidade do indivíduo em obter “emprego” – sua capitalização no mercado. O segundo, mais importante para a presente análise por causa da sua sustentação no discurso sobre a crise da escola, assim como sua superação, está na função ideológica.

A noção de empregabilidade está associada a uma política de seleção da empresa e implica em transferir a responsabilidade da não-contratação (ou da demissão, no caso dos *plans sociaux*) ao trabalhador. Um trabalhador “não empregável” é um trabalhador não formado para o emprego, não competente etc. O acesso ou não ao emprego aparece como dependendo da estrita vontade individual de formação, quando se sabe que fatores de ordem macro e meso econômica contribuem

¹⁵⁶ Destacamos aqui, principalmente, o Relatório Delors (UNESCO, 2000).

decisivamente para essa situação individual (HIRATA, 1997, p. 33 – grifos da autora).

Seria, sinteticamente, a responsabilização do trabalhador pela sua subsistência-trabalho. Por meio das competências, e sua pedagogia, no contexto da crise do emprego, se desloca o conceito de qualificação¹⁵⁷ como posto fixo no trabalho ou comprovada mediante o diploma. Seria mais uma consequência do regime de acumulação flexível aliado ao declínio das atividades reguladoras do Estado, protagonista na formação dos trabalhadores até a década de 1980.

A lógica da competência se inscreve no movimento que se acirra nos anos 80 [...] de declínio das intervenções reguladoras do Estado no domínio econômico, modificando as formas de regulação entre oferta e demanda de emprego. Com a competência [...] a referência aos postos ideais (definidos no coração dos negócios coletivos e paritários) se rarefizeram em proveito das formas de adaptação à diversidade do concreto (RAMOS, 2001, p. 65).

A subjugação da classe trabalhadora ante o capital devido às novas questões, combinado à retração do Estado enquanto mediador, se coaduna à função político-econômica das competências individuais. Esta impetra a instabilidade positiva e negativa dos trabalhadores, assim como sua individualização, sendo concebida e contabilizada pela produtividade e potencialidade. O que muda de fato é a subjugação do conhecimento técnico pelo fazer, que somado “a valorização da *implicação subjetiva no conhecimento*, ela desloca a atenção para a atitude, para o comportamento e para os saberes tácitos dos trabalhadores” (RAMOS, 2001, p. 66 – grifo da autora).

Por essa ótica, a emergência da noção de competência é fortemente associada a novas concepções do trabalho baseadas na flexibilidade e na reconversão permanente, em que se inscrevem atributos como autonomia, responsabilidade, capacidade de comunicação e polivalência. Neste sentido, o domínio do processo de trabalho faz

¹⁵⁷ “A lógica da qualificação desenvolveu o modelo de carreira, em que a trajetória profissional era enquadrada nos parâmetros de classificação, correspondentes aos conjuntos de postos reunidos por similaridade técnica. A progressão ao seio de uma carreira obedecia a regras que se aplicavam, particularmente nas grandes empresas, combinadas à antiguidade e à seleção apoiada sobre critérios objetivos. [...] Sob a égide da autonomia requerida pelos processos automatizados, as formas de gestão do trabalho fazem incidir sobre os próprios trabalhadores a responsabilidade por gerar condições de promoção” (RAMOS, 2001, p. 63). Ou seja, procedimentos endógenos à lógica gestão por competência.

apelo às qualificações tácitas, implícitas e não formalizadas por parte dos trabalhadores (RAMOS, 2001, p. 66).

A hegemonização do paradigma da competência se instaura na capacidade do trabalhador em responder questões latentes no cotidiano do trabalho de modo coletivo por meio de suas próprias capacidades, ou habilidades, e inteligência orientada pela/para a ação-resolução de situações-problema. Seria a dimensão “experimental da qualificação” (RAMOS, 2001, p. 68). Os conhecimentos adquiridos são voltados completamente para o fazer reflexivo no trabalho, colocando as aprendizagens a essas situações de modo objetivo e subjetivo, alcançando de modo profícuo os estudantes.

Entre os estudantes, o momento da prática é supervalorizado e assume status de real sentido de todo o conhecimento profissional, o que materializa entre eles o fetiche da prática, em que a formação profissional é entendida como instrumental para ser capaz de produzir e não de pensar sua existência ou conhecer o sentido sócio-histórico da produção (SOUZA, 2018, p. 135).

A Pedagogia das Competências, que não se limita apenas ao fazer no trabalho, se materializa por meio da redefinição das relações sociais de produção na conjuntura de elevado desemprego e informalidade do labor. Como *modus operandi* tácito do capital, disseminado pelos aparelhos privados de hegemonia em tempos de transformação contínua das tecnologias, se impõe de modo naturalizado para a classe trabalhadora a demanda-responsabilização por sua adequação à esta conjuntura. A competência se determina como “*capacidade produtora de um indivíduo*” (SILVA, 2008, p. 66 – grifo da autora) se configurando não por uma série de “conhecimentos, habilidades e atitudes, mas da capacidade de combiná-los, integrá-los e utilizá-los de modo a atender ao que é requerido no contexto do trabalho” (SILVA, 2008, p. 66).

As competências se solidificam na escola como reflexo da atomização societária, como metodologia cada vez mais individualizada e competitiva, pois sua normalização-normatização é ratificada com base nos resultados e no desempenho quantificado da aprendizagem pelas avaliações externas, não dispensando as estratégias de motivação pessoal. Isto seria o apogeu da ética neoliberal para a reprodução social.

A questão da “empregabilidade” residiria, portanto, no indivíduo e não na sociedade, se esta é capaz de gerar empregos. O enfoque das competências, para a OIT, teria consequências que interessariam ao bem-estar da sociedade em seu conjunto, à medida que, ao lado dos benefícios diretos para os indivíduos enquanto força de trabalho, comportaria uma garantia de qualidade a eles como consumidores: se a mão-de-obra produz com competência, quem ganha é o consumidor (SILVA, 2008, p. 67).

Esse tipo de formação tem como base as exigências do processo de reestruturação produtiva, logrando à escola um caráter altamente instrumental. Seria a reconfiguração da sua racionalidade fundamentada no mercado por meio da “dimensão subjetiva (mobilização de saberes e de recursos) e da dimensão social (ação, desempenho e *performance*)” (SILVA, 2008, p. 89 – grifo da autora). Isto impacta a totalidade dos sistemas de ensino, principalmente o currículo e as práticas curriculares-pedagógicas reguladas pelas avaliações externas, por onde se consolida a redefinição da política do conhecimento sustentada no pragmatismo como forma até de superação do fracasso escolar. Sustentado como objetivos de aprendizagem, ou outras noções comuns nos documentos oficiais, se desloca cada vez mais o papel do professor na relação ensino-aprendizagem, imputando o ensino para a aprendizagem traduzido como foco sobre o aluno e sua responsabilização pelos resultados também – cabe ressalvas pela ofensiva sobre a prática docente e sua responsabilização de mesmo cunho neste processo.

Isto decorre da necessária conformação, sob a ótica do capital, dos homens e mulheres no contexto de elevada “desempregabilidade”, onde o principal mote seria a responsabilização individual por sua condição material induzindo sua formação principalmente à sua potencialidade do saber-fazer. Neste sentido, a Pedagogia das Competências cimenta na escola os pressupostos sistêmicos da administração privada e do comportamento humano, resgatando princípios behavioristas (SILVA, 2008). Sua normatização reside no mesmo campo do gerencialismo por seguir critérios de avaliação e responsabilização introjetadas nos indivíduos.

Tal face administrativa incorpora os objetivos do regime de acumulação flexível, assim como os pressupostos neoliberais, por meio das medidas de *accountability* que além de proporcionar o controle exógeno, materializa a

autorregulação de modo individualizado. Essa seria uma medida aqui tratada anteriormente sobre o objetivo central do capital para a educação no âmbito da captura da subjetividade (ALVES, 2011), que se fortaleceu com a Pedagogia das Competências.

Daí o caráter “flexível” da força de trabalho: importa menos a qualificação prévia do que a adaptabilidade, que inclui tanto as competências anteriormente desenvolvidas, cognitivas, práticas ou comportamentais, quanto a competência para aprender e para submeter-se ao novo, o que supõe subjetividades disciplinadas que lidem adequadamente com a dinamicidade, a instabilidade, a fluidez. O discurso da necessidade de elevação dos níveis de conhecimento e da capacidade de trabalhar intelectualmente, quando adequadamente analisado a partir da lógica da acumulação flexível, mostra seu caráter concreto: a necessidade de ter disponível para consumo, nas cadeias produtivas, força de trabalho com qualificações desiguais e diferenciadas que, combinadas em células, equipes, ou mesmo linhas, atendendo a diferentes formas de contratação, subcontratação e outros acordos precários, assegurem os níveis desejados de produtividade, por meio de processos de extração de mais-valia que combinam as dimensões relativa e absoluta (KUENZER, 2017, p. 341 – grifo da autora).

Impulsionados pela ideologia desenvolvimentista neoliberal, que toma a educação como referencial para o incremento econômico variável, ocorre o recrudescimento da Teoria do Capital Humano (SOUZA, 2005).

O cerne desta teoria consiste na consideração de que o somatório imputado à produtividade do estoque de capital físico e estoque de trabalho da economia, ao longo de determinado tempo, corresponde apenas a uma parcela do crescimento econômico. Há um resíduo que não é explicado pelo acréscimo do estoque de capital e de trabalho. E a existência desse resíduo é explicada pelo investimento nos indivíduos, denominado analogicamente “capital humano”, que engloba o investimento em educação formal, treinamento, saúde do trabalhador etc. Desse modo, a Teoria do Capital Humano pretende complementar os fatores explicativos do desenvolvimento econômico, segundo a concepção neoclássica, dando sua interpretação à alta de salários do fator trabalho nos países mais desenvolvidos na época de ouro do capitalismo e explicando, no nível individual, os diferenciais de renda (SOUZA, 2005, p. 3 – grifo do autor).

A Teoria do Capital Humano se aglutina às considerações de Friedman (1985, pp. 83-100) acerca do *papel do governo na educação*. Para este, o papel do governo estaria limitado à instrução, sendo a educação limitada à base comum de

valores para a estabilidade social não se inserindo, de modo algum, no sistema de crenças e pensamentos para a inibição da liberdade fundada nos valores éticos e morais neoliberais. O papel do governo seria apenas adentrar sobre essa vereda ante o risco do investimento privado em seres humanos, em contraposição à capitalização fixa¹⁵⁸, sob a prerrogativa de retorno financeiro ao governo após sua inserção no mercado de trabalho.

Indissociando a capitalização humana ao desenvolvimento nacional, mesmo projetando para a tal o financiamento direto do governo às famílias para a escolha das escolas de acordo com a performance dos estudantes e os princípios da liberdade, como instaurado nos EUA por meio da *voucherização* (RAVITCH, 2011), Friedman (1985, p. 95) afirma que a preparação vocacional não apresenta os efeitos laterais, negativos para a liberdade humana como a propagação de valores em um tipo de educação geral. Seria uma forma de investimento produtivo como ocorre no processo de modernização dos equipamentos técnicos e tecnológicos que impulsionariam a produtividade econômica do ser humano – o fator humano.

Na perspectiva econômica da escola neoclássica, Schultz (1973, p. 19) analisa os componentes da educação para a economia de modo mais profundo, ressaltando em seu exame a não dedicação dos economistas a esse assunto. Para este autor, a educação tem como finalidade, dentro das peculiaridades culturais e históricas, o desenvolvimento do ensino-instrução e da aprendizagem sob os princípios neoliberais.

Educar significa, etimologicamente, revelar ou extrair de uma pessoa algo potencial e latente; significa aperfeiçoar uma pessoa, moral e mentalmente, de maneira a torná-la suscetível de escolhas individuais e sociais, e capaz de agir em consonância; significa prepará-la para uma profissão, por meio de instrução sistemática; e, por fim, significa exercitar, disciplinar ou formar habilidades (SCHULTZ, 1973, p. 18).

¹⁵⁸ “O investimento em seres humanos não pode ser financiado nos mesmos termos ou com a mesma facilidade do investimento em capital físico, e é fácil perceber por quê. Se um empréstimo fixo em dinheiro é feito para financiar investimento em capital físico, o indivíduo ou organização que concede o empréstimo pode garantir-se sob a forma de uma hipoteca ou de existência sobre os bens físicos e pode realizar pelo menos em parte de seu investimento, em último caso, pela venda dos bens físicos. Se for feito o mesmo empréstimo para aumentar o poder ou capacidade produtiva de um ser humano, não se pode evidentemente obter garantia comparável” (FRIEDMAN, 1985, p. 96).

Sua exposição prossegue tomando por base as mesmas premissas de Friedman (1985), entendendo a escola como o espaço apropriado da instrução, e encarando-a como uma indústria com essa finalidade, com a diferença da não objetificação direta do lucro, mas como um componente da produção semelhante ao capital fixo.

A instituição educacional descobre e cultiva o talento potencial. As possibilidades das crianças e dos estudantes veteranos não poder ser conhecidas até que sejam descobertas e cultivadas. [...] uma das funções do sistema educacional é agir como um dispositivo para descobrir e selecionar o talento potencial. [...]

A instrução aumenta a capacidade de adaptação das pessoas, face às flutuações das oportunidades de emprego, associadas ao crescimento econômico. Quando um trabalhador estabilizado se defronta com tal situação, talvez tenha que trocar seu atual emprego por outro e, até mesmo, abandonar determinada especialidade em declínio, por outra que ofereça melhores oportunidades de trabalho (SCHULTZ, 1973, p. 56).

Considerando o aspecto positivo da empregabilidade pela mobilidade dos trabalhadores devido à sua potencialidade competitiva, o Schultz (1973) reitera o papel da escola para a descoberta das potencialidades humanas, sendo ela o berço para a orientação vocacional e o aperfeiçoamento dos indivíduos ao mercado de trabalho. Para o autor em questão isto impactaria diretamente no desenvolvimento da nação, do consumo, da estrutura de pagamento e da distribuição de renda. Desenvolvendo a concepção burguesa de homem, se justifica a funcionalidade do Estado na consolidação das potencialidades para a promoção do desenvolvimento econômico, retornando ao mercado enquanto potencial consumidor.

Schultz (1978, pp. 76-80) explica suas assertivas por meio de um estudo sobre o desigual desenvolvimento dos países, justificando o investimento em educação como diferencial. O processo sócio-histórico no qual germina a Teoria do Capital Humano está compreendida no âmbito teórico, político e ideológico do neodesenvolvimentismo. De acordo com a tese de Frigotto (2010, p. 144) alocamos esse movimento estratégico da burguesia mundial no seio

[...] Das relações internacionais, a questão do imperialismo, passando à ideia de que o subdesenvolvimento nada tem a ver com as relações de poder, mas se trata fundamentalmente de um problema de mudança

ou modernização de alguns fatores, onde os recursos humanos qualificados – capital humano – se constitui no elemento fundamental.

De modo a-histórico, e descartando as relações desiguais de poder no ordenamento político-econômico dos países sem considerar ao menos os fenômenos de caráter geopolítico, as teses sustentadas por Schultz (1978) produzem uma argumentação ideologizada para a legitimação da desigualdade do desenvolvimento entre as pessoas e as nações. Justificando a ampliação do investimento em capital humano como a principal forma de incremento do PIB, devido à elevação direta da renda, enquanto o capital fixo produz sua constância, esta concepção teórica, política, cultural e ideológica estaria estruturada no acréscimo marginal de instrução e educação para a ampliação da capacidade produtiva. Ideológica e pragmaticamente esta tese se sustenta pela necessária educação pautada na instrução e adaptabilidade dos trabalhadores, que além de potencializar e gerar mais valor às mercadorias, produziria em tese a superação da desigualdade social, da pobreza e consecutivamente a mobilidade social, ratificando a visão burguesa de homem, de sociedade e das relações de produção. Além disso,

[...] A questão das desigualdades sociais, dos antagonismos de classes, o conflito capital-trabalho seriam superados, por um processo meritocrático. Mascara-se, como vimos, o caráter orgânico da acumulação, concentração e centralização do capital e a própria luta de classes, na medida em que se nivela, sob a categoria de capital, a capacidade de trabalho dos indivíduos “potenciada” com educação ou treinamento, ao capital físico, ou seja, a força de trabalho se apresenta como uma mercadoria – um capital do mesmo valor que o capital físico (FRIGOTTO, 2010, p. 145).

Para a qualificação e produção dessa mercadoria geradora do crescimento excedente (SCHULTZ, 1973), sustentada pelo discurso empresarial e solidificada na sociedade civil pelo âmbito dos recursos humanos, se imputa ao Estado tal responsabilidade. No primeiro momento, o que poderia ser visto como paradoxal aos princípios neoliberais pela apropriação individual do fundo coletivo, é revisto e legitimado pela taxa de retorno social e individual.

Isto significa em outros termos que a taxa de lucro criada com a maior produtividade dos indivíduos devida ao seu mais em educação é repartida de maneira justa entre o indivíduo e o Estado. Aquele porque investiu esforço, energia e tempo, perdendo potencialmente salários se estivesse utilizado esse tempo para seguir um trabalho remunerado. O

Estado receberia de volta, sob forma de taxas e impostos, os investimentos originais mais a parcela da taxa de lucro, justamente repartida entre ele e o indivíduo. Numa análise ideológico-crítica a taxa de retorno se desmascara como a taxa de mais-valia que em verdade não beneficia o trabalhador que a produz, nem uma entidade abstrata como a *nação*, representada pelo Estado, mas sim o empresário capitalista, que empregou a força de trabalho (FREITAG, 2005, pp. 52-53 – grifo da autora).

O investimento em educação deve ser tomado como elemento vital para a extração de mais-valia relativa e absoluta no processo de incremento tecnológico-técnico, assim como na simplificação do trabalho complexo e no incremento qualitativo do exército industrial de reserva. O que tangencia o discurso neoliberal sobre o papel do governo na educação é a legitimação do risco de investimento na formação de capital humano, utilizando a prerrogativa do desenvolvimento nacional. Segundo Freitag (2005, p. 54), a qualificação da força de trabalho não está relacionada à melhoria da qualidade da classe trabalhadora, mas ao aprimoramento da dependência da força de trabalho ao capital. O que interessa em todo o percurso é o incremento da mais-valia.

Sob a ideologia do desenvolvimento e do crescimento continuado da economia e alegando ao mesmo tempo assegurar empregos duradouros à força de trabalho disponível, defendem, em verdade, os interesses da maximização dos lucros da empresa privada, pois mantêm em reserva potencial de trabalhadores que constantemente são reciclados em função das novas demandas geradas pela dinâmica e irracionalidade do modo de produção. O planejamento educacional constitui assim uma maneira de manipular “o exército industrial de reserva”, dando-lhes sua plena funcionalidade: fornecer a cada momento a força de trabalho necessária à expansão ou contenção da produção de degradar salários (FREITAG, 2005, pp. 56-57).

A economia da educação sustentada pelos neoliberais como princípio da harmonização e competitividade, fundada na liberdade individual que se propaga atualmente por meio do discurso da equidade social, tem como prerrogativa a ocultação da ideologia da igualdade por retirar de sua substância o não-retorno social e individual, cooptado pelo lucro do capitalista. Seria a forma de ocultar a taxa de retorno social e individual que “corresponde exatamente à taxa de lucro, apropriada pela empresa privada para assegurar o processo de acumulação do capital” (FREITAG, 2005, p. 60). Seria um elemento dialético, ancorado no

mascamamento da taxa de retorno ao capitalista e imputado explícita, e implicitamente, por meio da captura da subjetividade tanto no âmbito da naturalização do desequilíbrio econômico dos países, quanto dos sujeitos.

A formação ou qualificação da força de trabalho constitui um dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda. Se do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico, do ponto de vista microeconômico, tal investimento constitui o fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social (SOUZA, 2005, p. 3 – grifo do autor).

Na análise de Souza (2005, p. 5) a Teoria do Capital Humano exerce um movimento circular, tendo como conteúdo elementar as concepções de homem e sociedade que desconsidera as relações sociais de produção para a cimentação da pragmaticidade burguesa. Para isto se incrementam as vicissitudes tecnicistas e racionalistas no campo da educação calcados na apologia da neutralidade e naturalidade da formação humana para o desenvolvimento econômico, tendo como fundamento o individualismo¹⁵⁹, a propriedade, a igualdade, a liberdade¹⁶⁰ e a democracia (CUNHA, 1978).

O conteúdo ideológico que está por detrás dessa teoria é a idéia de que, no mundo da produção, todos os homens são “livres” para ascenderem socialmente e esta ascensão depende única e exclusivamente do mérito individual e/ou da administração racional dos seus recursos. Essa idéia se expressa no âmbito escolar na forma de uma compreensão de que a não aprendizagem, a evasão, a repetência são problemas individuais, conseqüência da falta de esforço, da “não-aptidão”, da falta de vocação dos indivíduos (SOUZA, 2005, p. 5 – grifos do autor).

¹⁵⁹ O individualismo se caracteriza atualmente como um derivado do liberalismo e da cultura pós-moderna, como um ente despreocupado com as formas de integração materiais, e concentrado na busca de seus interesses. “A isto se complementa a competição exacerbada como base do êxito individual, situação a que se presta o projeto individual, se este se descola de projetos sócio-coletivos” (RAMOS, 2001, p. 256). Esse descolamento é pertinente a própria manutenção do projeto ético-político neoliberal, sendo revisto com a mediação de Terceira Via. Para Cunha (1978, pp. 28-29) esse seria o pilar moral para a sustentação do projeto liberal, delimitando os demais fundamentos.

¹⁶⁰ “Por meio do fetiche da maquinaria e da mercadoria “capital humano”, essa ordem de pensamento mascara a origem real e única da produção da mais-valia: a apropriação privada do trabalho humano excedente. Em vez de centrar a análise no valor-trabalho e nas relações de classe, a análise passa a centrar-se em uma relação de troca de agentes de produção concebidos igualmente livres” (SOUZA, 2005, p. 5)

Seria a forma de justificação e legitimação das desigualdades sob a reengenharia da dualidade estrutural da educação. O mercado imputa sobre os sistemas de ensino, regulados e reproduzidos pelo Estado, a concepção de mundo utilitarista e fragmentária por meio da sobrevalorização do conhecimento útil e pragmático, que gera o impulso para as reformas curriculares e suas diretrizes alcançando o chão da escola por meio da regulação docente com as medidas de *accountability* educacional. Isto se reflete na atualidade por meio do recrudescimento da Teoria do Capital Humano “permeada pelo reforço e incentivo às iniciativas individuais, radicada na ideia do empreendedorismo como diferencial na acumulação de capital humano” (SOUZA, 2005, p. 8). A atualização desta teoria imbrica tanto na reestruturação produtiva por meio do incentivo às novas formas de geração de renda e subsistência, quanto na flexibilização do Estado aos determinantes do capital, vide a entrada das OS e ONGS neste setor com seus modelos “inovadores”.

Isto ocorre por meio do discurso da “improdutividade da escola” (FRIGOTTO, 2010, p. 152) e a insuficiência desta “do tipo de mediação que ela efetiva no interior do capitalismo monopolista”. Este discurso, impulsionado após os anos 1990, abriu um flanco para inserção dos pacotes de ensino que cada vez mais redimensionam os conteúdos promovendo o redirecionamento do processo ensino-aprendizagem calcados nas “formas de controle da produção e divulgação do saber que se processa na escola, e enquanto tais, de controle social mais amplo” (FRIGOTTO, 2010, p. 192). Se reformula a dualidade estrutural por meio da ampliação do acesso à escola para a população subalterna de modo racionalizado, determinando efetivamente os interesses hegemônicos.

Sua materialização ocorre pela desqualificação do trabalho escolar na formação profissional da classe trabalhadora, sendo esta executada pelas corporações atualmente. Seria uma “profissionalização que não profissionaliza” (FRIGOTTO, 2010, p. 195). Coloca-se cada vez mais a escola para a função social e política, legitimado pelo discurso da crise e não-adaptação dos sistemas de ensino à flexibilização do mundo do trabalho, logrando suas atividades para a manutenção da sociedade de classes tanto pela negação de uma forma de conhecimento que é excluída dos currículos escolares, quanto pela sobrevalorização de atitudes, valores

e competências. Por meio da “democratização do acesso”, se reconstitui o elitismo pedagógico fincado na reconfiguração dos conhecimentos e saberes, assim como a sua negação complexa para a classe trabalhadora.

Isto se materializa também na reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classe por meio da reorientação das estratégias de conformação ético-política da classe trabalhadora (SOUZA, 2015), combinando as formas de regulação social ao regime de produção endógeno à Pedagogia das Competências. “Trata-se de uma demanda de criação de novos mecanismos de conformação psicofísica e moral do trabalhador/cidadão diante do processo de reestruturação produtiva e da redefinição das relações de poder” (SOUZA, 2015, p. 146). Isto ocorre tanto no chão-de-fábrica para a maleabilidade e adaptação do trabalhador às novas condições de trabalho, quanto na escola pela sobrevalorização da ética burguesa.

Faz parte desta pedagogia, também, a disseminação de formas pseudo-científicas de apreensão da realidade social que valorizam o particular, o local, o efêmero, em detrimento de uma compreensão mais objetiva dos elementos que articulam e dão sentido ao Bloco Histórico que comporta as diversas particularidades da vida social. A naturalização da ideologia da “mão invisível do mercado” como reguladora eficiente do cotidiano social também faz parte do conteúdo desta pedagogia política. De modo geral, esta pedagogia política constitui o mecanismo pelo qual a burguesia busca formar as competências necessárias à conformação ético-política do trabalhador em uma dinâmica renovada de construção do consenso em torno da concepção de mundo burguesa (SOUZA, 2015, p. 175).

Segundo Gramsci (2015, p. 241) a imanência do novo, no sentido das transformações sociais e econômicas, torna imprescindível a manipulação e a racionalização das forças subalternas vide as consequências do proibicionismo no processo de instauração do fordismo nos EUA no início do século XX. Isto envolveria uma série de questões para a materialização do consenso ao projeto hegemônico no corpo da sociedade civil como a questão sexual, a racionalização da composição demográfica, a estrutura jurídica formal, a psicanálise, etc. Seria no presente não mais a combinação, nos termos gramscianos, de coerção e persuasão com altos salários e benefícios sociais, mas a reconstrução da propaganda ideológica e política com base na responsabilização individual.

Constatado por Gramsci a ineficiência do método fordista para o controle psicofísico total da classe trabalhadora, mediante a mecanização entronizada do gesto físico laboral que permitiu progressivamente a liberdade mental do operário (GRAMSCI, 2015, p. 272), passa a classe dirigente para novas estratégias de obtenção do consenso tendo como foco as iniciativas educacionais. Disto decorre a racionalização da vida da classe trabalhadora por meio das mudanças nos códigos sociais, nos hábitos individuais e nos costumes, que atualmente não implica em altos salários e melhoria da qualidade de vida, mas por meio da combinação entre “coação (autodisciplina) e persuasão” (GRAMSCI, 2015, p. 275). Ou uma nova civilização.

Para isto são elaborados “planos superestruturais” no corpo do Estado Ampliado combinando consenso e coerção, sendo a escola o espaço de cimentação do conformismo no primeiro momento, passando posteriormente para a coletivização do tipo social hegemônico (GRAMSCI, 2001, p. 39). Seria essa sua arquitetura, a que materializa a concepção de mundo da classe dirigente que orientará a prática política das classes subalternas no sistema capitalista. Analisada por Neves (2005) como a Nova Pedagogia da Hegemonia, a primeira marca dessa tese advém da repolitização¹⁶¹ da política no cerne da mediação de Terceira Via¹⁶² para a consolidação de um novo senso comum, com base no “associativismo colaboracionista; ou mesmo quando desenvolve valores que impulsionam soluções individualistas ou grupistas na resolução de questões relativas ao trabalho e à vida” (MARTINS; NEVES, 2010, p. 36).

O movimento em curso é promovido para a alteração da natureza da formação do trabalho simples e complexo no contexto histórico contemporâneo, tendo como finalidade a instauração de uma nova cultura cívica. Disseminado pelos

¹⁶¹ Esta, nos dias atuais, se cimenta sobre a ideologia da responsabilidade social, carregada de termos e da ideologia empresarial, para a formação de um novo perfil de trabalhador categorizado como empreendedor e colaborador (MARTINS; NEVES, 2015).

¹⁶² Uma das principais características do bloco histórico que se forma a partir da nova pedagogia da hegemonia, envolvendo a formação de novas teorias, a formação de novos intelectuais orgânicos e a difusão pedagógica dos novos consensos, é o realinhamento ideológico de teóricos e de forças políticas nas relações sociais e de poder. Esse realinhamento sugere que, com a “crise do marxismo”, a “morte do socialismo”, e a “insuficiência da perspectiva neoliberal”, o futuro da política estaria localizado num plano que vai além das formas clássicas de “esquerda” e “direita” (MARTINS; NEVES, 2010, p. 25 – grifos dos autores).

principais aparelhos privados de hegemonia no país (NEVES, 2005, pp. 99-110), e consolidando práticas no novo espírito voluntário por meio do redirecionamento da luta política no país (SOUZA, 2002), a cidadania de novo tipo se baliza de três iniciativas indissociáveis. A primeira tem como finalidade

[...] À viabilização do retorno ou da permanência de um conjunto significativo da população ao nível mais primitivo das relações de forças, aquele estreitamente ligado à estrutura objetiva, no qual os agrupamentos sociais organizam-se conforme sua função e posição na produção, seu uma maior consciência de seus papéis econômico e político-social. Nesse primeiro sentido, a nova pedagogia da hegemonia propõe-se a estimular um tipo de participação que, fortemente relacionada ao conceito gramsciano de catarse, tenta incentivar movimento caracterizados por soluções individuais (NEVES, 2005, p. 35).

A segunda se refere literalmente ao desmantelamento da organização da classe trabalhadora, sendo refuncionalizada pelos aparelhos privados de hegemonia para a construção de uma nova sociabilidade no contexto de diluição da consciência de classe e fragmentação dos trabalhadores.

A nova pedagogia da hegemonia atua no sentido de restringir o nível de consciência política coletiva dos organismos da classe trabalhadora que ainda atuam no nível ético-político para o nível econômico corporativo. Mais precisamente, a nova pedagogia da hegemonia estimula a pequena política em detrimento da grande política, propiciando, contraditoriamente, à classe trabalhadora a realização da grande política de conservação. Vale lembrar ainda, conforma a orientação gramsciana, que os movimentos em torno da pequena política traduz-se-iam, exemplarmente, tanto no plano mundial quanto regional, em ações como projetos de auto-ajuda, estímulo a um conceito de cidadania restrita, ênfase em ações destinadas à valorização de demandas e espaços comunitários e locais, dentre tantos outros (NEVES, 2005, p. 37).

Por último, como reflexo da fragmentação da classe trabalhadora após a década de 1960, a cidadania de novo tipo, em seu princípio “contra-hegemônico”, se reorganiza de modo fragmentado por meio da defesa de interesses setoriais no corpo da sociedade civil envolvendo as temáticas pacifistas, ecológicas, homossexuais etc.

As lutas concebidas em termos exclusivamente extra-econômicos, portanto, não representam, em si mesmas, um perigo fatal para o

capitalismo. Podem, inclusive, ser funcionais à estabilização da hegemonia burguesa. Politicamente, portanto, a organização desses grupos acaba por, contraditoriamente, desviar a atenção de importantes segmentos da classe trabalhadora da reflexão sobre os mecanismos de expropriação e exploração a que estão submetidos, ao mesmo tempo em que reforça o individualismo como valor moral radical, uma vez que reúne indivíduos para tratar de seus problemas específicos, desvinculados das questões sociais gerais (NEVES, 2005, p. 36).

Tal estratagem se enquadra na análise de Neves (2005) acerca da consolidação da nova pedagogia da hegemonia. Isto por cristalizar a educação para o desemprego, principalmente pela repolitização da classe trabalhadora e pela apologia da empregabilidade, além de consolidar elementos indissociáveis da nova cultura cívica.

Essa educação vem sendo propagada por diferentes meios, mas a escola continua sendo o espaço privilegiado para a conformação ético-política do “novo homem”, de acordo com os princípios hegemônicos. O “novo homem”, nessa visão de mundo, deve: sentir-se responsável individualmente pela amenização de uma parte da miséria do planeta e pela preservação do meio ambiente; estar preparado para doar uma parcela do seu tempo livre para atividades voluntárias nessa direção; exigir do Estado em senso estrito transparência e comprometimento com as questões sociais, mas não deve jamais questionar a essência do capitalismo. À escola, portanto, é transmitida a tarefa de ensinar as futuras gerações a exercer uma cidadania de “qualidade nova”, a partir do qual o espírito de competitividade seja desenvolvido em paralelo ao espírito de solidariedade, por intermédio do abandono da perspectiva de classe e da execução de tarefas de caráter tópico na amenização da miséria em nível local (NEVES, 2005, p. 211).

A cidadania de qualidade nova é intrínseca ao novo ordenamento social mundial que requer a revisão das condutas individuais, corporativas e dos governos (NEVES; MARTINS, 2015, p. 35). Ao mesmo tempo seria resultante da Sociedade do Conhecimento, tomando como sustentação a noção de colaboração social na limitação da participação política por via das estratégias da “democracia consentida”¹⁶³ (NEVES; MARTINS, 2015, p. 35), preestabelecidos sobre consensos

¹⁶³ Esse processo foi aprofundado por meio do incentivo à criação de “canais de participação da sociedade civil, sob os argumentos da cidadania reflexiva, com o objetivo de ampliar o consenso da sociedade em torno do projeto de sociabilidade por meio de políticas que combinaram o caráter focalizado com respostas efetivas a demandas sociais concretas” (SOUZA; MELO; BONATTO, 2015, p. 86). Estes novos canais foram efetivados principalmente nos governos após o mandato FHC que, por meio das teses de ampliação do controle social, ratificou as parcerias com a sociedade civil e o empresariado para consultoria e execução, fazendo com

reproduzidos pelos aparelhos privados de hegemonia. Sua materialização se intensifica ao longo dos anos 1990 após a Conferência de Jomtien, que dá origem ao programa Educação para Todos da UNESCO. Movimento que originou o processo de expansão da escolarização sob os princípios neoliberais com foco na consolidação dos princípios da cidadania, nos direitos de aprendizagem, na responsabilidade social, no desenvolvimento sustentável e na geração de renda.

Seria esta a face do “capitalismo humanizado” que, por meio da construção do consenso sobre valores no bojo da dialética mercado-justiça social, promove a reconstrução-privatização dos sistemas de ensino. Com o discurso da crise da escola, e de sua ineficiência na obtenção dos resultados e da coesão social, a classe empresarial passa a entrar na escola para difundir seu ideário de vida (NEVES; MARTINS, 2015) tendo como base o Relatório Delors (UNESCO, 2000) para a consolidação dos quatro pilares da educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser.

Estes princípios incidiram sobre a EJA no Brasil tanto pela redefinição das finalidades sob os determinantes estruturais para a formação do homem “de novo tipo”, quanto pelos mecanismos para a gestão dessa modalidade de ensino. Mantendo-se as características históricas de precarização, a reestruturação da EJA após a ofensiva neoliberal mediada pela Terceira Via teve como tendência a reorientação da oferta de maneira setorial por meio da integração dessa modalidade de ensino à formação profissional inicial, e pela redefinição dos procedimentos políticos-pedagógicos para a qualificação tendo em vista o recrudescimento da Teoria do Capital Humano, associado às estratégias para harmonização do conflito de classes focalizada no setor demográfico jovem.

A preocupação com a empregabilidade deste segmento da população se tornou o principal foco das políticas públicas voltadas para a juventude no Brasil últimos tempos. Tais políticas têm apontado a Educação Profissional como fator de empregabilidade e de geração de renda. Em função disso, surgem novas estratégias do governo para reformulação da Educação Profissional, com vista na adequação do jovem excluído ao mercado de trabalho flexível, marcado pela

terceirização, o contrato temporário e a informalidade (SOUZA, 2011, p. 19-20).

Tomada as considerações sócio-históricas e seus respectivos impactos para a formação humana, ingressaremos no próximo capítulo para o exame da contrarreforma do Estado e seus impactos para a educação brasileira. Ressaltamos que as considerações aqui realizadas servirão de base para a análise das transformações na escala nacional abarcando a reengenharia do bloco histórico para a educação em sua totalidade. Para tal, verificamos como as medidas calcadas nas teses do gerencialismo tem sua particularidade no país, assim como suas vicissitudes para a reestruturação da educação.

4. IMPACTOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NA GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

No presente capítulo trataremos da reestruturação das políticas educacionais após a consolidação da reforma gerencial do Estado brasileiro, tendo como marco referencial a institucionalização da LDB e do FUNDEF em dezembro do ano de 1996, não descartando outros atos institucionais de grande impacto para o setor após a aprovação do PDRAE. A contrarreforma tomada na presente pesquisa como gênese para o tratamento literal do objeto, o que não obistou – assim como demandará – a necessária contextualização sócio-histórica diante do arcabouço teórico-metodológico adotado, redefiniu a organicidade dos sistemas de ensino no país em sua totalidade objetivando, sob as premissas da qualidade impetradas pelos organismos externos do setor calcadas no discurso da crise da educação sob a ótica do capital e sua inegável materialidade, a reconfiguração da gestão das políticas educacionais e de todo o complexo que envolve as prescrições pedagógico-curriculares, as avaliações externas e a formação-atuação docente nas práticas cotidianas da escola básica e do Ensino Superior.

As transformações que nascem da reestruturação programática do bloco histórico têm como um dos aportes teóricos as teses do gerencialismo para a gestão material e imaterial da educação brasileira, assim como para a totalidade das políticas sociais no país, resultante do processo de recomposição burguesa por meio da materialização da ofensiva neoliberal nos países de capitalismo tardio-dependente tanto em sua ortodoxia, quanto mediada posteriormente pelos pressupostos da Terceira Via. Seus objetivos se ancoram nas transformações sociais, culturais, políticas e econômicas forjadas do processo de globalização, com a finalidade do incremento competitivo produtivo-rentista e da reconfiguração-supressão do patrimônio público-estatal sob a égide privada-privatista, inexorável

das novas predileções societárias que lançam para a educação “demandas e determinantes de novo tipo” derivados da estrutura.

Estas mudanças foram – e ainda são – defendidas pelos intelectuais orgânicos do capital, como sintetiza Mello (1995, pp. 33-38), através de quatro princípios basilares: formar um novo tipo de mão-de-obra por meio da qualificação/competência atrelando inteligência, habilidade e conhecimento; formar a população para o exercício da cidadania na contemporaneidade tomando como *ethos* a ética neoliberal sob a ideologia do mercado de modo conjunto à reformulação dos valores societários burgueses; formar os estudantes utilizando novos recursos didáticos com base nas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); e formar para reconstruir a dimensão ética e social do desenvolvimento econômico alicerçado na valoração do desenvolvimento sustentável, no fetiche da democracia representativa e na ação voluntária na escala local.

Para a contemplação destes objetivos se articulam formas de controle-regulação da educação como a avaliação externa, a meritocracia, a competitividade administrada, as políticas curriculares e a formação-atuação dos profissionais da educação, à centralidade nas/das necessidades básicas de aprendizagem tendo como referência central as deliberações da Conferência Mundial de Educação para Todos realizado na Tailândia entre cinco e nove de março de 1990, mais tarde reconfiguradas pelo TPE. Tomando como princípio o primeiro artigo da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990), situado politicamente nas premissas para “educar a aldeia global” (UNESCO, 2000) ou, em outras palavras, educar para a “globalização como fábula” tendo como cerne o gerenciamento da “globalização como tragédia” (SANTOS, 2001), se defende a consolidação de um novo tipo de aprendizagem.

Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem e a maneira de

satisfazê-las variam segundo cada país e cada cultura, e, inevitavelmente, mudam com o decorrer do tempo (UNESCO, 1990, p. 2).

Os princípios de Jomtien foram – e ainda são – defendidos no país como forma de incremento à eficiência-eficácia no processo ensino-aprendizagem inferindo diretamente na produção-reprodução do conhecimento, e se metamorfoseando apologeticamente no discurso de inclusão social através da “garantia” da qualidade-equidade educacional, aprofundando no ambiente escolar a sua efetividade para a compreensão e domínio dos códigos sociais por meio de três princípios: capacidade de resolver problemas; capacidade de decisões fundamentadas; e a capacidade de continuar aprendendo¹⁶⁴ (MELLO, 1995, p. 41). Alçados para o pressuposto no qual o conhecimento se reproduz dentro de finalidades formativas determinadas, e sustentado por princípios ético-morais e políticos para a reprodução da sociabilidade burguesa, se defende de modo explícito os propósitos da reestruturação produtiva com base nas predileções para a formação do “homem de novo tipo”, merecendo destaque aqui, em relação à EJA, a “capacidade de continuar aprendendo” que baseará o paradigma da “Educação ao Longo da Vida”, e a “capacidade de resolver problemas” como demanda o modo de produção flexível e seus derivados para as novas morfologias do trabalho, reificando o recrudescimento da teoria do capital humano e a responsabilização dos sujeitos sociais pela manutenção e garantia de sua subsistência.

Caberá neste momento da tese o exame da consolidação e efetivação da reforma gerencial do Estado, tendo como princípio a verificação dos antecedentes históricos-estruturais que a legitimaram no país o exame do seu conteúdo. Posteriormente, por meio dos documentos oficiais e da literatura da área de educação, vamos expor os impactos do gerencialismo para a gestão da educação brasileira abarcando o financiamento, a redefinição do pacto federativo e as responsabilidades dos entes estaduais e municipais ante à demanda por escolarização, os parâmetros e diretrizes curriculares para a Educação Básica, os

¹⁶⁴ Veremos no próximo capítulo como este paradigma, da Educação ao Longo da Vida, posterior ao princípio da Educação Permanente (PAIVA; RATTNER, 1985), logra sentido à EJA no país em relação à escolarização e certificação dos jovens, adultos e idosos matriculados nessa modalidade de ensino, assim como as contradições que este envolve.

mecanismos de avaliação e de regulação pública e social, e a formação-atuação docente. Não pretendemos uma análise exacerbada sobre cada fator mencionado, mas expor a essência contrarreformista em cada movimento discriminado para no próximo capítulo verificar como isto ocorreu na EJA.

4.1 OS ANTECEDENTES DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO.

No campo econômico observamos a asfixia do modo subserviente da inserção brasileira no capitalismo internacional ao longo dos anos de 1967-1979. No primeiro momento situamos a derrocada do modelo desenvolvimentista do regime ditatorial civil-militar no âmago de sua subsistência financeira, garantida pela liquidez do capital externo¹⁶⁵. Pertencendo geográfica e politicamente ao espaço que recebeu aplicações oriundas do excesso de eurodólares, assim como outras fontes de capital disponíveis pelo mundo para o incremento produtivo-rentista associado entre o Estado e a burguesia, assim como o estabelecimento restrito de novos padrões de consumo, sentiu a partir de 1979

[...] O tremendo golpe desferido pela súbita e brutal elevação do preço do petróleo, o que representa um considerável déficit das contas internacionais das principais potências capitalistas europeias (que não produzem petróleo) e do Japão, déficit que assume mesmo, em boa parte, a prazo pelo menos médio, o aspecto estrutural. Será o dobrar de sinos da moribunda ordem financeira e do equilíbrio econômico do pós-guerra que assegurara relativa estabilidade e desenvolvimento capitalista internacional nos quase trinta anos (PRADO JÚNIOR, 1994, p. 350).

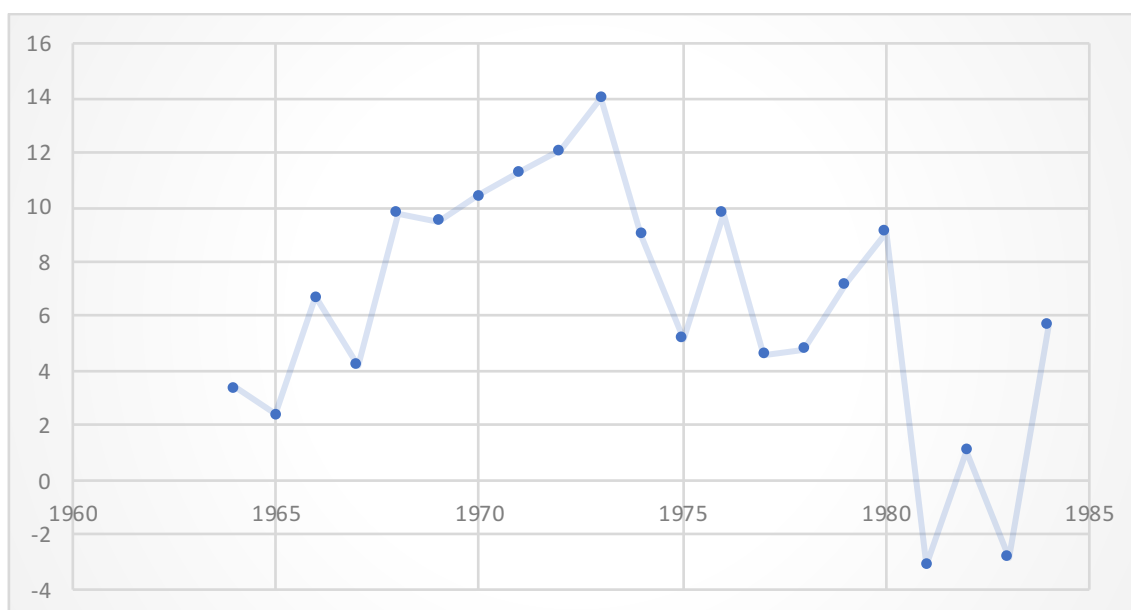
Por um lado, isto provocou a significativa elevação do custo produtivo, chegando ao incentivo da produção de novas fontes de energia como a campanha *Pró-Álcool*. Por outro, que agravou ainda mais a reprodução do *modus operandi* do capitalismo dependente, foi a retração do financiamento externo ao mesmo tempo em que ascendia a demanda para o incremento do setor produtivo nacional, sendo

¹⁶⁵ “A retomada da acumulação pós-64 também esteve condicionada por fatores de ordem externa, em particular a grande *liquidez* do mercado financeiro internacional entre 1962 e 1973. Esta conjuntura favorável significou, para países do Terceiro Mundo, a dupla possibilidade de pagamento de empréstimos e da diminuição das taxas de juros” (MENDONÇA, 1986, p. 82).

a fonte de eurodólares deslocada para a “liquidação das gordas faturas dos produtores de petróleo” (PRADO JÚNIOR, 1994, p. 350). Isto ocorreu paralelamente à elevação da taxa de juros em processo de franca desregulamentação, associado ao risco financeiro por causa da incapacidade fiscal dos países dependentes, tendo como principal evidência a bancarrota mexicana em 1982 e a redução da poupança externa dos países periféricos – como o caso brasileiro.

Chegava ao fim a conjuntura de elevada “liquidez até então desfrutada, com o que se estancará a fonte que vinha alimentando e graças à qual subsistia e aparentemente prosperava a economia desses países” (PRADO JÚNIOR, 1994, p. 350), se refletindo no decréscimo do Produto Interno Bruto (PIB) após o “milagre” com maior gravidade na década de 1980.

Gráfico 4 – Evolução percentual do Produto Interno Bruto brasileiro (1964-1984).



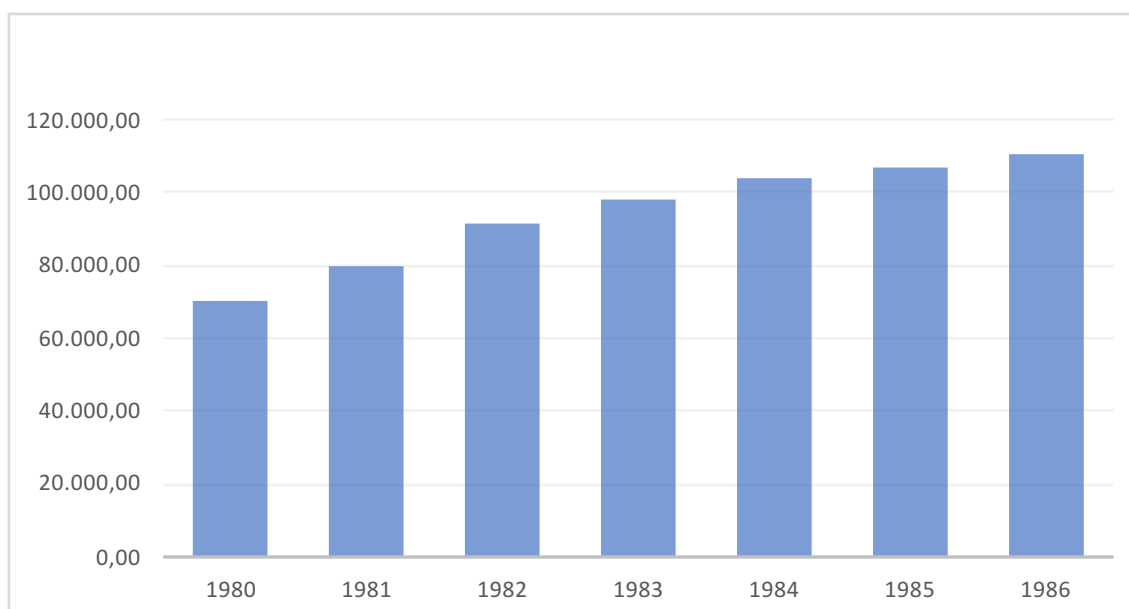
Fonte: Extraído de Sader (1990).

Acrescemos a este fato, retomando as considerações acerca da autofagia da “acumulação por espoliação” no capítulo anterior, que a crise no país teve como força motriz o próprio ventre do modelo de desenvolvimento sustentado ao longo das décadas de 1960 e 1970, como aponta Prado Júnior (1994) por meio de três razões. A primeira se refere aos pagamentos realizados ao exterior como resultado da remuneração dos capitais aplicados – IED – no Brasil, crescendo em ritmo constante de 478 milhões de dólares em 1965 para 2,8 bilhões da mesma

moeda em 1974. A segunda razão reside na incapacidade de amortização da dívida e dos pagamentos dos derivativos. Enquanto o último ascendeu de “4.403,3 milhões em 1969, para 18.360,9 milhões em março de 1975” (PRADO JÚNIOR, 1994, p. 352), o primeiro cresceu de 891,9 milhões de dólares em 1969 para 4.594,2 milhões em 1974. Por fim, a ampliação da dívida derivada do acréscimo dos empréstimos estrangeiros tomados ano a ano, contabilizados em 433 milhões de dólares em 1965 para 8.011 da mesma ordem de grandeza monetária em 1974.

Em consequência do exposto acima, podemos afirmar que o crescimento do PIB no período do “milagre” se deu de modo artificial “tapando buracos com outros buracos” (PRADO JÚNIOR, 1994, p. 353), e pondo em marcha a solvência futura das contas públicas na “década perdida” de 1980 legitimando o discurso do ajuste fiscal até os dias atuais, sem se refletir na ascensão do padrão de vida e consumo da classe trabalhadora. O bolo programado por Delfim Neto não foi dividido.

Gráfico 5 - Evolução da dívida externa brasileira em milhões de dólares (1980-1986).



Fonte: Extraído de Sader (1990, p. 51).

Outro fator concomitante, e derivado da exposto até aqui, refere-se à reconfiguração da ação do papel do Estado na economia tanto em prol da oligopolização produtivo-financeira, quanto na contratação, contratação e assunção da dívida externa das empresas nacionais e multinacionais no processo expansivo

do “milagre”¹⁶⁶. O modelo dependente-associado, que em si é uma característica histórica do capitalismo brasileiro desde a colônia, promoveu dialeticamente a responsabilização do Estado para a promoção da infraestrutura e do suporte financeiro em favor do capital, colocando as empresas estatais como sustentáculo das grandes empresas privadas – em parte considerável estrangeiras –, tangenciando tanto os mercados por meio de linhas de crédito para seu aquecimento, quanto os recursos produtivos abarcando as pequenas empresas ao circuito superior (MENDONÇA, 1986, pp. 82-83).

Para atingir tal resultado o governo lançou mão dos controles administrativos de preços e da ampliação de suas exigências fiscais como forma de garrotar o pequeno capital. Incapaz de arcar com o peso dos novos impostos – como o Imposto sobre a Produção Industrial (IPI) ou o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) – e do tabelamento que fixava os preços industriais, abaixo do seu custo de produção, a pequena empresa cedia espaço à oligopolização (MENDONÇA, 1986, p. 81).

Neste período o Estado foi reestruturado economicamente em três funções: “a) como captador da poupança interna nacional; b) como produtor e redistribuidor desses recursos; e c) como gerente dos ativos financeiros” (MENDONÇA, 1986, p. 81). O primeiro aspecto se concretizou por meio do deslocamento da poupança pública compulsória¹⁶⁷ para o setor privado, com longos prazos e juros abaixo da cotação mercantil externa, para o financiamento do capital fixo combinado à expansão do crédito para o consumo. O segundo se remete à ampliação da produção, assim como a criação de órgãos estatais originados do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), como o Banco Central (BC) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), para atuarem na aquisição dos créditos internacionais para posterior redistribuição à juros módicos, ou contabilizados com a inflação do ano anterior. A última finalidade se concretizou em

¹⁶⁶ O regime de acumulação após 1964 se consolidou de modo intencional para o favorecimento das grandes empresas, tanto no escopo técnico, quanto no financeiro. Ao mesmo tempo em que provocou uma avalanche de falências e absorções, se garantiu econômica e politicamente a captura do mercado por estas. “O beneficiamento institucional da grande empresa deveu-se, ainda, a outros dois fatores: a perda de influência política dos pequenos empresários e a ênfase na *racionalidade* do desenvolvimento. Isto significou, por um lado, a construção de uma nova “mística” que transformava eficiência econômica em sinônimo de grande empresa” (MENDONÇA, 1986, p. 80 – grifos da autora).

¹⁶⁷ Do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Programa de Integração Social (PIS), e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

sua atuação para a garantia da oferta de capitais por meio da transferência direta para o setor privado.

Quanto à redefinição do papel do Estado como garantidor do capital financeiro privado, destacou-se sua intervenção no mercado de capitais através da emissão de LTN (Letras do Tesouro Nacional) e ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional). Estimulava-se uma acumulação financeira que, ao invés de basear-se nos ativos das empresas, tomava como ponto de partida o próprio Estado (MENDONÇA, 1986, p. 82).

O “milagre” fora direcionado em parte significativa para o capital produtivo-especulativo externo, chegando a deter, em 1974, 30% do patrimônio líquido do setor empresarial no país, subtraindo a participação da burguesia local e sua “verve nacionalista”. A independência produtiva e financeira das empresas multinacionais deixou o país mais frágil às oscilações internacionais, como nas ocasiões de 1973 e 1979, refletindo a crise do papel do Estado no período do milagre por dois motivos. Primeiro pela sua participação na importação dos insumos básicos e bens de capital não produzidos no Brasil, gerando desequilíbrios na balança comercial. Segundo pela emissão dos lucros para o exterior gerando evasão de divisas (MENDONÇA, 1986, p. 83), como visto até os dias atuais. A crise fiscal se materializou pela combinação da responsabilização dos empréstimos e subtração dos juros do capital destinados à burguesia produtiva e financeira, centralizando no Estado a *bancarrota do capital* agravado pela renúncia-evasão fiscal.

A última característica econômica deste processo foi a consequência do esgotamento do financiamento externo e da oscilação dos preços das mercadorias no comércio internacional. Sobre o primeiro, que provocou a ampliação progressiva dos juros sobre o capital concedido pelos bancos internacionais, sendo o Estado o mediador para o financiamento das empresas – também externas em sua grande proporção –, resultou na contradição entre o fluxo de empréstimos não equivalentes ao excedente de capitais no território brasileiro, sendo estes emitidos para fora. O ônus para o Estado, que passa a se constituir não apenas na falta de fôlego para a sustentação do “milagre”, mas no próprio ente público-estatal no contexto de ampliação da dívida externa por meio da abruta elevação dos juros.

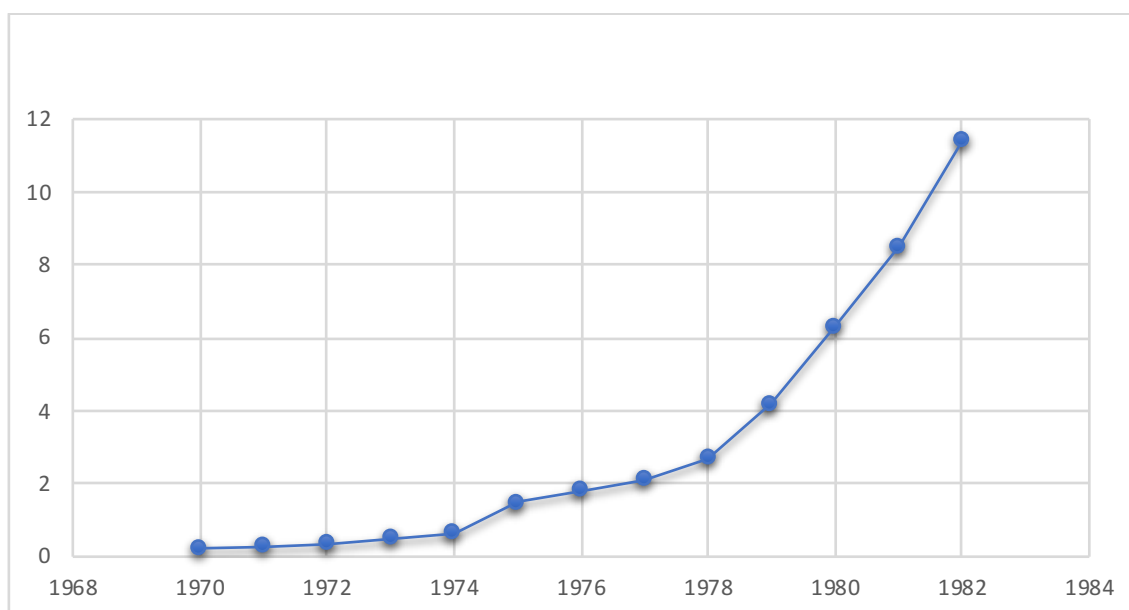
A dívida externa representava por si só, um limite ao desenvolvimento do país, em virtude de sua multiplicação determinada pela elevação unilateral das taxas de juros com que os empréstimos haviam sido contraídos. Por seu caráter, a dívida se transformava num endividamento impossível de ser pago.

Em primeiro lugar, porque o simples pagamento dos juros já implicava o envio para os bancos internacionais de todo o saldo da balança comercial brasileira. Tudo isso, simplesmente para continuar devendo o mesmo montante, já que só estariam pagando os juros.

Em segundo, porque o que já havia sido pago no transcurso da década de 80 representava mais do que seu montante global. No entanto a dívida não só seguia em pé, como ainda aumentava seu valor.

Em terceiro lugar, a dívida havia sido em grande parte contraídas por empresas privadas, entrando o governo com a garantia desses compromissos, para o que havia utilizado empresas estatais. Posteriormente, a dívida foi estatizada, arcando o governo com seu ônus (SADER, 1990, pp. 50-51).

Gráfico 6 – Evolução da taxa de juros da dívida brasileira (1970-1982).



Fonte: Extraído de Sader (1990).

A escalada dos juros também afetou o setor produtivo por meio de uma manobra dos países centrais do capitalismo, gerando a inflação destes no mercado internacional.

As economias centrais, para compensar a crise, adotaram como prática estocar mercadorias pouco desvalorizáveis – insumos básicos – cujo preço, é óbvio, subiu. Sua repercussão imediata foi o encarecimento das importações de países como o nosso, dependentes desse tipo de produção. Através desse mecanismo, os centros procuravam “socializar” o ônus de um aumento de cerca de 400% no preço do petróleo (MENDONÇA, 1986, p. 84).

Se abate de modo conjunto a fluidez de capital para a sustentação do “milagre” e a capacidade de importação de bens de produção, devendo ser considerado o período de ampliação da internacionalização da produção e sua voracidade para o desfrute das vantagens locais. Como forma de remediar a situação, o governo coloca em prática o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) através da reestruturação do *modus operandi* do regime de acumulação. Primeiro incrementando o setor de bens de produção por meio das empresas estatais em contraposição às indústrias de bens de consumo em tempos de queda vertiginosa da atividade industrial – de 10% ao ano, para 4,5% em 1979 (MENDONÇA, 1986, p. 86). Segundo por meio da restrição do crédito para o consumo e da transferência da poupança compulsória para o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), favorável paradoxalmente ao setor produtivo pelo fraco giro de capital no mercado interno. Em terceiro ocorreu a tentativa do controle financeiro e do financiamento pelos bancos nacionais gerando oposições no mesmo setor, combinado posteriormente da entrega à especulação desvairada¹⁶⁸ causando o não-retorno produtivo.

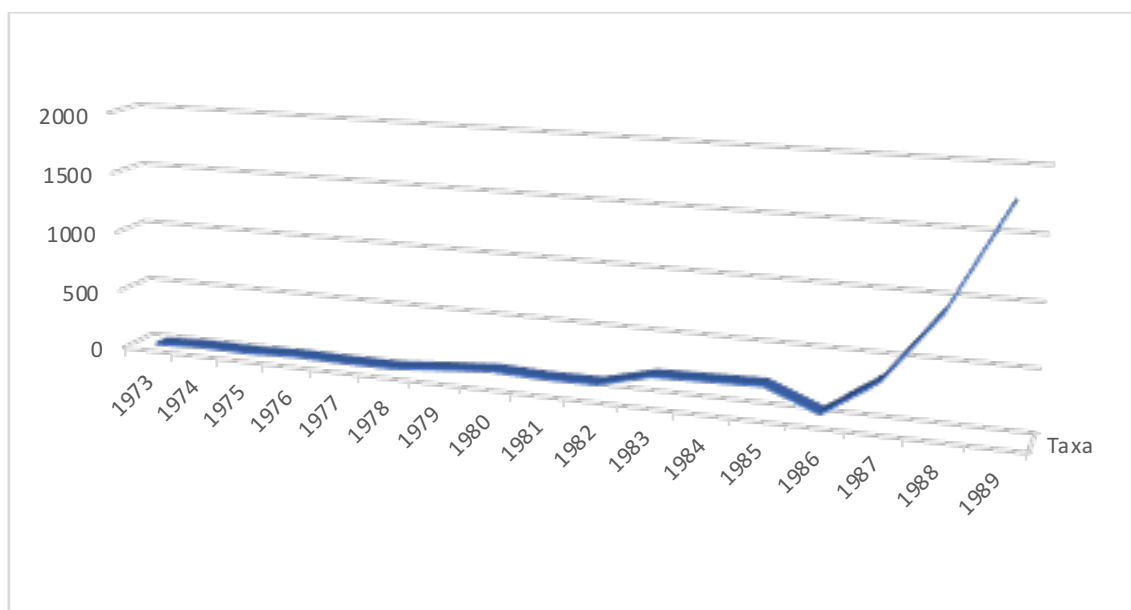
A partir de 1979, a premissa da política econômica concentrou-se na desaceleração a “sangue frio” da economia: o fim dos incentivos e financiamentos à produção industrial, à exportação de manufaturados e até mesmo aos bancos. As tensões no seio da classe dominante eclodiram, concentrando-se em dois pólos: de um lado, o setor de bens de capital nacional – ameaçado pelo corte do investimento nas estatais que constituíam seu maior mercado consumidor; de outro, o setor bancário – temeroso de que o banco do Brasil pudesse transformar-se em estabelecimento puramente comercial, isto é, seu concorrente (MENDONÇA, 1986, p. 92 – grifo da autora).

¹⁶⁸ “Os grupos “preteridos” pelo Plano reagiram, de imediato, canalizando seus recursos para as transações financeiras de curto prazo (*open market* e *overnight*), atrofiando as possibilidades de reinversões produtivas. Teve início uma violenta “guerra de preços” onde vários segmentos do capital – burguesia agrária, industrial, financeira, etc. – tentavam defender seus lucros” (MENDONÇA, 1986, p. 89 – grifos da autora).

A crise da hegemonia burguesa no campo econômico, diante dos desencontros dos ajustes produzidos para a manutenção da receita do “milagre” no término da década de 1970, deflora a convulsão das intencionalidades das medidas tomadas pelo bloco no poder englobando o setor agrário e industrial nacional-estrangeiro. A dissidência da burguesia industrial passa para a disputa pelos escassos recursos-excedentes financeiros em sua concorrência com o capital externo, sendo o último suspiro após a abertura dos mercados nos anos posteriores levando à quebra pela disputa no cenário de abertura das fronteiras. Enquanto os nativos reivindicavam medidas para o “bloqueio aos competidores externos e no estabelecimento de garantias de mercado, além da readequação dos gastos públicos” (MENDONÇA, 1986, p. 90), o setor estrangeiro caminhava rapidamente para a drenagem dos recursos ao setor de bens de consumo e aquisição de equipamentos, combinado com o setor agrário que “pleiteava a manutenção dos subsídios do Estado para financiar suas exportações” (MENDONÇA, 1986, p. 90), somado à política cambial para o barateamento dos produtos importados. Para sair de tal dilema

[...] A gestão do ministro Simonsen [...] esmerou-se na aplicação dos mecanismos tradicionais de compressão da economia: o corte aos créditos e aos gastos públicos (diretos e indiretos). Para tanto, foi liberada a taxa de juros, encarecendo o custo do dinheiro. Resultado: beneficiou-se aos grandes banqueiros, enquanto a burguesia industrial (em particular os pequenos e médios empresários) e o setor agrícola eram “sacrificados” pelos juros exorbitantes. Como a política recessiva também cortava financiamentos públicos, poucas alternativas lhes eram dadas para reciclar as dívidas contraídas para investimento (MENDONÇA, 1986, p. 90).

Não existia mais recursos no mesmo volume para o financiamento das médias e pequenas empresas em juros sustentáveis, somente a poupança compulsória que era passada ao mercado financeiro e retornava para o empresariado sem qualquer rentabilidade, resultando na inflação galopante e na emissão de títulos do Estado – o que ampliou o volume da dívida pública imediata e em prazos médios e longos. O resultado foi a aplicação da política recessiva e o socorro financeiro do FMI.

Gráfico 7 - Taxa de inflação no Brasil (1973-1989).

Fonte: Extra Sader (1990).

O fim catastrófico do “milagre” teve reflexos no cenário socioeconômico sentidos até os dias atuais. Sob rigorosa coerção demandada pelo regime de acumulação materializado no país, de acordo com as medidas políticas na zona de influência norte-americana durante o período da Guerra Fria, contido como essência para a mediação do Estado *gendarme* entre o capital nacional-estrangeiro¹⁶⁹, se consolidou a contenção direta da classe trabalhadora ao longo das duas décadas do regime ditatorial civil-militar, com maior intensidade após os Atos Institucionais que proibiram a organização política e sindical reativa. Contendo a incorporação técnica e tecnológica ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980, combinado ao baixo custo da força de trabalho, se reprimiu os ganhos salariais ratificando a forma concentrada de acumulação de capital e renda.

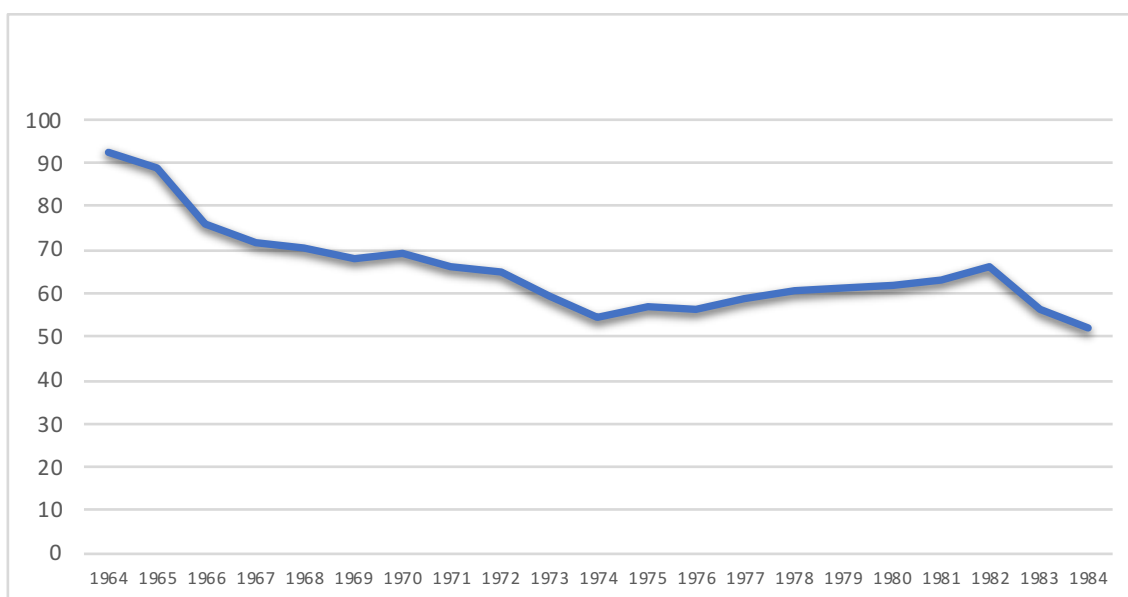
A outra vertente pela qual ocorrerá o esforço de acumulação é a do aumento da taxa de exploração da força de trabalho, que fornecerá os excedentes internos para a acumulação. A intensa mobilidade social do período obscurece a significação desse fato, pois comumente tem sido identificada com

¹⁶⁹ Oliveira (2013, pp. 76-77) destaca que o incremento tecnológico proporcionado pelo financiamento do Estado favoreceu de modo vital as empresas estrangeiras, descartando de todo modo um projeto desenvolvimentista de cunho nacionalista, principalmente pelo deslocamento das universidades e demais agências de pesquisa para a acumulação de capital, assim como a própria concepção de política econômica. Seria para o autor a “desnacionalização do processo de tomada de decisões”: no fundo, as decisões são tomadas tendo em vista, em primeiro lugar, o processo interno de reprodução do capital, e as políticas das empresas tentam extrair dessa diretriz básica a compatibilidade com seus respectivos processos de reprodução do capital no nível dos seus conjuntos supranacionais” (OLIVEIRA, 2013, p. 77 – grifo do autor).

melhorias das condições de vida das massas trabalhadoras, que, ao fazerem-se urbanas comparativamente à sua exploração rural, estariam melhorando (OLIVEIRA, 2013, p. 78 – grifos do autor).

Como exemplificação do paradoxo sobre os virtuais ganhos e o pleno emprego da classe trabalhadora, Oliveira (2013) expõe o rebaixamento salarial entre os anos de 1964 e 1968, contabilizando nos estados da Guanabara e São Paulo o decréscimo percentual do poder aquisitivo em 21,3 e 22,3 respectivamente, contendo neste mesmo período 33% da classe trabalhadora empregada com o salário equivalente ao mínimo – dentre esses, 67,5% estavam no setor secundário. As razões para a depressão salarial se inseriram na política de arrocho garantida pela repressão, no amplo desemprego dos novos imigrantes rurais e na falência progressiva das empresas pequenas e médias (SADER, 1990, p. 25). Oliveira (2013, p. 81) acrescenta que a contenção-estabilização do salário no piso se coaduna à institucionalização do salário mínimo, extraindo do rendimento da classe trabalhadora qualquer vínculo com a produtividade. Com crescente exército industrial de reserva para a contemplação do trabalho simples, a pressão salarial se refletiu na contradição entre a elevação do PIB per capita e o achatamento do índice do salário mínimo real, assim como na concentração do consumo na classe média e nas frações da classe burguesa, ratificando a face *concentracionista* do modelo de desenvolvimento.

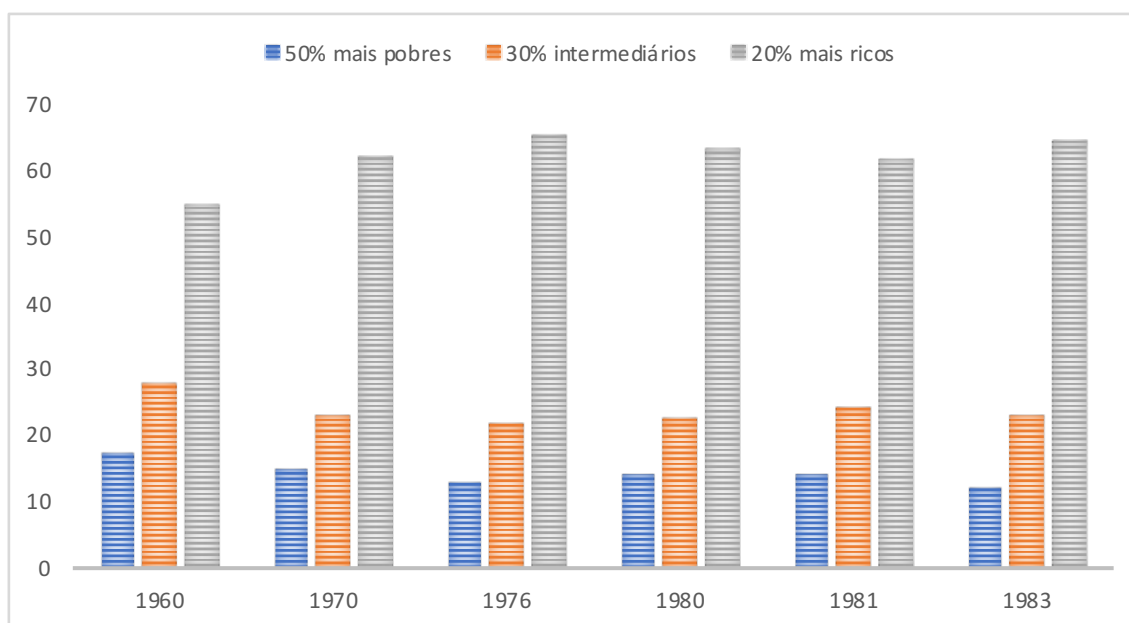
Gráfico 8 - Evolução do índice do salário mínimo real (1964-1985).



Fonte: Extraído de Sader (1990).

Concomitante ao rebaixamento salarial ocorreu o processo inflacionário após a primeira crise do petróleo. Se por um lado a contradição se situava na queda do rendimento do trabalho na renda nacional em 11,7% entre 1960 e 1980, assim como na desigualdade de distribuição da mesma em 21,9% no mesmo período (POCHMANN, 2012, p. 14), por outro ocorre o agravamento das políticas subsidiárias do Estado pós-1964 que não alcançaram o consumidor, conjuntamente ao regime tributário regressivo presente até os dias atuais (OLIVEIRA, 2013, p. 86)¹⁷⁰. Em pesquisa baseada nos dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Oliveira (2013) apresenta a depressão salarial em 39,3% no período discriminado levando a inclusão do segundo membro da família no mercado de trabalho, assim como a ampliação do expediente laboral para assegurar a aquisição cesta básica em franca ascensão¹⁷¹, o que refletirá futuramente no esgarçamento do paternalismo ditatorial.

Gráfico 9 - Distribuição percentual do rendimento da PEA no Brasil (1960-1983).



Fonte: Extraído de Sader (1990).

¹⁷⁰ Oliveira (2013, p. 88) expressa também esta contradição na redução salarial e na ampliação do custo da cesta básica entre 1958 e 1970.

¹⁷¹ Oliveira (2013, p. 89) ilustra esse processo por meio da associação entre o quilo dos alimentos e os minutos de trabalho entre 1965 e 1969. No primeiro ano discriminado o quilo do pão continha 78 minutos de trabalho, enquanto em 1969 o mesmo valia 147, resultando no acréscimo de 88,4%.

Pochmann (2012, p. 27) reforça esta tese ao analisar a evolução do saldo das ocupações de acordo com a faixa de remuneração. Dentre os anos 1970 e 1980 se observou o crescimento dos postos de trabalho de modo concentrado na faixa de 1,5 salário mínimo, contendo 34,3% da totalidade empregada no período, enquanto o incremento de trabalhadores com vencimentos acima de cinco salários-mínimos alcançou 16,9%. Isto acarretou na deterioração do padrão de vida dos trabalhadores brasileiros, contando com a população rural recém-chegada às cidades que, por mais que obtivessem condições mais favoráveis do que no campo, se alocaram nas periferias sem qualquer infraestrutura básica.

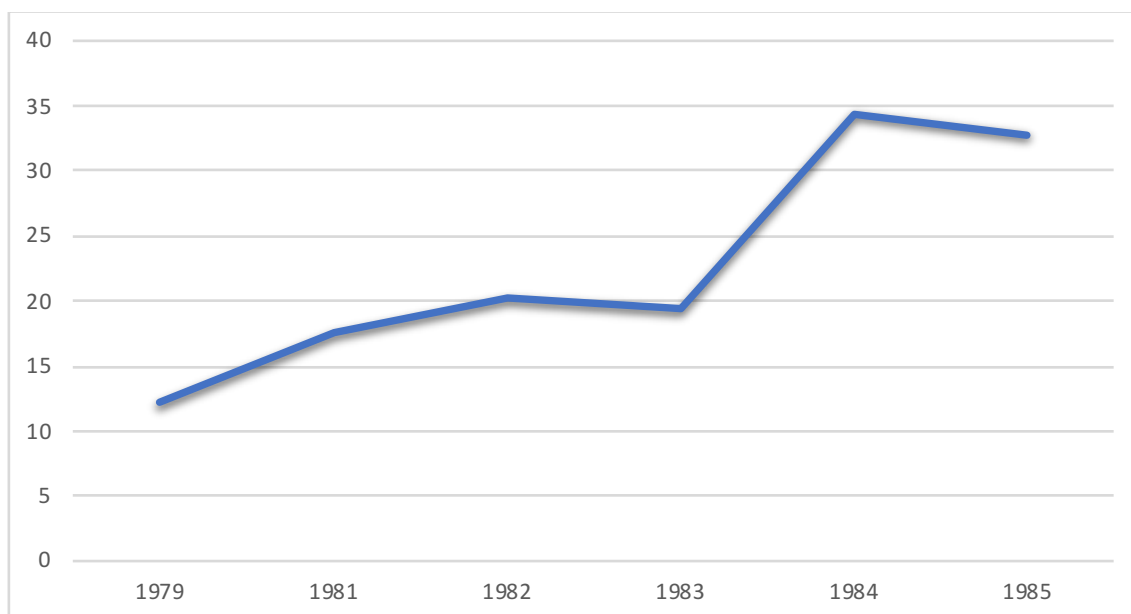
Enquanto o 1% superior em 1960 se apropriava de 11,72% da renda total, em 1970 essa porcentagem aumenta para 17,77%; os 5% superiores em 1960 detinham 27,35%, enquanto em 1970 passam a reter 36,25%. Em contrapartida, *et pour cause*, os 40% inferiores da população participavam em 11,20% da renda total, enquanto em 1970 sua participação decaiu para 9,05% (OLIVEIRA, 2013, p. 97 – grifo do autor).

Esta seria a face do desenvolvimento setorial do período, concentrando o consumo na classe média, que mais tarde sentiria as predileções inflacionárias mesmo sendo beneficiada pelos novos empregos gerados. No entanto, em sua totalidade o que se observou foi a transferência dos “ganhos de mais-valia absoluta e relativa para o pólo da acumulação e não para o consumo” (OLIVEIRA, 2013, p. 99), não havendo redistribuição intermediária. A retração do consumo na base social do país se aprofundou com a crise do “milagre”, impulsionado pela transformação do mercado de trabalho em três pilares que transitavam de modo efêmero, findando qualquer resquício direto do pleno emprego ainda nesse período devido à ascensão do desemprego e seu impacto para a promoção da ocupação precária e a rotatividade do trabalho (POCHMANN, 2012) – o que seria a tônica dos anos posteriores.

Durante o ciclo de industrialização nacional (1930-1980), apesar do inegável avanço do emprego assalariado, sobretudo nas grandes cidades, prevaleceu certa incapacidade de absorção da força de trabalho urbana, conformada por enorme fluxo migratório do meio rural. Para que o segmento sobranje dos trabalhadores não se convertesse em desemprego aberto, houve significativa presença dos postos de trabalho informais, inclusive como uma forma original de “passagem” para o emprego formal (POCHMANN, 2012, p. 24).

O desemprego foi considerado na época, sob a ótica do capital, como uma situação temporária nos mesmos moldes da linearidade do desenvolvimento, tendo a informalidade o tom ideológico para a legitimação de uma trajetória linear de subsistência, escamoteando de fato a crise no qual o capitalismo brasileiro se inseria como reflexo da crise orgânica do capital. Em todo caso, o posto de trabalho informal se voltou para a demanda de serviços das frações mais abastadas¹⁷², assim como a periferia da cadeia produtiva sendo remunerada de modo precário como a grande massa da classe trabalhadora no término da década de 1980. Neste mesmo ano, 7,4% da força produtiva não era remunerada, 51,9% se encontrava na faixa de 1,5 salário-mínimo, e 21,1% entre 1,5 a três salários. Em números absolutos, 80,4% da população brasileira vivia com menos de três salários-mínimos. O reflexo social e geográfico desse processo, devido à urbanização intensa e sem planejamento da população, se refletiu na ampliação das habitações precárias. Na principal metrópole do país se contabilizou 71.840 favelados em 1973, ampliando para 375.023 em 1980, que representa o acréscimo de 522% (SCARLATO, 2000, p. 453), se refletindo também na escalada da violência urbana por razões de subsistência.

Gráfico 10 - Taxa de mortalidade por homicídios na cidade de São Paulo (em milhares, 1979-1985)



Fonte: Extraído de Scarlato (2000).

¹⁷² Em 1979, 78,1% dos trabalhadores domésticos não tinha carteira assinada (POCHMANN, 2012, p. 52), enquanto na totalidade das ocupações o indicador alcançou 33,7%.

Acerca da questão socioeconômica e suas consequências para a manutenção-desestabilização do *modus operandi* do regime ditatorial civil-militar, e em decorrência da crise do “milagre”, observamos a oscilação positiva do número de pobres, a elevada população de indigentes e a estagnação do Índice de Gini.

Tabela 2 - Percentual de indigentes, pobres e o índice de Gini no Brasil (1977-1985).

	Indigentes	Pobres	Gini
1977	16,3	39,6	0,62
1978	20,7	42,6	0,6
1979	15,9	38,8	0,59
1981	18,8	43,1	0,59
1982	19,4	43,1	0,6
1983	25	51	0,6
1984	23,6	50,4	0,59
1985	19,2	43,5	0,6

Fonte: Extraído Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 155).

Diante da precarização da vida da classe trabalhadora, da ampliação do desemprego após 1980 (POCHMANN, 2014, p. 95), e da ruptura de frações da classe burguesa ao projeto hegemônico, a estratégia implementada em curto prazo foi a reformulação do receituário político para a manutenção do regime de acumulação, evitando a latência e a potencialidade reativa dos movimentos sociais e sindicais urbanos e rurais que já tomavam as ruas no término da década de 1970, demarcando no país a gênese do processo de “redemocratização”. A transição “lenta e gradual”, nas palavras do general Ernesto Geisel, se efetivou como resultado da ofensiva de setores liberais do empresariado nacional e estrangeiro por meio da elaboração progressiva do novo contrato social para a dominação política, negando em largo sentido a coerção esgotada do período ditatorial por meio da defesa

estratégica da participação ampla e flexível das frações da classe burguesa para a tomada de decisões econômicas, assim como a criação de mecanismos para a garantia do consenso da classe trabalhadora e da sociedade civil.

Isto não significa que as lideranças empresariais do país assumam qualquer postura “nacionalista” conservadora, rejeitando a intervenção estatal ou a presença do capital estrangeiro, muito pelo contrário. Sua reivindicação é essencialmente *política*, no sentido de redefinir um pacto de dominação que “supere” o caráter “selvagem” do capitalismo, mas sem movimentos traumáticos à dominação do capital – em especial diante da reanimação do movimento operário (MENDONÇA, 1986, p. 99 – grifos da autora).

A contestação ao regime já adentrava as forças armadas e ganhava cada vez mais corpo na pequena burguesia, sendo explícito na totalidade societária (MENDONÇA, 1986). Neste contexto, o processo de recomposição burguesa à *brasileira*, intrínseco aos ditames do capitalismo dependente, passa a adotar o discurso conciliador para a reprodução do neoliberalismo sob a hegemonia financeira denunciando os limites do Estado para a recuperação da economia e para a garantia da coesão social. Tendo como expressão fenomênica no ano de 1979, a partir da combinação dos eventos políticos que confirmaram a fórmula burguesa para a reestruturação da hegemonia no país ao longo do processo histórico, a primeira medida foi a reforma partidária realizada por meio da Lei Nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), que permitiu a criação de novos partidos e o retorno da atividade política dos então cassados. Seria uma tática para mudar o “verniz” (MAZZEO, 1998, p. 52) do modelo econômico encampado pelos “militares”.

O projeto de auto-reforma ganha intensidade no governo do general Figueiredo, buscando contornar as pressões que vinham da ascensão dos movimentos de oposição ao sistema. Em 1979, numa hábil manobra, o governo consegue, através da reforma partidária, retirar importantes setores populares do MDB, permitindo a criação de novos partidos. O MDB transforma-se em PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) em PDS (MAZZEO, 1998, p. 52).

Na esteira da “autorreforma” surgem o Partido dos Trabalhadores (PT) aglutinando setores da esquerda brasileira em suas diversas tendências ideológico-programáticas, o Partido Popular (PP) formado por “grupos representantes da burguesia que apostavam na reestruturação política nacional

para a saída da crise” (MAZZEO, 1998, p. 53), tendo maior capilaridade na sociedade civil que o PDS, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) capitaneado por Leonel de Moura Brizola após sua retirada do então recriado Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), além do retorno à legalidade do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do Partido Comunista do Brasil (PC do B). A criação dos partidos, assim como a insatisfação popular, se refletiu nas eleições de 1982, quando 83% dos votos nas 100 maiores cidades do país foram para a oposição mesmo após a manobra da situação que proibiu a coligação partidária para os governos estaduais¹⁷³ (SADER, 1990, p. 37).

Mazzeo (1998, p. 56) categoriza tal episódio como “a solução pelo alto”, que representou em sua essência a forma no qual o capitalismo brasileiro promove(u) o desenvolvimento socioeconômico de modo subordinado, dependente e conciliador. Em comparação ao processo de colonização dos EUA, Mazzeo (1998) afirma que no país nunca houve a defesa dos interesses nacionais de modo capaz a implantar de forma autônoma a democracia burguesa de modo independente.

A burguesia nacional não conseguiu desvencilhar-se da estrutura colonial, mesmo depois da proclamação da independência. Essa condição de não-ruptura travou qualquer possibilidade de trânsito para a “via revolucionária”, mas reafirmou o caminho colonial de capitalismo pela “via prussiano-colonial” (MAZZEO, 1988, p. 61).

A segunda medida política foi institucionalização da Lei da Anistia¹⁷⁴ que permitiu o retorno dos exilados políticos, assim como dos servidores públicos aos seus antigos cargos, além de anistiar os trabalhadores do setor privado e àqueles que não cumpriram as obrigações militares. De modo paralelo à “autorreforma”, principalmente após a morte do jornalista Vladimir Herzog e do metalúrgico Manuel Fiel Filho nas dependências do Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), ocorreu a reconfiguração das relações políticas na totalidade societária (MAZZEO, 1988, p. 52) por meio do movimento

¹⁷³ “A proibição das coligações acabou favorecendo a perspectiva da reforma conservadora, na medida em que propicia a fusão do PP com o PMDB, fortalecendo uma posição mais próxima do liberal-conservadorismo ou, a velha tendência do *liberalismo pela metade* da burguesia nacional, isolando os grupos e as correntes mais ligadas ao movimento operário e popular, dentro e fora do PMDB, e criando condições de eleger parlamentares e governadores de posição mais conservadoras” (MAZZEO, 1998, p. 54 - grifo do autor).

¹⁷⁴ Lei N° 6.683, de 28 de agosto de 1979.

“Diretas Já”, posteriormente esvaziado com a derrota da Emenda Dante de Oliveira e a promulgação das eleições indiretas em 1985, resultando na vitória da chapa formada por Tancredo Neves e José Sarney.

A vitória da “moderação” foi, de fato, a vitória da institucionalização da autocracia burguesa, em substituição à forma desgastada de bonapartismo. Não se realizou o trânsito da legalidade burguesa para a democracia burguesa plena mas, ao contrário, consolidou-se a “conciliação” nacional, com a subjugação da democracia à “moderação”, que não é mais do que continuidade – logicamente, redimensionada pela nova configuração que a etapa imperialista traz em seu bojo – do tradicional liberal-conservadorismo assumido pelas classes detentoras do poder no Brasil, fundamento ideológico da autocracia burguesa vigente na sociedade brasileira (MAZZEO, 1988, p. 57).

4.2 A NOVA FACE DA REVOLUÇÃO BURGUESA NO BRASIL

O processo de transição do poder no país ao longo da história, nos moldes do capitalismo dependente, teve essencialmente como causa a ruptura dos projetos econômicos, políticos e sociais no seio das frações da classe dominante de modo ameno e coadunado ao “espírito pretérito”, voltados para a articulação dos interesses hegemônicos nas escalas nacional e internacional, principalmente após a década de 1930 (IANNI, 1985; FERNANDES, 2006; SODRÉ, 1990; PRADO JUNIOR, 1989). Seria, na concepção marxista-leninista sobre a análise do campesinato e da relação de forças na sociedade de classes, a “via prussiana”, conceituado como mutação sistêmica exercida e orientada pela classe proprietária onde seus empreendimentos foram transformados em empresas capitalistas sem qualquer alteração na ordem da propriedade, somente na reconfiguração dos mecanismos de controle e consenso da classe trabalhadora. “Lenin sugere que, quando o desenvolvimento segue esse modelo, o capitalismo amadurece muito lentamente e continuam a vigorar, durante muito tempo, aspectos das relações pré-capitalistas de produção” (BOTTMORE, 1988, p. 77). De modo sintético, isto seria a pedra angular para a compreensão do desenvolvimento desigual e combinado por não empreender rupturas à ordem burguesa estrito senso, assim como sua articulação-complementação com os modos de produção superados paradigmaticamente como essência da modernização conservadora.

A teoria leninista sobre o Estado capitalista, dentre muitas considerações, reside em parte na tese acerca da mediação para a contenção do antagonismo de classes (LENIN, 2007, p. 27), sendo no capitalismo uma de suas principais funções e finalidades. O “Estado é o órgão da conciliação de classes” (LENIN, 2007, p. 27) e o instrumento da classe burguesa para dominação de modo jurídico-legal tanto na subordinação dos meios de comunicação e construção do consenso na totalidade social (LENIN, 1987, p. 56), assim como no papel de norteador-regulador do contrato social por meio do direito privado e pelo monopólio das forças armadas (LENIN, 2007, p. 29). Tendo formas diferentes nos respectivos espaço-tempos que, no caso brasileiro, se articulam à literal dependência das redes financeiras internacionais mesmo politicamente autônomo (LENIN, 1987, p. 84), refratam as intencionalidades hegemônicas do capital imperialista por meio da democracia representativa e do fetiche do sufrágio, escamoteando a supremacia do rentismo sobre a liberdade “democrática”. Para isto a burguesia se exercita na influência sobre as condições e situações do movimento operário, materializado em situações históricas pelo fenômeno da “conciliação de classes”¹⁷⁵.

Conceito análogo aparece em Gramsci, ou seja, o conceito de ‘revolução passiva’. Tomando como base a análise do processo de unificação nacional italiano do século passado, conhecido como Risorgimento – mas generalizando o conceito também para outros eventos históricos, como, por exemplo, o fascismo –, o pensador italiano chama de ‘revolução passiva’ os processos de transformação em que ocorre uma conciliação entre as frações modernas e atrasadas das classes dominantes, com a explícita tentativa de excluir as camadas populares de uma participação mais ampla em tais processos. Gramsci diz que as revoluções passivas provocam mudanças na organização social, mas mudanças que também conservam elementos da velha ordem. Trata-se, essencialmente, de transformações – ou de revoluções, se quisermos – que se dão ‘pelo alto’. Ao referir-se ao tipo de Estado que resulta de processos de revolução passiva, Gramsci fala

¹⁷⁵ “Essa ‘orientalidade’ do Brasil, que fez com que o Estado brasileiro fosse erradamente visto por muitos como o demiurgo das relações sociais, parece-me causa e efeito de particulares processos de transformação social, que foram característicos de nossa história e que, sob formas transfiguradas, repetem-se de certo modo ainda hoje. Falando esquematicamente, podemos dizer que o Brasil experimentou sempre, quando teve de enfrentar tarefas de transformação social, processos de tipo eminentemente ‘não clássico’, ou seja, diversos daqueles por que passaram alguns países hoje desenvolvidos, que terminaram por gerar sociedades de tipo ‘ocidental’, liberal-democráticas” (COUTINHO, 2006, p. 174 – grifos do autor).

em ‘ditaduras sem hegemonia’ (COUTINHO, 2006, p. 174 – grifos do autor).

Analisando o processo de unificação italiana, Gramsci (2002, pp. 316-317) destaca a situação econômica e social heterogênea deste território ao comparar as bases produtivas das regiões Sul e Norte, permeando possíveis rupturas ante os anseios do projeto nacional pelas disparidades políticas, culturais, ideológicas e econômicas. Ciente deste fato, a classe dirigente produziu “modificações moleculares, que, na realidade, modificam progressivamente a composição anterior das forças e, portanto, transformam-se em matriz de novas modificações” (GRAMSCI, 2002, p. 317) capturando paulatinamente setores do Partido da Ação para o campo moderado, centrando na dialética revolução-restauração seu projeto por meio dos bloqueios objetivos e subjetivos à ação popular revolucionária.

De qualquer modo, o decorrer do processo de *Risorgimento*, ainda que tenha iluminado a importância enorme do movimento “demagógico” de massa, com líderes surgindo do acaso, improvisados, etc., na realidade foi retomado por forças tradicionais orgânicas, isto é, pelo partido formado há mais tempo, com elaboração racional dos líderes, etc. [...] Em cada caso, a ausência, entre as forças radicais populares, de uma consciência da missão da outra parte as impediu de ter plena consciência da missão e, portanto, de pensar no equilíbrio final das forças conforme seu efetivo de poder de intervenção e, finalmente, de determinar de um resultado mais avançado, num sentido de maior progresso e modernidade (GRAMSCI, 2002, p. 321 – grifos do autor).

Aglutinando a contenção da luta revolucionária – tanto na captura da reação, quanto em sua estratégica desmobilização – à potência da organização dos intelectuais e partidos tradicionais, a revolução passiva consegue conservar a formação-forma social e as forças produtivas nela existente, extirpando as condições revolucionárias do horizonte, ou adiando as “tarefas para cuja solução ainda não tenham germinado as condições necessárias” (GRAMSCI, 2002, p. 321). Limita-se as condições objetivas e subjetivas de um determinado evento histórico, ou sua restrição aos interesses e organicidade da classe dirigente, principalmente na atuação dos intelectuais tradicionais e orgânicos da classe hegemônica,

indissociável dos aparelhos privados de hegemonia em dissipar as forças objetivas revolucionárias de cunho popular¹⁷⁶. No caso italiano

[...] O Piemonte, portanto, teve uma função que, sob certos aspectos, pode ser comparada à do partido, isto é, do pessoal dirigente de um grupo social (e, com efeito, sempre se falou de um “partido piemontês”); com a particularidade de que se tratava de um Estado, com um Exército, uma diplomacia, etc. (GRAMSCI, 2002, p. 329).

Se promove a captura do Estado pela classe dirigente, substituindo grupos locais para a restauração que se desdobra no *transformismo*, categorizado por Gramsci (2002, p. 286) em duas fases. A primeira seria a molecular quando “as personalidades políticas elaboradas pelos partidos democráticos de oposição se incorporam individualmente à “classe política” conservadora e moderada” (GRAMSCI, 2002, p. 286), resultando na decapitação-hostilização dos setores populares sobrepondo progressivamente o domínio pela hegemonia. A segunda fase, consolidada a hegemonia, se restringe ao “transformismo de grupos radicais inteiros, que passam ao campo moderado” (GRAMSCI, 2002, p. 286), incluindo neste os intelectuais orgânicos.

No caso brasileiro, Ianni (1985) e Fernandes (2006) retratam essa ruptura histórica na combinação dos seguintes eventos: a abolição da escravatura, o movimento imigratório europeu, a institucionalização do trabalho livre, e a adoção das teses liberais inglesas por frações da classe burguesa. Seria a raiz hipotética da formação do “novo espírito” sustentado pela prosperidade material e cristalizado em sua crescente capilaridade política para a superação da monarquia em crise, resultando mais tarde na proclamação da República¹⁷⁷, originando a “revolução burguesa brasileira”¹⁷⁸ pelo fracionamento dos interesses nacionais e estrangeiros

¹⁷⁶ Gramsci (2002, p. 323) exemplifica esse processo pela captura do Partido de Ação pelo Partido Moderado, tanto na limitação da sua consciência, quanto nos empecilhos provocados para a objetividade, principalmente pela dissuasão de suas lideranças.

¹⁷⁷ A proclamação da república resultou, em parte, da distensão das classes dominantes e dos senhores de terra, “quando senhores mais avançados da burguesia industrial procuram libertar-se do “velho aparelho de Estado” representado pela monarquia. Surge uma dominação burguesa “embrionária”, pois que ainda à classe senhorial de que se originara em grande parte” (IANNI, 1985, p. 30 – grifos do autor).

¹⁷⁸ Para Ianni (1985, p. 30), as principais características desse processo residem na existência de grande massa camponesa produtora de bens e demograficamente preponderante, crescente pequena burguesia com função política particular e perspectivas nacionais liberais, e proletariado urbano nascente e pouco organizado. É salutar destacar que Fernandes (2006), Ianni (1985), Mazzeo (1988) e Prado Júnior (1994) revisam este conceito de acordo com as particularidades da restauração burguesa no país, asseverando de todo modo suas vicissitudes

da burguesia no país imersos nos ditames do imperialismo. Porém, devido à peculiaridade territorial e sua parca integração física e imaterial, vivia-se uma dualidade de projetos, sendo a urbanização crescente palco para as mutações da vida social, enquanto o campo subsistia nas formas sociais pretéritas, senhoriais, configurando a descontinuidade-fragmentação do projeto da burguesia liberal que ao mesmo tempo atendia aos interesses das classes dirigentes oligárquicas pela dependência de capital para a industrialização no início do século XX, impondo a transição “pelo alto”.

Trata-se de uma sociedade na qual a “passagem para o capitalismo” ocorre sem alterações na estrutura agrária. Em lugar de uma “autêntica” revolução, de “baixo para cima”, realizam-se arranjos “de cima para baixo”. Todas as grandes alternativas concretas vividas pelo nosso país, direta ou indiretamente ligadas àquela transição (Independência, Abolição, República, modificação do bloco de poder em 30 e 37, passagem para um novo patamar de acumulação em 64), encontra uma resposta “à prussiana”; uma resposta na qual a conciliação “pelo alto” não escondeu jamais a intenção explícita de manter marginalizadas ou reprimidas – de qualquer modo, fora do âmbito das decisões – as classes e camadas sociais “de baixo” (IANNI, 1985, p. 31 – grifos do autor).

Para isto se asseverou os interesses das frações da classe burguesa no interior do Estado deflagrado na gênese da urbanização-industrialização brasileira, imerso no caráter totalitário após o golpe na década de 1930, refutando as teses sobre a não resistência ao processo de consolidação da revolução passiva no Brasil (IANNI, 1985)¹⁷⁹. Aliás, ao longo do processo histórico a feição autoritária, e outrora “democrática”, explicita a relação de forças nas sociedades civil e política de modo claro em períodos de conciliação na transição do poder, ou sua assunção por meio de rupturas institucionais. Em seu berço a “revolução burguesa brasileira” representou o “balanço entre a repressão violenta e o paternalismo frouxo” (SODRÉ, 1990, p. 102) para assegurar a estabilidade transitória do modelo de

nas “transições pelo alto”, em contraposição à categorização exercida por Marx (2011) e pelo pensamento marxista nos eventos históricos europeus, como o caso da França principalmente.

¹⁷⁹ O autor ressalta, e ao mesmo tempo refuta, que as teses conservadoras sobre a contra-revolução – via prussiana – burguesa se fez de modo simplório e coeso, espelhando a sociedade “amorfa” ou débil, mesmo contando a burguesia com o aparato intelectual e propagandístico dos novos valores societários. De modo contrário, Ianni (1985, p. 35) destaca a repressão ao movimento operário e às greves no período de materialização do Estado Novo.

desenvolvimento demandado para a expansão do regime de acumulação subjacente aos determinantes internacionais. Seria, para Sodré (1990, p. 102) a fusão entre o latifúndio e o imperialismo cada vez mais imbricado com a proletarização da sociedade, camuflado na face policial do Estado Novo.

Isso derivava, conseqüentemente, da hegemonia burguesa, permitindo conter o proletariado, seja pelas ações policiais repressivas, seja pelos artifícios a que se amoldava uma legislação pretensamente trabalhista, na verdade montada para subordinar o trabalho às condições que o Estado burguês impunha (SODRÉ, 1990, p. 102).

O autor supracitado, mesmo recusando em parte a tese sobre a revolução burguesa no país, nos oferece uma característica ímpar da historicidade dos mecanismos de consolidação do consenso ao projeto hegemônico, situando sua centralidade nas ações sobre as frações da classe trabalhadora que poderiam lograr riscos à ordem societária. Por outras palavras seria o estabelecimento da coesão do proletariado urbano por meio de estratégias populistas, colocando o campesinato na periferia das tarefas mesmo com demonstrações de resistência. Seria esse o motivo, para Sodré (1990, p. 116), da debilidade da ofensiva burguesa em sua totalidade, visto até os dias atuais pela atuação e pela potencialidade dos movimentos sociais campestinos, assim como na violenta reação oligárquica a este.

Para Fernandes (2006) a “revolução burguesa” no Brasil se assenta em algumas predileções. A primeira se remete à orientação histórica da economia nacional, em alguns momentos com maior preponderância de acordo com a conjuntura internacional, para o mercado externo como marca derivada do período colonial e da essência do “crescimento econômico dependente” (FERNANDES, 2006, p. 110), interferindo também na balança de importações para suprir o déficit técnico-tecnológico¹⁸⁰. Junto a este aspecto o autor ressalta que, para além do capital fixo, a dependência externa se concebe também na “dependência em face do exterior para formar e aplicar o excedente econômico” (FERNANDES, 2006, p. 110), o que

¹⁸⁰ Devemos acrescentar que a importação dos bens de consumo, que cada vez são mais significativas ante à expansão do consumo nas diferenciadas frações de classe no país, incluindo os setores inferiores da economia também nos dias atuais, tanto por meio da abundância produtiva nos países periféricos e centrais, como na expansão do crédito, teve por base a sustentação de “um novo estilo de estipêndio do *status* senhorial” (FERNANDES, 2006, p. 111 – grifo do autor).

fora conferido de modo explícito no período do “milagre” e determina até os dias atuais a inserção do Brasil na DIT.

A segunda razão para a reificação e sustentação da “revolução burguesa” no Brasil, indissociável da primeira característica no que tange à dependência material externa para o impulso econômico, é sua inserção subalterna e orientada denominada por Fernandes (2006, p. 113) como “previsão econômica”. Inicialmente isto ocorre no controle da comercialização exercida por agentes externos pela determinação da demanda, solapando consubstancialmente qualquer iniciativa para a reprodução do desenvolvimento econômico próximo aos países centrais, e sua respectiva integração endógena e exógena de forma autônoma.

Desse prisma, os processos econômicos que podiam ser desencadeados, orientados e organizados através dos modelos econômicos transplantados visavam acelerar o desenvolvimento econômico interno segundo objetivos que o articulavam, heteronomicamente, aos dinamismos dos países centrais. Daí podia resultar um desenvolvimento paralelo do capitalismo no Brasil. Esse capitalismo não continha, porém, as mesmas características estruturais e funcionais do capitalismo vigente nas nações dominantes. Era um capitalismo de tipo especial, montado sobre uma estrutura de mercado que possuía duas dimensões – uma estruturalmente heteronômica; outra com tendências dinâmicas autonômicas ainda em vias de integração estrutural (FERNANDES, 2006, p. 113).

Em outras palavras seria o “desenvolvimento induzido de fora” (FERNANDES, 2006, p. 114), refletindo-se de modo claro na atuação dos sujeitos históricos no Brasil ainda no período do Império – constituindo aqui a terceira razão. Para exemplificação do processo o autor supracitado, dentro do contexto em que se desenrola a primeira feição da “revolução burguesa”¹⁸¹, analisa o fazendeiro de café e o imigrante constituindo ambos o espírito de conservação-conciliação, por vezes conflituosa, com as intencionalidades de implementação do liberalismo no país. O primeiro atua em consonância com os interesses externos vide sua dependência dos buscavam os “produtos tropicais” sem qualquer ônus político para tal, protagonizando a *marcha dos interesses nacionais* por dispor dos recursos financeiros, técnicos, humanos e institucionais (FERNANDES, 2006, p. 116). Estes

¹⁸¹ O termo utilizado em aspas obedece a forma no qual o autor se refere ao conceito, assim como os demais.

agentes foram transformados em “sócios menores” dos importadores, assim como da totalidade do capital externo, não alterando na relação com o exterior; pelo contrário, seria ajustado para tal modificando sua qualidade.

Por isso, o sistema de ajustamentos econômicos teria de ser alterado nesse nível, para que a “economia nacional” em emergência pudesse articular-se, normalmente, às funções que lhe cabiam no cenário mundial. Sob esse prisma, o neocolonialismo erigiu-se em fator de modernização econômica real, engendrando várias transformações simultâneas da ordem econômica interna e de suas articulações aos centros econômicos hegemônicos do exterior. O principal aspecto da modernização econômica prendia-se, naturalmente, ao aparelhamento do país para montar e expandir uma economia capitalista dependente, sob os quadros de um Estado nacional controlado, administrativa e politicamente, por “elites nativas” (FERNANDES, 2006, pp. 116-117 – grifos do autor).

Esta associação subordinada deu origem ao novo modelo de desenvolvimento do capitalismo no país por meio do acréscimo de filiais e firmas estrangeiras¹⁸², assim como sua face financeira gerando um caráter mais integrado aos países centrais impactando na organização social e na mentalidade dirigente. No entanto, a dependência puramente econômica não se traduziu em alterações na substância política *estrito senso*, apenas refazendo em outros signos os laços de dependência agindo, sim, na reformulação da concepção de mundo sob a ótica burguesa por meio do desprendimento dentro dos limites temporais e sociológicos de suas matrizes históricas.

O segundo agente buscou a reconfiguração econômica inferindo direta ou indiretamente nos direitos e predileções sociopolíticas da oligarquia agrária ou, como em grande parte da história, por meio da conciliação e da mediação entre os interesses internos e externos sob a perspectiva da classe dirigente promovendo a ideologização do liberalismo como concepção de mundo. Sua inserção se deu sob três princípios: pela identidade de interesses com os setores nacionais, pela maximização da eficácia na implantação das medidas produtivas e financeiras, e pelo fortalecimento da conexão com o exterior. Os três elementos constituem os

¹⁸² Seria uma nova forma de dependência para além do estatuto colonial, que demarca o capitalismo brasileiro até os dias atuais. Como assinala Fernandes (2006), os estímulos inovadores eram unilaterais e setorializados de acordo com a conjuntura econômica externa.

anseios da oligarquia agrária, até porque ela era a detentora do capital primitivo e demandava dialeticamente sua reprodução e liquidez. O que Fernandes (2006, p. 129) destaca, com a progressiva ascensão do agente externo, é a mudança da mentalidade da nascente burguesia brasileira, que em tempos de crise buscou a modificação discursiva e sua adaptação às novas situações – como o caso da ordem social estamental. Seria para o autor a lógica do “melhor que se vão os anéis mas fiquem os dedos” (FERNANDES, 2006, p. 130) quando a situação de mercado determinou que o “senhor agrário (ou o fazendeiro de café) agisse livremente como agente econômico capitalista” (FERNANDES, 2006, p. 139), derivando sua atuação em função da concentração do capital comercial e financeiro e, ao mesmo tempo, intervindo na ação do Estado para o controle social e para a consolidação de políticas econômicas protetivas, refletindo a mentalidade imigrante também.

A “concretização da revolução burguesa” (FERNANDES, 2006, p. 239) decorre da cimentação relativa da mentalidade liberal no seio de frações da oligarquia agrária, assim como das ações das frações da burguesia urbana para a superação significativa dos imperativos materiais e imateriais do período colonial, representando nos fatos do término do século XIX, e do início do século XX, a transição da ordem senhorial para a “era burguesa”. O seu conteúdo seria o ajuste para a contemplação de interesses heterogêneos, mas que sustentassem o bloco no poder para a reprodução do capital optando por mutações graduais diante das possibilidades de desagregação social em momentos de crise consolidando, de modo conservador, o controle do Estado sobre o crescente proletariado em suas ações reivindicatórias por meio da captura da totalidade social na instauração das premissas democráticas (FERNANDES, 2006, pp. 241-247)¹⁸³.

Ao que parece, onde a dominação burguesa não se revela capaz de mobilizar e aplicar semelhante reversa de poder, ela corre o risco de ser facilmente deslocada por grupos que invadem o referido espaço político: não importa se em nome de uma “revolução dentro da ordem” ou da “simples consolidação do regime”. Isso faz que a intolerância tenha raiz e sentido políticos; e que a *democracia burguesa*,

¹⁸³ Isto se deu na transição política e econômica após a abolição da escravatura e a proclamação da república por meio de estratégias para a preservação das condições de acumulação pretéritas, engendrando ao seu lado elementos do “novo”. Essa fusão entre os tempos distintos, entre a oligarquia agrária e as elites imigrantes se pautaram pela conservação da dominação burguesa sobre a classe operária em ascensão (FERNANDES, 2006, p. 247).

nessa situação, seja de fato uma “democracia restrita”, aberta e funcional só para os que têm acesso à dominação burguesa (FERNANDES, 2006, p. 249 – grifos do autor).

A dominação por meio da conciliação de classes, da concessão de direitos sob os limites do lucro burguês e da abertura limitada da democracia à participação popular combinado com a coerção quando necessário, originou paulatinamente o robustecimento da burguesia nacional, sendo ameaçado historicamente, de fato, em momentos de colisão em seu seio, o que levou Fernandes (2006, p. 250) a afirmar que no Brasil “as ameaças à hegemonia burguesa nunca chegaram a ser decisivas e sempre foram exageradas pelo poder oligárquico, como um expediente de manipulação do “radicalismo” ou do “nacionalismo” das classes médias”. Esta última forma, dentro do contexto da Guerra Fria, se transformou em elemento catalisador para a instauração do regime ditatorial civil-militar, não deixando para a burguesia no âmbito do capitalismo dependente outra opção possível para resguardar seus interesses, tomando em consideração o contexto externo e sua roupagem ideológica para a reprodução do regime de acumulação *tupiniquim*. Portanto, mesmo considerando a multiplicidade de agentes e frações da burguesia, não se efetiva no país uma revolução burguesa sobre bases nacionais e democráticas sendo fatídico, se necessário, “fechar” o espaço político.

Sobre tais bases, e já relatados aqui os fatores da crise do “milagre” refletido na atuação dos movimentos sociais e dos partidos políticos de oposição após o ano de 1979, assim como da crise fiscal asseverada pela dívida externa, se reestrutura no corpo da burguesia o processo de transição do bloco no poder por meio da abertura política e dos primeiros passos efetivos para a consolidação no neoliberalismo¹⁸⁴ em quatro pilares: a revisão da relação do empresariado com a classe trabalhadora por meio da retomada do acordo tripartite ratificado pela Constituição, mesmo contando com resistência de parte da classe dirigente, oposta à conciliação, refletido na manutenção da Lei de Greve; a captura de parte do movimento sindical resultando no “sindicalismo de resultados”, fortalecendo a

¹⁸⁴ Para Diniz (1996), mesmo sendo o empresariado brasileiro débil em sua atuação e organicidade, mas articulados por meio da disputa de interesses no corpo do Estado, frações em seu seio atuaram ainda no regime ditatorial civil-militar pela implementação das políticas neoliberais por meio da ideologia antiestatista. Esta, segundo a autora, seria o setor mais alijado das benesses e incentivos, concentrando principalmente a pequena e média burguesia e suas refrações corporativas.

partir de então o “rapto” da atuação política opositora no campo dos partidos políticos já capitaneados pelo empresariado diretamente, ou por meio do *lobby*; a manutenção da política salarial no corpo do Estado; e, por fim, onde residiu o mais rotundo consenso, a guinada para a efetivação das medidas neoliberais por meio da retração do Estado na regulação da economia – combinado à sua atuação para a regulação social –, a desregulação do modelo econômico pretérito, e o impulso ao processo de privatizações das empresas estatais em todas as escalas (DINIZ, 1996). O marco da transição ocorreu no governo de José Sarney de Araújo Costa, após a morte do presidente eleito Tancredo de Almeida Neves, no seguinte cenário ainda no ano de 1985.

Apesar da obtenção de um vultoso superávit comercial, a persistência de um cenário francamente adverso em matéria de financiamento externo obrigou o governo brasileiro a incorrer, pela segunda vez, em moratória dos juros devidos sobre a dívida externa. A inflação, por seu turno, após três experimentos fracassados na linha do choque heterodoxo, atingia o patamar considerado em meados da década a própria expressão do fracasso de uma política econômica incapaz de diagnosticar corretamente a realidade brasileira – e, sobretudo, ingressava numa trajetória de tal forma vertiginosa (25% ao mês em junho/1989, 54% em dezembro, acima de 80% em março/90) que parecia a confirmação, enfim, do temido desenlace final da hiperinflação. E conferindo uma aura paradoxal à conjuntura, a economia crescia em 1989 (o PIB 3,2%, a indústria 2,9% – com o IGP exibindo uma taxa de variação da ordem de 1.782,9%), enquanto frações ponderáveis da classe capitalista colhiam lucros invejáveis (MACARINI, 2009, pp. 1-2).

Sobre a primeira característica, reflexo da “revolução burguesa” à *brasileira*, teceremos duas considerações que se convergem à análise crítica acerca do período de consolidação do neoliberalismo no país. No primeiro momento, Fernandes (1989) ressalta que a Carta Magna de 1988, assim como a instauração das eleições no mesmo ano, não destoou das proposições institucionais anteriores no que se refere aos interesses da classe burguesa, que neste contexto se encontrava em conflito devido à obsolescência do modelo econômico em franca pulverização¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Na medida em que o regime de acumulação implementado pela ditadura perdia coerciva e consensual legitimidade, principalmente após o afloramento dos diferentes casos de tortura indissociável da precarização da vida da classe trabalhadora, Fernandes (1989, pp. 51-52) descreve que a tática que se implementou, convergindo os setores estrangeiros e endógenos, foi a implementação do processo de transição “pelo alto” diante de sua exposição aos movimentos em curso, principalmente a “Diretas Já”, concebendo neste a possível via pacífica e conservadora para a conciliação política lenta, gradual e segura.

Para tal, através da atuação dos partidos da Aliança Democrática Nacional (ADN) – PMDB, PDS e PFL –, se consolidaram no debate o “conglomerado de interesses burgueses variáveis” (FERNANDES, 1989, p. 54)¹⁸⁶ não tendo autonomia política diante da estratégia da burguesia na guerra de posição, mas ingredientes com maior potência: o capital supranacional e a sociedade civil ansiada pela redemocratização. O projeto resultante para evitar os confrontos na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), contendo nesta minoritariamente as forças populares e suas pautas contra as elites capitalistas, obedeceu o receituário da democracia participativa pelas limitações das contestações de “baixo” e de “cima”¹⁸⁷, seguindo o projeto dos “segmentos mais abertos da burguesia” (FERNANDES, 1989, p. 55).

A democracia participativa constitui, de fato, uma tentativa de evitar a social democracia revolucionária (coisa do passado) e de aliar o capitalismo com a segurança (da reprodução do capital) e a liberdade (de manter o capitalismo em um mundo de esperanças mínimas, calcadas na reforma distributiva). Avaliada em seu todo, ela é muito pouco em confronto com a tradição revolucionária do socialismo. Mas é um fantasma, para a totalidade da burguesia presa a privilégios pré-capitalistas e a uma acumulação capitalista originária permanente, que não cessa nunca, alimentada pela deformação do Estado (FERNANDES, 1989, p. 55).

A segunda consideração sobre a relação capital-Estado-trabalho no período em questão se assentou na “nova” institucionalidade calcada na reforma democrático-liberal, consolidada também pela Constituição e pelas eleições de 1989 (MACIEL, 2009, p. 80). Esta impediu “que a crise de hegemonia desse origem a um novo bloco no poder e a uma definição não-autocrática do Estado” (MACIEL, 2009, p. 81), resultando nas condições prévias para a recomposição burguesa nos anos

¹⁸⁶ Este bloco conservador, considerado em parte como “Centrão”, contou 306 dos 559 deputados da ANC, dirigindo o processo de modo incontestado, favorecido pelas reformas eleitorais autocráticas de 1986 por meio do fortalecimento representativo dos estados onde prevalecia a influência das oligarquias rurais (MACIEL, 2009, p. 83).

¹⁸⁷ As contestações seriam reprimidas pelo aparato militar que garantiu a transição, e foram elementos “fundamentais para a manutenção da dominação burguesa herdados da institucionalidade autoritária e atualizou práticas políticas de tipo tradicional, como o oligarquismo, o corporativismo e o patrimonialismo, sob o predomínio e os princípios dos elementos democrático-liberais (sistema de partidos, liberdade de organização partidária, rotina eleitoral, independência do Legislativo e do Judiciário frente ao Executivo, liberdade de imprensa). Os elementos oligárquicos se mesclam com os outros elementos por meio das práticas clientelistas e patrimonialistas, principalmente com os mecanismos de representação política, ainda bastante determinados pelo velho clientelismo e até por práticas coronelísticas atenuadas em diversas regiões do país” (MACIEL, 2009, p. 90).

1990. Para este autor a transição teve como conteúdo, diante da operação transformista intrínseca à revolução passiva, o cunho “pacifista”¹⁸⁸ preservando-atualizando as características autoritárias¹⁸⁹ sob a máscara democrática, assim como do modelo representativo partidário que fora progressivamente domesticado pela proporção parlamentar conservadora. Tal fato ocasionou teoricamente a cisão do bloco dirigente que depois originaria o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), resultando nas eleições de 1989¹⁹⁰, assim como a redução da potência reativa da esquerda vide o tímido e conciliador programa do PT nas eleições de 1989 (MACIEL, 2009; SOUZA, 2002), que se refletiu na reconfiguração da organização da classe trabalhadora condizente à segunda característica exposta por Diniz (1996).

Na estrutura sindical algumas modificações foram introduzidas, mas sua essência não foi alterada. Apesar de permitir a criação de sindicatos de servidores públicos, reconhecer o direito de greve, as centrais sindicais e acabar com a intervenção direta do governo sobre os sindicatos; características fundamentais da estrutura sindical estatal (herdada do varguismo e reformada pela Ditadura Militar em 1980) foram mantidas. A preservação pela Constituição de 1988, de medidas como a unidade sindical, ou seja, o reconhecimento legal de apenas um sindicato por categoria por base territorial (não menor que o município); o imposto sindical, na forma de contribuição obrigatória, que obriga os trabalhadores a contribuir com o sindicato independente de sua mobilização, conscientização e participação na vida sindical, e a obrigatoriedade do registro do sindicato junto ao Ministério do Trabalho, contribui enormemente para a reprodução de práticas corporativistas, burocráticas e autoritárias nos sindicatos, fortalecendo uma perspectiva política geral de acomodação frente ao Estado e ao capital (MACIEL, 2009, p. 86).

¹⁸⁸ No período de 1985-1989 as medidas implementadas pelo governo Sarney, que contava com maioria no congresso e consolidado apoio dos governadores – 22 dos 23 governadores – devido a “rolagem” das dívidas estaduais, se deu de modo análogo ao período do regime ditatorial civil-militar. Isto pela forma no qual se operavam as coerções nos movimentos grevistas com o apoio das forças armadas, principalmente a greve geral de 1986, o mecanismo de implementação do Plano Cruzado por meio de decreto-lei, e a continuidade da censura, mesmo que “leve”, aos meios de comunicação (MACIEL, 2009, pp. 82-83).

¹⁸⁹ Após a Constituição, os militares se transformaram em um agente político mais unificado. “Mesmo após o colapso do cesarismo militar, com o fim da Ditadura, ou seja, a situação onde os militares assumiram a direção política do bloco no poder, estes continuaram tendo enorme capacidade de intervenção política, contribuindo maciçamente para bloquear as perspectivas anti-autocráticas presentes no processo político da transição” (MACIEL, 2009, p. 89), devido à manutenção da Lei de Segurança Nacional e da Lei de Defesa do Estado, inviabilizando a criação do Ministério da Defesa e sua permanência no Conselho Nacional de Segurança, que atuaria em seis ministérios, assim como a garantia de sua autonomia decisória.

¹⁹⁰ Maciel (2009, p. 86) destaca a derrota profunda dos que buscavam o continuísmo do governo Sarney, expondo sua derrota expressiva com apenas 4,4% dos votos, dando origem ao *outsider* político Fernando Collor de Mello a vitória por meio do clientelismo e paternalismo

Estas medidas deslocaram de modo proffcuo os sindicatos do palco da disputa política, ficando a cargo, principalmente após a Constituição, dos partidos no escopo representativo, sendo sua atuação restrita aos canais de negociação com os poderes federativos. Ao mesmo tempo as medidas de contenção da classe trabalhadora abriram brechas para a ascensão das direções *aparelhistas* e “pelegas” voltadas para ações assistencialistas, coadunados com o patronato dentro dos interesses corporativos sob fiscalização do Ministério do Trabalho dentro das diretrizes da Doutrina de Segurança Nacional¹⁹¹ (MACIEL, 2009, p. 87). Seria esta a face em que se reforçou o novo sindicalismo.

O novo sindicalismo brasileiro, instaurado a partir da década de 1980, tem como centralidade a manutenção do emprego de acordo com as transformações da reestruturação produtiva, gerando dentre os impactos em sua atuação a despolitização das pautas e *desideologização* nas rodadas de negociação com o patronato (SOUZA, 2015, pp. 62-81). Seria o reflexo da crise do sindicalismo no cenário de desfavorecimento reativo do poder da classe trabalhadora na negociação com o capital, que passou a contar de modo mais efusivo com os instrumentos consensuais e coercivos do Estado alocando os sindicatos no cumprimento de sua agenda no palco da democracia burguesa, “abrindo mão de constituir-se uma referência da classe trabalhadora na construção de sua identidade e de contribuir efetivamente na construção de um projeto alternativo à hegemonia neoliberal” (SOUZA, 2015, p. 65).

A reconfiguração da atuação e do programa político dos sindicatos no país refletiram, e ainda refletem, o recondicionamento da classe trabalhadora no processo de recomposição burguesa tanto pela segmentação e fragmentação dos organismos sindicais após a Constituição, quanto na crise instaurada em sua representatividade mesmo cristalizado a intensificação da precariedade material e imaterial dos trabalhadores no país, inaugurando o processo de total defensiva das centrais sindicais no Brasil como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força

¹⁹¹ Esta seria o resíduo fascista manifestada na tutela militar, assegurada “ na legislação repressiva reformada; no aparato repressivo e de informações preservado; na criminalização dos movimentos sociais das classes subalternas e das ações e práticas políticas alternativas à arena política definida institucionalmente e, por fim, na reprodução da concepção politicista” (MACIEL, 2009, p. 90).

Sindical (FS), o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Social Democracia Sindical (SDS).

O caráter defensivo se caracteriza pelo desenvolvimento de uma espécie de neocorporativismo de caráter propositivo-conciliador, justamente o que tem comprometido a capacidade de contestação à lógica do capital por parte de alguns segmentos do movimento sindical, de um lado, e a proliferação de novas centrais sindicais parceiras declaradas do Estado e do empresariado, de outro (SOUZA, 2015, p. 66).

Isto desencadeou o enfraquecimento e a retração do movimento sindical, que a partir de então passa a agir dentro dos limites impostos pela “transição pelo alto” sem esboçar qualquer projeto fora deste escopo, mantendo-se em larga escala na ideologia de “concertação social” e da conciliação de interesses, tornando-se um dos instrumentos – aparelhos – para a conformação psicofísica do trabalhador (SOUZA, 2015, pp. 67-71) com variações programáticas para cada central acima citada. Seria a sua cisão na arena político-social, que deteriorou a disputa pela hegemonia e fez ascender o “sindicalismo de resultado”¹⁹² contraposto ao “sindicalismo de confronto”.

De acordo com a tese de Diniz (1996), para a caracterização do período e da “nova face da revolução burguesa” no Brasil, residem os ajustes econômicos que conciliaram tanto as medidas salariais para a classe trabalhadora, quanto o esboço macroeconômico neoliberal. Em relação aos ajustes econômicos que antecederam o Plano Real¹⁹³, foram efetivadas medidas combinadas para o incremento do superávit primário e para a redução do gasto público¹⁹⁴ para saldar a dívida contraída preteritamente no contexto de elevação dos juros, da ascensão da inflação e da contenção da demanda com momentos curtos de ampliação do consumo e aquecimento do mercado interno. Para Macarini (2009) esse período

¹⁹² “É a adoção de um neopragmatismo sindical, com a incorporação do discurso da “concertação social”, que apenas representa uma estratégia política de sobrevivência de parcelas organizadas da classe diante da ofensiva do capital na produção (cujo exemplo clássico é o sindicalismo dos metalúrgicos do ABC)” (ALVES, 2000, p. 120).

¹⁹³ Destacamos aqui os planos Cruzado, Cruzado II, Bresser e Verão.

¹⁹⁴ Vide a máxima “é proibido gastar”, que serviu como mantra do governo Sarney e da gestão Francisco Osvaldo Neves Dornelles na Fazenda.

apresenta um sinal claro da materialização da hegemonia neoliberal rentista¹⁹⁵, combinando o crescimento do PIB, orientado para o mercado externo amplamente dependente das *commodities*¹⁹⁶, às oscilações inflacionárias¹⁹⁷-hiperinflacionárias, tendo como ápice o indicador de 1.782,9% no ano de 1989, e a elevada taxa de juros no contexto de demanda de crédito para a sustentação do modelo de desenvolvimento em período de intensificação da competitividade no mundo.

Macarini (2009, p. 2) expõe a guinada da burguesia nacional para o campo financeiro apontando os lucros de 18,6 % a 20,8% de modo diferenciado entre os bancos nacionais e estrangeiros, dando continuidade à acumulação concentrada através da rentabilidade de 14% das maiores empresas do país ao longo da década de 1990. Este dado expõe a ampliação da taxa de lucro maior que no período do “milagre”, mesmo em tempos de recessão e direcionamento aviltante da política econômica para o controle monetário e cambial, de acordo com as diretrizes do FMI¹⁹⁸. Neste escopo o governo Sarney manteve, para segurar a inflação mesmo que de modo artificial e ampliar a receita do governo, dura política monetária e contracionista, alta taxa de juros, limitação do crédito ao empresariado brasileiro para a sustentação da recuperação econômica, iniciativas para o controle dos preços¹⁹⁹ e a ampliação dos impostos “estáveis” como o caso das alíquotas do Imposto de Renda sobre a Pessoa Física (IRPF), o Imposto sobre as Operações

¹⁹⁵ Vide a alta do índice Bovespa em 1985 de 754,4%, assim como as divisas originadas do mercado paralelo de dólares em 84,8% e 87,2% nos meses de janeiro e agosto do mesmo ano (MACARINI, 2009, p. 4)

¹⁹⁶ Este sustentou o crescimento do PIB devido a sua sobrevalorização desde 1983, quando demarcavam altas de 514,1% no preço da soja e 333,4% do “boi gordo” (MACARINI, 2009, p. 4). Porém, tais medidas entram em declínio no ano de 1986, principalmente com a retração do mercado norte-americano, assim como o protecionismo exercido no mesmo período, provocando retração do setor primário.

¹⁹⁷ A aceleração inflacionária tem como marco o ano de 1983 após alcançar 211%, sendo aferida em 99,7% no ano anterior (MACARINI, 2009, p. 4).

¹⁹⁸ Ao longo da década de 1980 se desenrolaram uma série de acordos com o FMI e demais bancos credores, tanto para a contração de empréstimos, quanto para a renegociação dos prazos e encargos da dívida contraída. Como consequência, as medidas de ajuste fiscal, assim como a política monetária, ficaram sob indireta regulação do fundo mencionado (MARINI, 2009; FIORI, 1993).

¹⁹⁹ No início do governo Sarney foi desautorizado “os aumentos dos preços dos automóveis, alumínio, cimento e implementos agrícolas; no caso dos automóveis, apenas na segunda metade de junho é concedido um reajuste de 9,5%, seguido de idêntico reajuste um mês depois – contrariando a solicitação das montadoras de um reajuste imediato da ordem de 26%” (MACARINI, 2009, p. 14). A curto prazo tal medida gerou efeito significativo, mantendo a inflação em patamares espetaculares para o período, em aproximadamente 7% mensal. Porém, a repressão inflacionária explode nos meses posteriores à medida, julho e agosto de 1985, diante da forte alta dos preços dos alimentos, motivados tanto pela ampliação do custo produtivo meio a escassez e encarecimento do crédito, quanto aos fatores naturais.

Financeiras (IOF) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), junto à redução dos investimentos públicos e dos incentivos fiscais como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (MARINI, 2009, p. 9).

Com esse objetivo, e independente de sua real eficácia e grau de comprometimento efetivo, anunciou-se um corte de 10% no gasto público, a proibição de novas contratações, a suspensão por 60 dias dos empréstimos dos bancos oficiais e a exigência de que as empresas estatais cumprissem os pagamentos previstos do serviço de suas dívidas interna e externa (para isso teriam de prosseguir a contenção dos gastos correntes e de investimento) (MACARINI, 2009, p. 14).

No contexto de desvalorização da moeda, as frações burguesas exportadoras de *commodities*²⁰⁰ saíram altamente favorecidas mesmo com a redução de parte dos subsídios no término de 1984 e, paulatinamente, o setor produtivo nacional entrava em colapso com a limitação dos créditos e dos incentivos, assim como pelo valor da moeda para a importação de bens de produção após 1986²⁰¹, gerando o “pacto social pelo alto” materializado por meio do Plano Cruzado e do congelamento de preços²⁰² para o resgate da fluidez interna (MACIEL, 2012, p. 135). Este ato favoreceu em parte o setor informal e produtivo da economia ante à demanda reprimida, afetando os trabalhadores com a carteira de trabalho assinada pelo congelamento salarial resultando na escalada grevista, assim como o rentismo após a taxaço em 40% dos lucros no mercado financeiro, sendo beneficiado em contrapartida pela privatização de 18 empresas, assim como a abertura do capital das estatais (MARINI, 2009, p. 22).

²⁰⁰ No ano de 1984, o superávit comercial alcança 13,1 bilhões de dólares, sendo o valor aferido em 6,5 da mesma medida no ano anterior, sustentado pela elevação das exportações em 5,1 bilhões de dólares, como consequência da alta do dólar norte-americano e da retomada bilateral mais profícua com os EUA (MACARINI, 2009, p. 9).

²⁰¹ Segundo Maciel (2012) e Macarini (2009), a indústria alcança a expansão próxima ao patamar de 8% nos três primeiros trimestres de 1985, devido ao reajuste do salário mínimo em 12% acima do INPC, com destaque para o setor de bens de consumo duráveis (15,6%), expressando a demanda reprimida até então.

²⁰² Como acordos – mesmo que informais – com redes de supermercados, a criação da tabela da Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços (SUNAB), a formação de estoques e repasse de tarifas para o setor público, e a reformulação da correção monetária e cambial combinada ao mês anterior. Tais artifícios se mostraram altamente voláteis no término do ano de 1985, diante da insatisfação do setor produtivo nacional que somava perdas, falências e dificuldades na obtenção do crédito, levando à locautes e principalmente a um “choque de oferta” (MARINI, 2009, p. 18), gerando a crise de abastecimento.

As medidas heterodoxas se repetiram ao longo deste governo com variações programáticas de acordo com as demandas e impactos no setor produtivo e financeiro nas diferentes escalas, tendo como essência a tentativa de controle cambial, inflacionário e financeiro ora retroagindo, ora impulsionando o consumo das classes sociais médias e subalternas diante dos acordos e pactos com o setor produtivo nacional, principalmente por meio da oferta de crédito. Neste período se destacam as medidas de austeridade que permearam todos os planos, a regulação dos salários da classe trabalhadora indissociando a retração-expansão do consumo com as intenções da extração de mais-valia, e as tensões especulativas sobre o mercado consumidor e o financeiro.

Os três planos heterodoxos experimentados (Cruzado – 1986, Bresser – 1987 e Verão – 1989) tinham um elemento comum, defendendo em diferentes medidas a necessidade de alterar os mecanismos de indexação, de promover políticas de rendas e de conseguir algum tipo de repúdio ou consolidação das dívidas públicas externa e interna de longo prazo. Como os planos ortodoxos, os planos heterodoxos da segunda metade dos anos 80 também falharam em seu principal objetivo, a estabilização monetária, apesar de permitirem uma taxa variável de crescimento positivo do PIB durante os anos da chamada Nova República (1985-1990) [...] Como em todas as políticas experimentais durante a década, o êxito imediato, evitando uma hiperinflação aberta, não se prolongou na estabilização contínua das taxas de inflação e crescimento da economia (FIORI, 1993, p. 152).

Tavares e Fiori (1993) categorizam esse período como “tentativas fracassadas de estabilização” diante da incompatibilidade dos ajustes para o saldo da balança de pagamentos ante à crise de absorção do capital externo. Os autores citados explicitam o fracasso da política cambial pressionado também pelo setor exportador, dos planos econômicos para a contenção real da inflação, do controle salarial e suas oscilações, assim como das medidas fiscais, demarcando o esgotamento do pacto entre o Estado e a burguesia após as iniciativas para a renegociação da dívida com o FMI e com o Banco Mundial, levando às reformas liberalizantes orientadas pelos organismos financeiros sem amplo consenso político entre as frações da classe dirigente.

A adiantada decomposição da coalizão política de sustentação do governo e um novo surto inflacionário levaram – com o índice aproximando-se dos 30% ao mês no início de 1989 – a mais de um

congelamento de preços e salários, incapaz de conter uma inflação que alcançou, ao final de 1989, a impressionante cifra de 89% ao mês.

Quando se desenrolavam as eleições diretas para a presidência da República (outubro de 1989) já se havia alcançado no país, finalmente, um consenso básico: todas as forças políticas e as elites empresariais, intelectuais e etc. reconheciam que o Brasil não vivia apenas uma crise econômica conjuntural. Tratava-se de crise mais profunda e estrutural que estava sinalizando o esgotamento do modelo de desenvolvimento responsável, pela complementação tardia do programa tecnológico e organizacional da Segunda Revolução Industrial (FIORI, 1993, pp. 152-153).

Sendo incompleta a integração industrial ao paradigma fordista-taylorista, e observado práticas pretéritas além da sua complementação pré-capitalista, tendo o “mundo” avançado paradigmaticamente para os pilares do regime de acumulação flexível no contexto de retração do financiamento para a periferia, a recomposição burguesa no país, inexorável da revisão de sua inserção dependente no âmbito global, passa-se a ancorar na crítica da relação Estado-empresariado em seu tom particularista e inorgânico como reflexo da “revolução burguesa”. A ruptura das frações desta classe teria como resultado a reconfiguração das intencionalidades diante do contexto mundial, apontando para a necessária reestruturação produtiva, para o ajuste macroeconômico e para a reforma do Estado (FIORI, 1993, p. 153).

Neste ínterim se cria, por meio do alargamento da crise, da apologia da ineficiência do Estado, e da realidade precária da classe trabalhadora, o “amplo consenso liberal favorável, em princípio, à implementação do programa completo de estabilização, ajuste e reformas institucionais” (FIORI, 1993, p. 153) em consonância aos interesses dos organismos financeiros internacionais e dos países credores no escopo do Consenso de Washington. Voltava-se a partir de então, com fôlego criado na crise em sua totalidade no país, para o aprofundamento programático do receituário neoliberal tocado explicitamente no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Seu programa consistia inicialmente em um conjunto de fatores, cabendo destaque para:

Reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; renegociação da dívida externa; abertura comercial; liberação dos preços; desregulamentação salarial; e, sobretudo, prioridade absoluta para o

mercado como orientação e caminho para nova integração econômica internacional e modernidade institucional (FIORI, 1993, p. 153).

No período *jacobino* do seu governo, restrito ao primeiro ano com total liberdade para a formulação do programa econômico dentro da nova agenda capitaneados pela então ministra da fazenda Zélia Cardoso, se adotou “um programa drástico de redução da dívida interna, de corte dos gastos públicos e de aumento da receita fiscal” (TAVARES, 1993, p. 98), gerando o superávit de 1,2% do PIB em 1990. Tal fato positivo, tendo em consideração a retração nos anos anteriores, se alcançou por meio de medidas de impacto nos salários e no corte dos investimentos públicos, combinado ao “choque monetário do Plano Collor I” (TAVARES, 1993, p. 98), fracassado em menos de dois meses após o lançamento²⁰³.

Após o primeiro ano do governo Collor o país registrava índices inflacionários de 20% ao mês sem estar relacionado à demanda ou qualquer tipo de investimento, a redução do superávit comercial devido à política cambial, ou a ampliação da dívida diante da inércia do pagamento. Tais fatores levaram o governo ao seu período *girondino* por meio de ações de desvalorização cambial para a recuperação da balança comercial, assim como a saturação das reservas financeiras internacionais, do programa de privatizações e da liberalização comercial com a eliminação de taxas e tarifas alfandegárias²⁰⁴ e de embargos administrativos. Estas medidas foram, de longe, insuficientes para a mitigação da crise em curso refletida no decréscimo de 6,3% do PIB entre 1990 e 1992, e 14,3% do PIB industrial, na ampliação da dívida pública para patamares de 1989 como consequência do “congelamento financeiro”, na perda salarial entre 30 e 40 por cento, e na ampliação drástica do número de desempregados, alcançando “a cifra de 1.140.000 (segundo dados da FIESP), o que representou um aumento, em dois anos, de 141% em relação

²⁰³ “Em menos de dois meses, o Plano estava destruído em seus fundamentos internos, uma vez que o mercado interbancário e os mercados de risco, em geral, reagiram de forma muito desfavorável ao bloqueio da dívida pública. A incapacidade de controlar o interbancário e a resistência ao fechamento do *overnight* pelo tempo necessário para que a economia se ajustasse, parece ter-se devido ao temo de uma quebra dos bancos. A não-dilatação do prazo de retenção da dívida [...] e o fato de deixar o mercado flutuante (o que provocou uma supervalorização cambial) retiraram do Banco Central espaço de manobra para tentar estabilizar tanto a moeda como as expectativas do mercado financeiro” (TAVARES, 1993, p. 99). Isto levou em fevereiro de 1991 à demissão da ministra Zélia Cardoso, e a admissão de Marcílio Marques para o incremento da liberalização comercial e financeira, da desregulamentação dos mercados e renegociação das dívidas (FIORI, 1993, p. 156).

²⁰⁴ A redução se deu de modo progressivo, sendo rebaixada em média de 32,2% em 1990, para 14,2% em 1994 (FIORI, 1993, p. 154).

a dezembro de 1990” (FIORI, 1993, p. 157), somado à ampliação da concentração de renda.

A gestão neoliberal ortodoxa provocou rupturas diante do dissenso ao projeto de privatização, da abertura comercial²⁰⁵ e financeira, indissociável do fracasso das políticas monetárias que originou forte escalada inflacionária e recessiva – estagflação. A crise institucional se agravou após a combinação de uma miríade de fatores: confisco da poupança de pequenos e médios correntistas; congelamento salarial; criação de impostos como o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); a ampliação do desemprego; decréscimo do PIB; ineficácia do Plano Collor II; inflação galopante em 1992 de 991,4%; ampliação dos indicadores de pobreza próximos de 44%; além do frágil apoio parlamentar. Após a privatização de 18 empresas estatais, a elevação da dívida externa e a ampliação da pobreza e do poder de compra da classe trabalhadora, seu governo sofre *impeachment* após denúncias de corrupção e pela mobilização popular, “protagonizada” pelo Movimento dos “Caras Pintadas”.

Em seu lugar assume o vice-presidente Itamar Franco, que herda inicialmente a oposição dos aparelhos privados de hegemonia ao modelo ortodoxo neoliberal até então implantado, e carregava em sua crítica as medidas de “austeridade fiscal e monetária no combate à inflação” (FIORI, 1993, p. 157). Este contava com maior base política no congresso em comparação ao presidente deposto, que não tinha em seu bloco nenhum governador do partido político ou de sua coligação²⁰⁶. Em seu curto mandato consegue, por meio do Plano Real, estabilizar a inflação, galgar o crescimento do PIB em 1,4% ao ano e reduzir a pobreza em aproximadamente 10%. Isto gerou no final do governo um relativo otimismo após os avessos das políticas econômicas na década de 1980, principalmente no que se

²⁰⁵ Setores importantes do grande capital nacional, como o capital bancário e o capital industrial, tinham uma postura reticente ou mesmo hostil a estas propostas, seja porque perderiam espaço no mercado com a concorrência externa, seja porque tinham forte dependência do setor produtivo estatal. Isto sem apontar a resistência dos diversos segmentos da burguesia à redução, ou mesmo o desaparecimento, das empresas estatais em seu período genético (MACIEL, 2011, p. 101).

²⁰⁶ Segundo a pesquisa de Arretche (2004), o governo Collor não tinha nenhum governador eleito pertencente aos partidos coligados que deram sustentação ao governo federal, enquanto o presidente Itamar Franco contou com 67%, além de 68% dos prefeitos espalhados pelo país pertencentes aos partidos PMDB, PFL, PSDB, PTB e PSB.

restringe à inflação e no poder de compra da classe trabalhadora. Com a progressiva obtenção do consenso mediante a estabilização econômica e monetária, seu sucessor Fernando Henrique Cardoso (FHC) retoma sobre novas bases o aprofundamento do receituário neoliberal combinando medidas de privatizações dentre 1995 e 1998²⁰⁷, e de efeito fiscal²⁰⁸, à reformulação das políticas sociais sob a justificativa do ajuste macroeconômico.

Para Sader (2003, pp. 139-140) o plano Real materializaria a sustentação do bloco no poder no primeiro ano do governo FHC após a aprovação popular de 70%, refletindo ao mesmo tempo a leitura positiva do mandato acima dos 50%. Em suma o plano efetivou, sob clima de “otimismo” e consenso para as contrarreformas, a combinação entre a ampliação do poder de compra de todas as classes sociais sustentado pelo crédito e pela renda, com o programa de “privatizações, da desregulação da economia e de abertura ao mercado internacional” (SADER, 2003, p. 140). Porém, era um gigante otimismo com “pés de barro”.

O santo do “milagre” da estabilização foi ficando claro em meados do primeiro semestre de 1995, quando o governo revelou que havia o risco de uma expansão do consumo, insustentável para a política de estabilização monetária. O governo elevou de maneira mais pronunciada ainda as taxas de juros, dificultando o crédito, a partir de maio de 1995. O dinheiro mais caro dificultou o crédito ao consumidor e ao produtor, especialmente para aquele que depende de empréstimos dentro do país, já que o que pode tomar dinheiro fora ganha significativamente, ao valer-se da diferença enorme entre as taxas de juros cobradas no exterior e no Brasil (SADER, 2003, pp. 140-141).

A conclusão foi a manutenção do desequilíbrio entre as frações da classe burguesa no país com favorecimento ao grande empresariado pela obtenção de crédito externo menos oneroso, indissociável do setor financeiro, sentido posteriormente no consumo após a evidente elevação do endividamento com maior

²⁰⁷ Tomando o ano de 1995, podemos exemplificar a não diferenciação entre empresas nacionais e estrangeiras para a exploração do subsolo, concessão às empresas privadas aos serviços de telecomunicações, e o fim do monopólio estatal do petróleo.

²⁰⁸ Criação do Fundo Social Emergencial, Fundo de Estabilização Financeira, a Desvinculação de Recursos da União, e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira.

agravante para o setor público. Para suprir este desequilíbrio se amplia a taxa de juros combinado à irrisória taxa sobre a movimentação para a captação de capital externo no “cassino” rentista (MÉSZÁROS, 2011), como mecanismo inexorável para o tratamento da dívida pública²⁰⁹. Os sinais de 1995 já aclaravam o desmonte, mesmo que temporário, do Plano Real, impactando o crescimento da economia abaixo da expectativa, o déficit fiscal de dois bilhões de dólares, quando o esperado era o superávit do dobro, junto ao “socorro” aos bancos por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional (PROER) no término do mesmo ano²¹⁰.

Os equívocos da condução da política econômica e social neoliberal tornaram o acesso aos fluxos financeiros dependente da alta taxa real de juros interna, o que levou à valorização constante da taxa de câmbio, ao estímulo, em consequência, das importações e ao enfraquecimento das exportações dos produtos de maior valor agregado (POCHMANN, 2017, p. 321).

Associado aos sinais do governo “tucano” para a contemplação da agenda do Consenso de Washington²¹¹ para além da política fiscal-monetária que desfavoreceu o setor produtivo interno, impulsionado ideologicamente pela crise fiscal que se agravou ano a ano, ascende o programa de privatizações sob a prerrogativa de supressão do inchaço-dispêndio da máquina pública. Isto culminou na “necessária” venda das empresas estatais para arcar com os compromissos da dívida estatal e “investir no campo social”, assim como lograr apologeticamente a eficiência dos serviços.

²⁰⁹ No ano de 1995, “apenas o serviço da dívida chegou a mais de 25 bilhões de dólares, prevendo-se que alcançará a 32 bilhões de dólares em 1997” (SADER, 2003, p. 141).

²¹⁰ O que de fato se consolidou foi o programa de fusão-privatização do setor financeiro do país, em total convergência à tese de Mézáros (2002) acerca da nacionalização da bancarrota financeira, tendo como principal marco a equação dos principais bancos públicos subnacionais do país, o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) e o Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ).

²¹¹ Esse processo demarca a reversão do aparelho estatal no que tange ao projeto econômico, diante da aviltante desindustrialização, e a sua refuncionalização para além do incremento técnico-tecnológico que, sob a hegemonia rentista, passa a preponderar sua atuação eminentemente política para o controle dos conflitos sociais e da reconfiguração da participação cidadã (POCHMANN, 2017, p. 311). Isto ocorreu por meio de três pilares, oriundos dos determinantes externos, segundo Pochmann (2017, p. 312): o controle monetário como reserva de valor e troca internacional; a disposição do poder militar nos momentos de crise diplomática e do consenso sobre a sociedade civil; e a “capacidade de produzir e difundir o progresso técnico como motor da competição intercapitalista”, mesmo que somente no escopo ideológico, como a própria argumentação da reforma do Estado.

Antes, porém, as estatais e seus servidores passaram a ser perseguidos e linchados diariamente nas manchetes. O *Estado* passou a ser o Grande Satã, semeando-se uma ira santa contra sua presença na economia e um fogo constante dirigido aos seus serviços. Seus erros foram escancarados e seus acertos, subtraídos. Era preciso preparar o clima para vender as estatais, fossem quais fossem. As pessoas precisavam entender que leiloar o patrimônio público “seria um benefício” para todos. O Estado reduziria suas dívidas interna e externa e receberia um aporte de dólares que permitiria que se dedicasse somente à saúde, à educação e a um ou outro setor (RIBEIRO JÚNIOR, 2011, p. 38 – grifos do autor).

Sob esta prerrogativa o processo de “desestatização”, sustentado pelo discurso auto-incriminatório do Estado (BORÓN, 1995)²¹², é inaugurado com a venda da Excelsa – companhia de eletricidade do Espírito Santo – (RIBEIRO JÚNIOR, 2011), dando início a um amplo programa de transferência das empresas estatais para o setor privado contando com o consenso dos aparelhos privados de hegemonia e significativa coesão do bloco no poder, capitaneado principalmente pelo então ministro do planejamento José Serra²¹³. Este processo abrangeu diversos setores e empresas como a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Vale do Rio Doce, a Embraer, a Copesul, a Light, as ferrovias, os bancos estaduais etc. O saldo fora negativo como relata Ribeiro Júnior (2011, p. 40), pois a arrecadação alcançou o quantitativo de 85,2 bilhões de reais, sendo 87,6 da mesma quantia e espécie para o pagamento anterior no mesmo processo, contendo neste cálculo “dívidas absorvidas; juros de 15% sobre dívidas assumidas; investimentos nas estatais antes do leilão; juros sobre tais investimento; uso de moedas podres e mais R\$ 1,7 bilhão deixados nos cofres das estatais privatizadas” (RIBEIRO JÚNIOR, 2011, p. 40).

No âmbito produtivo o país passaria a sofrer drasticamente com a flexibilização geográfica centrípeta para o sudeste asiático, observando ao longe a

²¹² Além do discurso sobre a ineficiência dos equipamentos públicos, recai sobre os servidores e sua previdência as preocupações do balanço de pagamentos do governo, ocultando os juros da dívida pública assim como as manobras financeiras para a reprodução da agenda neoliberal mais aguda do que a realizada no epicentro do capitalismo após ascensão de Thatcher no Reino Unido. Neste contexto, no final do ano de 1996, o governo apresenta um plano de demissão voluntária, chegando a 10 mil demissões (SADER, 2003, p. 146).

²¹³ Este afirmou para a revista *Veja* de três de maio de 1995 que era necessário “um ritmo mais veloz na venda das estatais” (RIBEIRO JÚNIOR, 2011, p. 36), complementando com a seguinte afirmação: “É preciso dizer sempre e em todo lugar que este governo não retarda privatização, não é contra nenhuma privatização e vai vender tudo o que der para vender” (RIBEIRO JÚNIOR, 2011, p. 36).

fuga do capital produtivo, e sua substituição pelo *especulativo*, legitimada pelo “Custo Brasil” (POCHMANN, 2014; SADER, 2003). Internamente ocorreu a transferência de parques industriais em estado de obsolescência para estados e municípios com menores impostos e resistência sindical (SADER, 2003). No processo de redefinição da DIT os países da América Latina, e obviamente o Brasil, se distanciaram da performance asiática.

O processo de abertura comercial e de integração passiva à globalização desde o final da década de 1980 resultou na redução relativa de sua participação na produção global de manufatura, ao mesmo tempo em que terminou reforçando a especialização de sua estrutura produtiva nos setores de maior conteúdo de recursos naturais e intensivos em mão de obra (POCHMANN, 2014, p. 35).

No processo de incremento técnico-tecnológico e deslocamento industrial pelo mundo, como consequência da reestruturação produtiva controlada e monopolizada pelas grandes corporações transnacionais, se aprofundaram medidas de seletividade espacial na escala mundial para o estabelecimento industrial, sendo agravado pelo histórico acanhamento do capital nacional na cadeia global. Isso refletiu de sobremaneira a inserção dependente e subalterna da economia brasileira, com novos traços de dependência, no contexto de globalização e abertura das fronteiras nacionais. “Na verdade, a década de 1990 caracteriza-se por uma desindustrialização, entendida como a redução do coeficiente de valor agregado interno sobre o valor bruto da produção e como a liquidação de postos de trabalho” (BELLUZZO; TAVARES, 2002, p. 163), contabilizados em aproximadamente 1,5 milhão.

Segundo Belluzzo e Tavares (2002) os empresários atuaram, no bojo das transformações da relação capital-Estado-trabalho, implementando as técnicas da nova morfologia do trabalho como *downsizing*, flexibilização, terceirização, etc., coadunados com as premissas do regime de acumulação flexível não descartando em absoluto, pelo contrário, modos de produção pretéritos. Porém, sob a intensificação da competitividade e a respectiva busca pelo menor custo produtivo, encerraram as atividades impactadas com a enxurrada de produtos importados, levando progressivamente à reestruturação industrial no âmbito da modernização conservadora (TAVARES, 1993), ou restringida e complementar (BELLUZZO;

TAVARES, 2002) ante à sobrevalorização cambial e as políticas industriais frágeis que favoreceram a importação de bens de consumo duráveis.

Rompidos os nexos interindustriais das principais cadeias de produção, hoje a estrutura industrial brasileira pode ser comparada a uma nebulosa em que se sobressaem algumas grandes e médias empresas em cada setor, com parte da estrutura de apoio globalizada. Elas sobreviveram – respondendo às mudanças macroeconômicas e às novas condições da concorrência internacional – graças à modernização e à especialização, bem como ao acesso ao crédito público e internacional (BELLUZZO; TAVARES, pp. 163-164).

Os autores ressaltam que isso levou ao enfraquecimento da estrutura industrial e do agronegócio, deslocando o setor produtivo para as vantagens comparativas no âmbito das *commodities* considerando a associação entre o protecionismo dos mercados centrais, a política monetária, a formação dos blocos e acordos regionais, e o reordenamento produtivo de caráter complementar-periférico das cadeias globais. O impacto de tais medidas foi crucial para o acanhamento do superavitário do agronegócio que não foi capaz, no início do governo FHC, de contrabalancear o déficit manufatureiro e tecnológico para o incremento agrícola, revelando o desequilíbrio estrutural do período sentido na limitação das exportações para áreas de menor dinamismo da América Latina, e na setorial balança das exportações com foco nos eletrônicos e metalomecânica.

A privatização das empresas de infra-estrutura contribui enormemente para agravar a situação, já que quando as metas de expansão foram atingidas não foram satisfeitos os requisitos esperados de produção nacional de equipamento. Consolidaram-se, no fim dos anos 90, o pequeno dinamismo e a baixa densidade tecnológica da pauta das exportações brasileiras: só 41% de nossas exportações cresceram em um ritmo igual ou superior ao das exportações mundiais, e apenas 21% dessas exportações são de produtos de alta/média intensidade tecnológica. Por outro lado, e como resultado do incremento de IDE, dirigido sobretudo à privatização dos setores de telecomunicações e energia, verificou-se um aumento do coeficiente de importações sem contrapartida compensatória do incremento de exportações dos segmentos “comercializáveis” desnacionalizados (BELLUZZO; TAVARES, 2002, p. 165 – grifo dos autores).

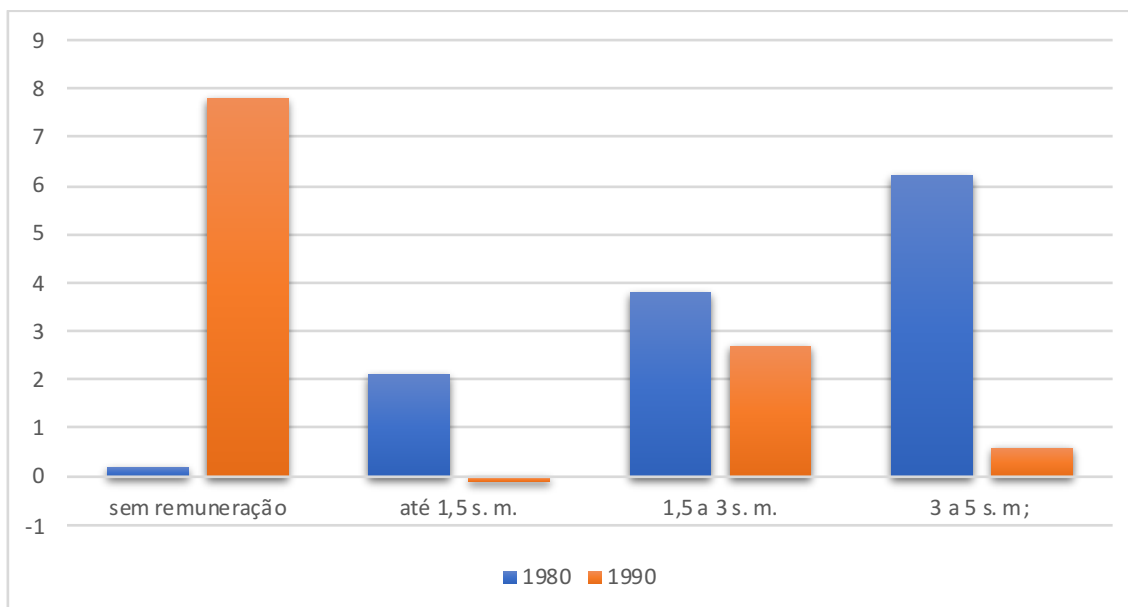
O IED teve como finalidade a exploração do mercado interno, destoando do modelo implementado pelos novos países industrializados do sudeste asiático que incorporaram esse investimento à criação de uma base tecnológica em

patamares competitivos, paralelo à formação de mão-de-obra qualificada, com baixa resistência sindical e remuneração precária. Isto também reflete o *modus operandi* do processo de privatizações no Brasil que não contou com incrementos tecnológicos em curto prazo, e muito menos na construção de uma base produtiva que correspondesse à demanda de bens de capital, que fora progressivamente importado para corresponder o mercado interno. Isto impactou de sobremaneira na transformação do mundo do trabalho no país cada vez mais precarizado e concentrado no setor terciário, evidente na exposição de Pochmann (2012, p. 27) sobre o rendimento das ocupações que apresentaram notório declínio em todas as faixas salariais e postos de trabalho²¹⁴, afetando também os portadores de diplomas do ensino superior – o que gera sentido e sustentação à tese do mito da grande classe média (POCHMANN, 2012;2014).

A análise de Pochmann (2012, pp. 31-46) deixa explícito que na década de 1990 ocorreu a depressão salarial, no que tange à evolução da ocupação na base da pirâmide – até cinco salários mínimos –, quando comparado à década anterior. O autor demonstra com precisão, e por meio de diferentes variáveis, que no decênio em questão o ritmo de crescimento dos trabalhos sem remuneração, que seriam os ocupados em atividades com duração de no mínimo 15 horas semanais nos circuitos inferiores, informais ou cooperativos da economia, cresceu em média 7,8% ao ano (POCHMANN, 2012, p. 32) concentrados na mão-de-obra feminina em aproximadamente dois terços, sendo em 1980 calculados em 48,3%.

²¹⁴ “Na década de 1990, estabeleceu-se no Brasil um novo padrão de trabalho, composto por um menor ritmo de geração de postos de trabalho e um perfil de remuneração distinto. Isso porque foram abertos somente 11 milhões de novos postos de trabalho, dos quais 53,6% não previam remuneração. Na faixa de renda até 1,5 salário mínimo, houve a redução líquida de quase 300 mil postos de trabalho” (POCHMANN, 2012, p. 27).

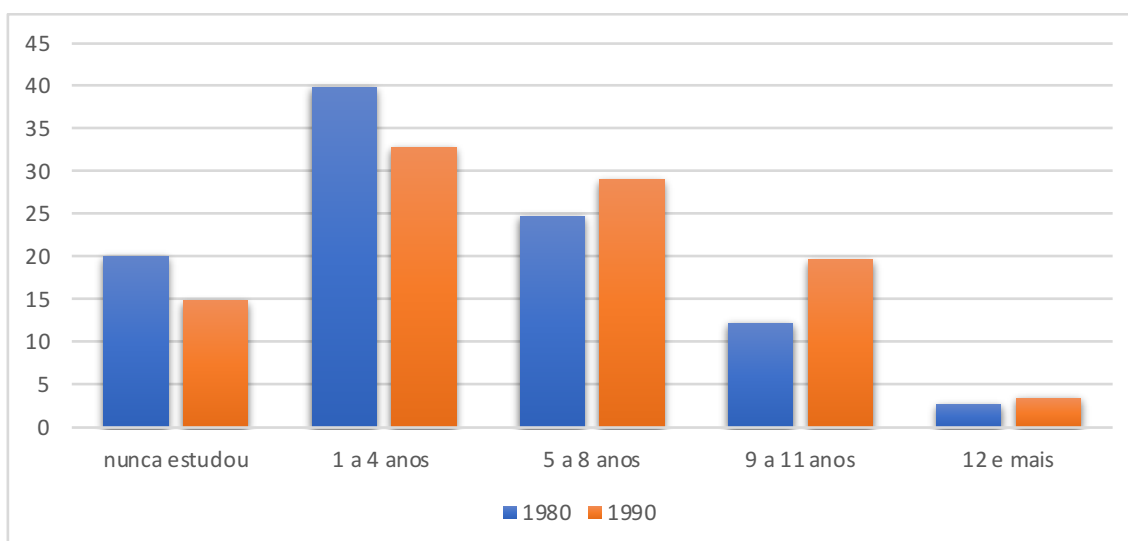
Gráfico 11 - Variação média anual das ocupações segundo a faixa de remuneração no Brasil (%)



Fonte: Extraído de Pochmann (2012, p. 31 - adaptado).

Acrescemos à qualificação dos dados os impactos do saldo líquido salarial neste processo, tendo como principal perda o rendimento das pessoas entre 14 a 24 anos, não brancos e com a escolaridade até o Ensino Fundamental (POCHMANN, 2012, pp. 34-36). Em todos os setores econômicos se observou queda salarial, com destaque para a administração pública que percentualmente declinou 129,1% entre as décadas de 1980 e 1990.

Gráfico 12 - Evolução da composição dos trabalhadores segundo anos de estudo no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990 (%)



Fonte: Extraído de Pochmann (2012, p. 40).

Sobre a ocupação, sem considerar os ganhos salariais, observamos por meio do estudo de Pochmann (2012) delimitado às décadas de 1980 e 1990, a retração de trabalhadores empregados com carteira assinada em 0,5%, combinado à ampliação do desemprego do setor demográfico com menor escolarização. Mais adiante explicitaremos que esse dado não corresponde com a ascensão da escolaridade de modo paralelo à composição dos trabalhadores, apresentando de modo implícito a ampliação da informalidade nos setores de baixa escolaridade.

No que tange à faixa etária observamos no mesmo estudo a redução de aproximadamente 5% da composição dos trabalhadores entre 14 e 24 anos no país dentre as décadas de 1980 e 1990, com acréscimo nos segmentos demográficos de 35 a 44 anos e 45 a 54 anos no mesmo período, apresentando a dificuldade de inserção dos jovens no mercado de trabalho após a década de 1990. Devemos ressaltar também o crescimento da participação feminina, quando no término da década de 1980 representava 38,9% das trabalhadoras formais no país, contabilizando 41,3% na década posterior. Em relação ao setor de atividade econômica, a ascensão da captação de mão-de-obra está ligada ao processo de desindustrialização apontado, ficando o setor de serviços e comércios responsável pelo acréscimo no processo de retração fabril no país (POCHMANN, 2012).

Isto indica a ampliação do trabalho autônomo no país após a década do aprofundamento do receituário neoliberal “fortemente ocupado pela baixa remuneração – não mais de 1,5 salário mínimo mensal”, quantificado em 72,7% no término da década de 1990 (POCHMANN, 2012, p. 69) inexorável do processo de terceirização. A expansão do trabalho autônomo é um fator que aponta a redução do emprego formal no país associado ao incremento ideológico da empregabilidade para geração de renda das classes subalternas. Este perfil apresenta a expansão média de 3% a cada década, o mais baixo índice de sindicalização entre os demais, elevada concentração masculina – 62,3% – e 49,9% de pessoas entre 25 e 44 anos em 2000, explicitando a alta fluidez destes no mercado de trabalho após a materialização da agenda neoliberal.

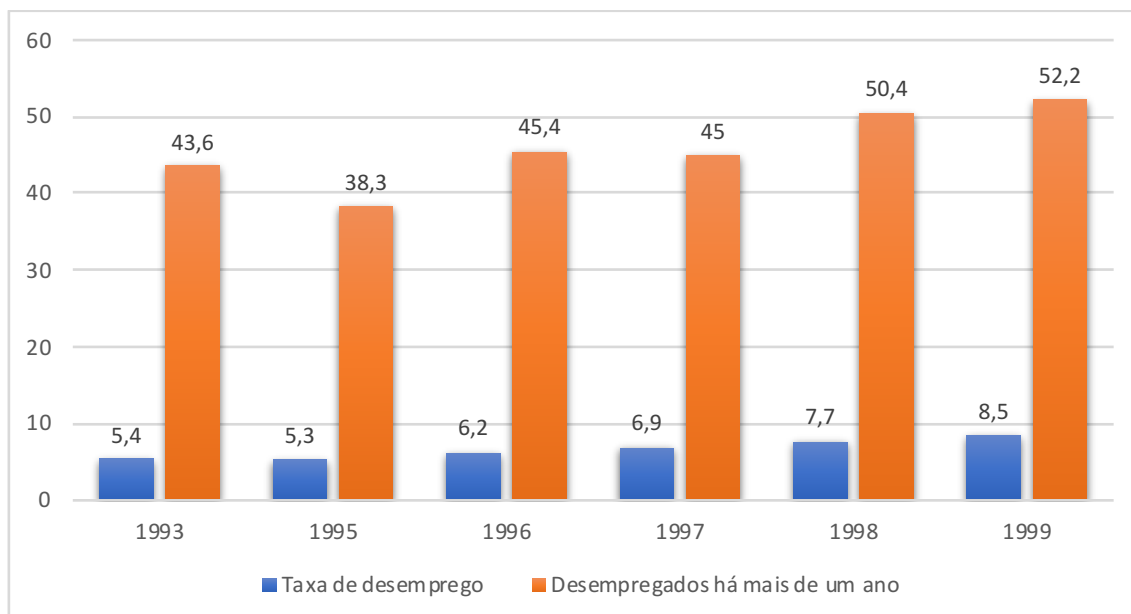
De acordo com a escolarização, segundo o estudo de Pochmann (2012, p. 81), o trabalho autônomo se concentra entre as pessoas analfabetas e com baixa

escolaridade, sendo em 1999 21,4% para os sem estudo, 37,2% com um a quatro de anos de estudos, 24,6% com o ensino fundamental completo ou incompleto, e 16,4% acima de 10 anos de estudo, o que nos leva a conclusão de que além da vulnerabilidade no mercado de trabalho, as pessoas com poucos anos de estudo tendem cada vez mais a buscar seu sustento de modo precário no trabalho autônomo, principalmente no setor informal. Esta tendência, que espelha as desigualdades socioeconômicas no Brasil, assim como os mecanismos para a reprodução material e social de forma precária, também se evidencia entre os brancos e não brancos (POCHMANN, 2012, p. 82).

Sobre as mutações do mundo do trabalho na década de 1990, concluímos a análise por meio da exposição do trabalho temporário e terceirizado. Segundo Pochmann (2012, p. 85), estes se concentram em grande proporção nos micro e pequenos empreendimentos formais, contabilizado em 47,9% no ano 2009. Sua constituição advém do estoque de emprego desencadeado pelo desemprego estrutural afetando todas as faixas etárias, concentrado principalmente no setor terciário da economia sob as bases da elevada rotatividade dos trabalhadores nas empresas formais, contabilizado na década de 1990 em 33,5% dos empregados formais.

Um dos principais fatores responsáveis pelo desempenho das remunerações dos trabalhadores no interior das empresas diz respeito ao fenômeno da rotatividade, que em grande medida responde pela substituição de um empregado de maior salário por outro de menor remuneração. O fenômeno da rotatividade expressa a existência de uma enorme flexibilidade de demissão/contratação de trabalhadores no Brasil (POCHAMNN, 2012, pp. 92-93).

Gráfico 13 – Evolução percentual da taxa de desemprego no Brasil (1993-1999).



Fonte: PNAD/IBGE (2000).

O fenômeno da rotatividade se institui como elemento sazonal de acordo com o aquecimento do mercado em períodos de oscilações positivas do consumo, mas se materializa em consequência da ampliação do exército industrial de reserva no Brasil. Isto afeta de modo significativo a população jovem entre 18 e 24 anos, que representou na década de 1990 o quantitativo de 49,22% de trabalhadores temporários (POCHMANN, 2012, p. 94). O mesmo se repete para os trabalhadores com baixa escolaridade e com os piores rendimentos²¹⁵, historicamente mais vulneráveis à precarização e subalternização na relação capital-trabalho. O fenômeno do emprego temporário é intrínseco ao processo de terceirização do trabalho em sua essência, pois representa uma opção clara do empregador para a extração de mais-valia relativa e absoluta não objetivando a ampliação da produtividade, mas o incremento da competitividade pela redução do custo do trabalho.

²¹⁵ Em 1999, o emprego temporário formal oscilou em 15% entre os analfabetos e com apenas o Ensino Fundamental completo, em contraste com os que haviam concluído o Ensino Superior, que apresentavam apenas 6% (POCHMANN, 2012, p. 102).

Para Antunes (2009, p. 105) esse fenômeno tem por base o processo de reestruturação produtiva no âmbito da ocidentalização do toyotismo, aflorando um novo subproletariado que nos países centrais era preenchido pelos imigrantes, e nos países periféricos se transformaram, como resultado da desindustrialização subordinada, no novo *lumpemproletariado* aglutinando expressivas frações da classe trabalhadora com a consolidação das novas formas de reprodução material da vida. O mesmo autor ressalta que isto não se relaciona ao impulso produtivo, mas apenas à redução do custo da força de trabalho periférico à finalidade da produção²¹⁶.

No caso brasileiro “a terceirização do trabalho ganhou importância a partir dos anos 1990, coincidindo com o movimento de abertura comercial e de desregulamentação dos contratos de trabalho” (POCHMANN, 2012, p. 109). No entanto, suas raízes no país alcançam década de 1960 após o Decreto-Lei Nº 200, de fevereiro de 1967²¹⁷ e da Lei Nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970²¹⁸. Só posteriormente, principalmente por meio da Lei Nº 8.949, de nove de dezembro de 1994, se

[...] Introduziu um dispositivo estabelecendo que quaisquer que fossem as atividades desenvolvidas, não haveria vínculo de trabalho assalariado entre as cooperativas e seus trabalhadores, bem como entre esses trabalhadores e as empresas que adquirissem serviços de cooperativas. Com esse novo dispositivo, estabeleceu-se uma presunção legal de que os trabalhadores cooperativados não realizariam trabalho assalariado, mesmo quando presentes os atributos dessa relação laboral (como a personalidade, a habitualidade, a subordinação e a onerosidade) [...] Além disso, esse novo dispositivo abriu possibilidades para que as empresas pudessem adquirir todos os serviços cooperados no

²¹⁶ Complementando este raciocínio, Alves (2014, p. 3 – grifo do autor) destaca que “as empresas são motivadas a terceirizar *não* devido à especialização técnica, busca do crescimento da produtividade, desenvolvimento de produtos com maior valor agregado, ou maior tecnologia; ou ainda devido à especialização dos serviços ou produção, mas sim, visando a otimização dos seus lucros, em especial, através de baixíssimos salários, altas jornadas e pouco ou nenhum investimento em melhoria das condições de trabalho”.

²¹⁷ Segundo o sétimo inciso do Artigo Nº 10: “para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução” (BRASIL, 1967).

²¹⁸ Em parágrafo único se institucionaliza que “as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967” (BRASIL, 1970).

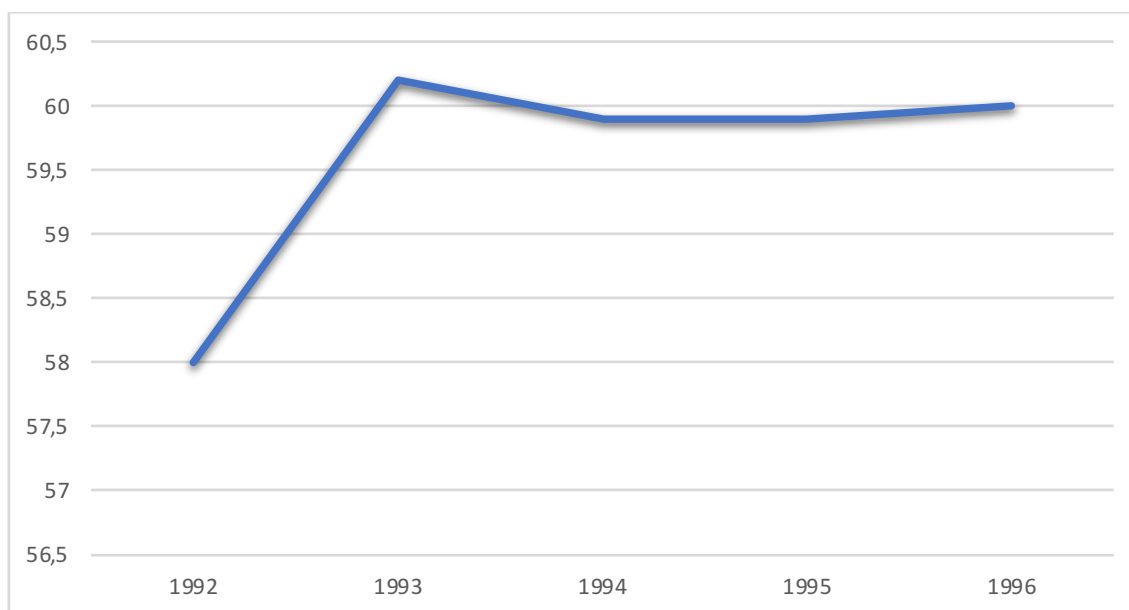
mercado. E não somente serviços instrumentais, mas também finalísticos, o que representou um problema adicional no debate acerca da terceirização. Mais além das cooperativas, a terceirização mediante o trabalho por conta própria pode ocorrer com o recurso às empresas individuais. Grosso modo, essas empresas são constituídas por um único trabalhador (pessoa física), que se transforma em uma entidade (pessoa jurídica) para oferecer seus serviços no mercado (CAMPOS, 2015, pp. 7-8).

Isto teve como reflexo a expansão anual, entre 1985 e 1995, de 9% do número de trabalhadores terceirizados. Tomando o estado de São Paulo como exemplo Pochmann (2012, pp. 111-123) apresenta de modo amostral o crescimento do trabalho terceirizado no país com profundo avanço após o ano de 1994, concentrado na faixa etária de 25 a 49 anos, mas com significativo índice até 24 anos – 26% em 1995 – e cada vez mais ampliado para os que possuem escolarização básica completa, assim como o Ensino Superior, distinguindo para as demandas mínimas de competências e adaptabilidade para o exercício deste.

O que prevaleceu até a concretização da reforma gerencial do Estado brasileiro, assim como posterior a este fato histórico, foi o baixo dinamismo econômico quando comparado ao período de impulso à industrialização nacional dentre as décadas de 1930 e 1980, se refletindo a partir da Nova República pela estagnação, ou baixo crescimento, do PIB. O mesmo se conjecturou na redução da participação brasileira na economia mundial, decrescendo de 4,5%, para 2,9% em 2015, contrastada com a ascensão desigual da carga tributária de 24,1% para 32,7%²¹⁹ (POCHMANN, 2017, p. 323), a baixa mobilidade social e a ampliação seguida de leve redução do índice de GINI.

Enquanto a carga tributária aumentou 69,0% para as pessoas com rendimento mensal de 1 a 2 salários mínimos e 63,0% para aquelas de 2 a 5 salários mínimos mensais, os segmentos com renda mensal de 15 a 20 e acima de 30 salários mínimos sofreram elevações de 40,3% e de 40%, respectivamente, entre as décadas de 1970 e 2000 (POCHMANN, 2013, p. 323).

²¹⁹ No mesmo período, segundo dados da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE-MF), a tarifação sobre as operações financeiras caiu de 0,8% do PIB em 1993 para 0,34% em 1996 (BRASIL, 2010).

Gráfico 14 - Índice de GINI no Brasil (1992-1996).

Fonte: PNAD/IBGE (2012)

A nova face da “Revolução Burguesa” no Brasil apresenta de modo claro a institucionalização dos pressupostos da hegemonia financeira²²⁰, indissociável dos imperativos do regime de acumulação flexível e da nova morfologia da relação capital-trabalho no país nos moldes do capitalismo dependente, legitimando sob a ótica do capital a reestruturação do Estado sob o discurso da eficiência e flexibilização associado à gestão da coesão social. Isto ocorreu combinado aos determinantes dos organismos financeiros internacionais para as políticas de ajuste fiscal como um dos traços significativos que lograram potencialidade para a “transição pelo alto”. De modo progressivo, e sob a legitimação do bloco ideológico no bojo dos pressupostos da agenda neoliberal, o governo FHC promove a retomada da reforma do Estado²²¹ realizada de modo incompleto nos governos anteriores após a “redemocratização”, sustentado neste momento por amplo apoio na sociedade política, assim como na sociedade civil. Em artigo sobre a

²²⁰ “O topo da pirâmide distributiva e receptor de transferências orçamentárias, por meio de ganhos no mercado financeiro, beneficiou-se da elevação das despesas com a administração da dívida pública equivalente a 1,8% do PIB anual durante o final da ditadura militar para cerca de 8,0% do PIB anual vigente entre as décadas de 1990 e 2000” (POCHMANN, 2017, p. 323).

²²¹ Como já explicitado, o mesmo fora realizado de modo pontual pelos governos que sucederam o regime ditatorial civil-militar.

reforma do Estado (CARDOSO, 1998) o então presidente da república endossa esse processo partindo da seguinte constatação:

O mercado é uma realidade inescapável, aloca recursos e benefícios sob o imperativo da eficiência capitalista, racionalizadora na técnica organizacional e produtiva (fundindo ciência, tecnologia e organização da produção) e acumuladora de riquezas. Mas não é o mercado que garante, como subproduto, a redistribuição de rendas ou o bem-estar social (a seguridade - saúde, assistência social e previdência) e a coesão da sociedade. Estes elementos, também inescapáveis, não só como imperativo moral das sociedades contemporâneas, mas como fatores de equilíbrio e coesão social, requerem ação pública. Não obstante, "ação pública" não é a mesma coisa que "ação estatal" ou burocrática, nem os objetivos válidos de distribuição de renda e de desconcentração da propriedade são alcançados por meio das "nacionalizações" ou do controle estatal de produção (CARDOSO, 1998, pp. 6-7 – grifos do autor).

Tomando a inevitabilidade do livre-mercado sob os imperativos neoliberais, e legitimando as transformações diante das reformas ao redor do mundo, o então presidente da república ressaltou de modo irrefutável que a temática não poderia ser enclausurada à questão nacional, mas como forma de inserção ao processo de internacionalização do capital e à competitividade derivada aglutinando o corpo societário no âmbito do Estado Ampliado. Seria para Cardoso (1998, p. 7) o momento político-ideológico demarcado pelo “pós” – pós-liberal, pós-social-estatismo, pós-modernismo, etc.

Por motivos de luta político-ideológica, assim como por pouca informação, muita gente quer confundir ou confunde esta nova postura com o antigo "neoliberalismo". Mas a verdade é que em qualquer das situações citadas, bem como no Brasil, o que se trata é da reconstrução do Estado para ser capaz de, respeitadas as limitações do mercado, atender com não menor devoção aos anseios de solidariedade e de novas formas de atuação. Nunca, porém, de destruição ou de minimização do Estado e da ação dos governos (CARDOSO, 1998, p. 7).

Considerado o mercado como ente inevitável para a reprodução social e material da vida, ou seja, o “fim da história”, assim como a confissão da insuficiência deste para a garantia da seguridade social, observa-se em sua ótica a defesa do plano administrativo gerencial como elemento indispensável para o

equilíbrio estrutural-superestrutural²²² e, consecutivamente, para a manutenção da coesão social. Inspirado na “onda rosa”, classificado por Cardoso (1998) pelas novas formas de solidariedade para a mitigação dos efeitos devastadores do neoliberalismo *tatcheriano*, o então presidente identificou as razões da “inevitabilidade” da reforma para a inserção nacional ante às mutações políticas e econômicas conjunturais em escala mundial pela intensificação da internacionalização da produção, da competitividade corporativa global, pela crise fiscal do Estado, assim como a necessária reformulação dos mecanismos garantidores da reprodução, coesão e controle social.

Fernando Henrique Cardoso afirmou que tais ações seriam para o robustecimento da máquina pública, chamando a atenção para três pontos:

- 1º) Nos programas de infra-estrutura, o orçamento da União entra com uma pequena parte e estimula a iniciativa privada a realizar o planejado.
- 2º) Nos programas sociais, sempre que possível, faz-se a *descentralização* administrativa para estados e municípios e aumenta-se o *controle social*, subordinando a atribuição de prioridades à existência de projetos gerados com a participação de grupos da comunidade.
- 3º) Substitui-se o antigo controle burocrático, frequentemente casado com interesses particularistas de clientelas patrimonialistas, por *agências reguladoras* com responsabilidade política (CARDOSO, 1998, p. 10 – grifos do autor).

Sob tal argumentação se distingue-fragmenta o público do estatal, sendo o primeiro mais amplo no corpo social como bem salienta Giddens (1999). O público seria reestruturado de acordo com esta concepção para a coparticipação dos cidadãos nas responsabilidades sociais, indissociável da argumentação da “insuficiência” do Estado, deslocando sob a premissa da passividade o protagonismo deste como mantenedor e executor das políticas públicas, clamando neste sentido para a reconstituição da ética cidadã denominada ideologicamente como “participativa” e paradoxal ao clientelismo. Isto que foi visto, até por setores da esquerda brasileira, de modo efusivo pelo alargamento da democracia em seu

²²² “A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1995, p. 6).

sentido “pleno e totalizante”, pode ser criticado pela transferência das responsabilidades por meio do voluntarismo, assim como a ineficácia da sociedade civil nos âmbitos deliberativos e institucionalizantes, que o que de fato ocorreu.

A idéia dos direitos torna o Estado, o governo, responsável e ativo no processo social, mas pode alienar, se não bem ressalvada, a responsabilidade e a solidariedade de cada um, dos cidadãos. Por certo, esta ênfase não nos desobriga de ver o cidadão (sobretudo a massa com cidadania incipiente, como no Brasil) como portador também de direitos que não de ser assegurados pelo Estado. Mas quebra as expectativas tradicionais de um Estado que faz (ou deve fazer) e uma cidadania passiva que recebe (e torna-se cliente ou genericamente reivindicante, mas não construtiva) (CARDOSO, 1998, p. 11).

Portanto, a lógica legitimadora da reforma gerencial em nosso país se concebeu pela ampliação da capacidade de decisão, pela racionalização da gestão, pela transparência das ações governamentais, assim como pela governabilidade, sendo em todo instante reiterado o necessário vigor para a implementação da reforma fiscal²²³. Dando à argumentação impulsos contrários ao clientelismo, assim como o partidarismo-fisiologismo no campo da gestão pública, se reiterou a necessária flexibilização do monopólio do Estado, legitimado por meio da ideologia da eficácia, por meio da privatização das empresas estatais e da retomada dos investimentos essenciais para a economia e à sociedade, recusando paradoxalmente as pechas do Estado Mínimo.

Estamos, portanto, robustecendo o Estado. Mas convém chamar a atenção para três pontos: 1º) Nos programas de infra-estrutura, o orçamento da União entra com uma pequena parte e estimula a iniciativa privada a realizar o planejado. 2º) Nos programas sociais, sempre que possível, faz-se a descentralização administrativa para estados e municípios e aumenta-se o controle social, subordinando a atribuição de prioridades à existência de projetos gerados com a participação de grupos da comunidade. 3º) Substitui-se o antigo controle burocrático, frequentemente casado com interesses particularistas de clientelas patrimonialistas, por agências reguladoras com responsabilidade pública (CARDOSO, 1998, pp 9-10).

Destacando a premissa do “robustecimento do Estado”, os pilares destacados se coadunam ao estímulo à iniciativa privada sendo o público-estatal

²²³ Para o ex-presidente, a reforma fiscal, assim como as privatizações, promoveu diretamente os investimentos em infraestrutura, “barateando o “custo Brasil” (CARDOSO, 1998, p. 9).

responsável pela contemplação das demandas do mercado, a descentralização dos programas e políticas sociais sob a legitimação do controle social pela sociedade civil categorizado como publicização, e o gerencialismo como base teórica e pragmática para gestão da totalidade das ações do Estado. Sobre o primeiro, a principal forma de atuação do governo federal seria por meio da criação de órgãos para a regulação dos setores com a atuação das empresas privadas, destacando as mesmas premissas da neutralidade da fiscalização, da orientação para a eficiência dos serviços e da capacidade técnica atendendo, nesta ótica, a função social-reguladora (CARDOSO, 1998, p. 10). Sobre as políticas sociais o esforço residiu na superação do clientelismo e da burocracia por meio do estímulo à participação da sociedade civil através de conselhos e associações, assim como a redefinição do pacto federativo indissociável da atuação dos bancos estatais para o fomento de capital para os pequenos empresários e produtores rurais.

Por fim, a reforma do Estado requer também uma reforma da gestão. Em vez da gestão burocrática, uma gestão algo mais gerencial. Isso requer treinamento da burocracia, carreiras de Estado, flexibilidade nas formas de pagamento e critérios de desempenho. Daí, em certos casos de comprovada inépcia, a possibilidade de demissões — a "quebra de estabilidade" —, não com o propósito de "economizar", pois na verdade teremos que ampliar o número de funcionários e prover no futuro remuneração melhor, mas de manter a idéia de que o funcionário é um servidor do público. Neste contexto, o objetivo é alcançar resultados que universalizem o acesso público aos serviços do Estado, na educação, na saúde etc. E, ao mesmo tempo, criar na burocracia pública um espírito de mérito — que indiscutivelmente existe em muitos setores — e não de privilégios (CARDOSO, 1998, p. 11 – grifos do autor).

4.3 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO

A análise da reforma gerencial do Estado brasileiro requer um olhar para a particularidade nacional em sua recente historicidade no que tange à temática, considerando a ascensão do paradigma da NGP²²⁴ e sua instauração no contexto de crise-restauração do neoliberalismo por meio da cimentação do bloco social-liberal (CASTELO, 2013, pp. 243-264). Reiteramos que este processo se insere

²²⁴ Também categorizada como Nova Economia Institucional (BARZELAY, 2001, p. 7).

no contexto de recomposição burguesa no período de intensificação da globalização que, materializado na década de 1990 pela mediação de Terceira Via como exposto no capítulo anterior, não promoveu impactos significativos à tese, e a materialidade, da linearidade do desenvolvimento capitalista neoliberal em suas bases. Ao contrário, o que se buscou fora a correção do rumo impetrado pela lógica ortodoxa do mercado. Cabe ainda destacar que a reforma do aparelho do Estado fora realizada em parte nos governos que precederam o mandato do PSDB após o término da ditadura civil-militar, na mesma lógica do desenvolvimento capitalista hegemônico.

Neste curto período, mais especificamente a partir segunda metade da década de 1980, o conteúdo contrarreformista se consolidou em diferentes países do mundo em decorrência da crise orgânica do capital e suas vicissitudes para a reengenharia superestrutural, objetivando contemplar as demandas de fluidez do capital e da reestruturação produtiva mantendo pela conciliação de classes a coesão social com ganhos relativos, circunscritos ao consumo, da classe trabalhadora. A justificativa da crise do Estado de Bem-Estar Social, ou burocrático-weberiano, segundo a ótica dos intelectuais orgânicos do capital e dos aparelhos privados de hegemonia, se assenta na crise fiscal pelo seu “peso”, pela incapacidade compensatória-redistributiva e pela ineficácia do modelo de gestão (CARINHATO, 2008, p. 39). Isto ocorreu no país após – no período prévio ao MARE – a Constituição de 1988 seguido posteriormente pela “caça aos marajás” do governo Collor e as iniciativas diagnósticas da breve gestão Itamar Franco (ABRUCCIO, 2007).

A ofensiva contrarreformista do governo Sarney teve início no mesmo ano de sua posse com a (re)criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos capitaneado pelo então ministro Aluísio Alves, responsável pelo plano da reforma administrativa “estruturado em três princípios básicos: racionalização das estruturas administrativas; política de recursos humanos; contenção dos gastos públicos” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 15). Em sua essência o PDRAE se converge a este projeto, tendo como objetivos a modernização e a eficácia das políticas públicas por meio da reengenharia da gestão, da flexibilização administração pública, e da eficiência dos serviços públicos por meio da responsabilização (LIMA JUNIOR, 1998, p. 15). No ano seguinte foi criada a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP),

responsável pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e pelo Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (LIMA JUNIOR, 1998, p. 16), deixando claro em uma das finalidades a capacitação-profissionalização dos servidores públicos por meio das “Diretrizes do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União e as Diretrizes da Lei Orgânica da Administração, que não tiveram continuidade, em parte, por conta da instalação logo a seguir do Congresso Constituinte” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 16). Soma-se a isto

[...] A elaboração do Cadastro Nacional do Pessoal Civil tornou-se, posteriormente, um importante instrumento de administração de pessoal, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE). O Cadastro resultou do Decreto no 93.213, de 3/9/86. Finalmente, devem ser arrolados como produtos dessa reforma: a) a organização do sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal (Decreto no 93.214, de 3/9/86); b) a definição de procedimentos de auditoria de pessoal civil (Decreto no 93.215, de 3/9/86); c) o acompanhamento e controle de gestão das estatais (Decreto no 93.216, de 3/9/86) (LIMA JUNIOR, 1998, p. 16).

No que tange ao aparelho de Estado e as intenções sobre a desburocratização-desestatização – privatização – no governo Sarney, ocorreu a extinção de oito estatais e 37 órgãos públicos como revisão gerencial da burocracia dos tempos pretéritos. Lima Junior (1998) se remete a este período como a inclusão da lógica do cidadão-cliente reiterado posteriormente pelo MARE-PDRAE, indo de encontro a uma nova cultura relacional entre o Estado e a Sociedade Civil demarcada principalmente pelo gradualismo e instrumentalismo, não situando neste momento a alteração da relação entre os entes do Estado Ampliado, assim como os novos valores societários da terceira via.

Os impactos mais profundos no que tange à guinada neoliberal, que precederam à reforma gerencial do Estado capitaneada por FHC e Luiz Carlos Bresser-Pereira, ocorreu no efêmero governo Fernando Collor de Mello que implementou o “ajuste econômico, a desregulamentação, a desestatização e a abertura da economia” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 17) sob a orientação mais incisiva do FMI devido à dívida contraída. Em relação aos servidores seu ataque foi significativo e contraditório em certo sentido, pois institucionalizou ampla dispensa de

funcionários não-estáveis e incentivos à demissão compulsória, e paradoxalmente promoveu a estabilidade funcional.

Medida das mais polêmicas, ainda na área de pessoal, foi a instituição do Regime Jurídico Único, através da Lei nº 8.112, de dezembro de 1990, que permitiu a todos os celetistas optarem pelo regime de servidor estatutário, medida que, atualmente, é vista como tendo exercido um efeito engessador na administração pública (LIMA JUNIOR, 1998, 17).

As medidas do governo Collor resultaram na desestruturação de setores do Estado sem resultado contínuo. Não ocorreu a implementação da administração científica com base na NGP como em diversos países centrais e periféricos do capitalismo no mesmo período, com destaque para a Grã-Bretanha, Austrália, Nova Zelândia e o Chile – este ainda na década de 1970. Sua preocupação residiu nas tentativas de estabilização macroeconômica que, sem sucesso, não encontraram respaldo no âmbito legislativo e judiciário, exceto as propostas consensuais e corporativas. No governo posterior a reforma administrativa ficou em segundo plano, cabendo destaque para os setores econômicos por meio da criação de diagnósticos e de agências como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Secretaria Federal de Controle (SFC).

Para o início da análise documental sobre a reforma gerencial do Estado realizada no governo FHC optamos pela exposição dos determinantes internacionais originados da OCDE, do Banco Mundial, assim como do CLAD, contendo posteriormente a revisão dos procedimentos ideológicos e programáticos que inferiram a reforma no país e a confecção do PDRAE, para enfim identificarmos os impactos do gerencialismo na educação. Este processo tem como foco a refuncionalização do Estado por meio de uma nova configuração.

Se antes das medidas corretivas defendia-se – pelo menos no plano da retórica – um aparato estatal mínimo, o Estado, agora, teria uma função reguladora das atividades econômicas e operacionalizaria, em parceria com o setor privado, políticas sociais emergenciais, focalizadas e assistencialistas, visando garantir as taxas de acumulação do capital e mitigar as expressões da “questão social” através do controle da força de trabalho e do atendimento de necessidades mínimas dos “clientes” dos serviços sociais (CASTELO, 2013, p. 244).

A guinada ideológico-programática para as questões sociais se efetivou concomitantemente à agenda do capital sob nova roupagem, mantendo as medidas econômicas como a “retomada do crescimento das taxas de lucro, da estabilidade monetária, do equilíbrio fiscal, da desoneração dos impostos dos ricos” (CASTELO, 2013, pp. 244-245) e as medidas políticas como a ofensiva sobre os direitos da classe trabalhadora e da atuação dos sindicatos, sendo amenizada sob a ótica dos intelectuais orgânicos da terceira via pela nova ética societária respaldada pelas ações no campo social restritas às “políticas público-privadas, fragmentadas e paliativas, de combate à pobreza e à desigualdade, que ganhariam importância tanto no papel de reprodução da força de trabalho quanto no controle social” (CASTELO, 2013, p. 244). No contexto de agravamento da agenda neoliberal, e ao mesmo tempo sob os limites coercivos experimentados ao longo das décadas anteriores, se implantou a reconfiguração do Estado através do consenso na sociedade civil e sua nova esfera ético-política, principalmente na gestão da questão social abarcando valores ecológicos, políticos e humanitários, mistificando o ideário de justiça social no “sincretismo entre o mercado e o Estado” (CASTELO, 2013, p. 247).

As desigualdades socioeconômicas deixaram de ser uma solução para questões específicas do capitalismo e passaram a ser um dilema social tratado pela burguesia e seus intelectuais. Assim, as classes dominantes promoveram uma ofensiva na direção das bandeiras ideológicas da esquerda, tradicionalmente vinculadas às lutas igualitaristas. O que antes era um ideal progressista passou a ter significados políticos e culturais conservadores (CASTELO, 2013, p. 248).

A proposta da reconfiguração da totalidade sistêmica do capital se manteve discursivamente na dissolução das fronteiras entre esquerda e direita, com o consenso estimulado pelo Banco Mundial (PEREIRA, 2014) para a redução da desigualdade social como descreve Neves (2010) sobre a *direita para o social*. Isto ocorreu por meio de quatro estratégias: desideologização da política, crítica acrítica do mercado como ente para a promoção da justiça social, sobrevalorização da questão ético-humanitária, e a atuação do Estado na regulação das questões sociais. Seria a combinação entre o incremento estatal para a competitividade²²⁵ econômica

²²⁵ Mesmo considerando as teses marxistas sobre o capital apátrida, dissociando em certo sentido a relevância do Estado-Nação nesta interpretação, o que concebemos como um grave equívoco tomando por base as contribuições de Lenin (1987; 2007) e Gramsci (2000), Bresser-Pereira (2013) associa de modo irrefutável a relevância da esfera estatal neste período, primando pela tese da “globalização forte”, onde a competição

sob a orientação dos organismos internacionais como a OCDE, o Banco Mundial e o CLAD (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1997;2009).

No documento *Os Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades* (OCDE, 2004) se observa as diretrizes para os países signatários, apontando como foco a defesa do “bom governo” das sociedades e a estabilidade dos mercados financeiros como primazia nacional para o crescimento econômico. A abstrata recomendação se consolida nas “boas práticas públicas” para além do desempenho individual, recaindo no protagonismo das corporações para a orientação da governança e da governabilidade com o propósito da competitividade. Isto se respalda nos princípios da RSE que aglutina a valorização do capital corporativo por meio de ações para a mitigação dos problemas societários com a implementação de uma nova ética solidária das relações sociais de produção (CESAR, 2008).

As “boas práticas públicas” são especificadas pela nota de política pública *Construindo a Confiança Pública: Medidas Éticas nos Países da OCDE* (OCDE, 2000) por meio de seis princípios, padrões e valores que tem como finalidade a afirmação da ética pública para a criação de “um ambiente favorável para os negócios, contribuindo, desse modo, para o bom funcionamento dos mercados e para o crescimento econômico” (OCDE, 2000, p.1). Em relação aos valores observamos a combinação entre o tradicional e o moderno baseado em resultados e na imparcialidade, assim como o contínuo treinamento e envolvimento dos servidores públicos. Os princípios se ancoram nas premissas do gerencialismo diante do incentivo à monitoração constante, tendo como finalidade a eficiência e o combate à corrupção. Por fim, a padronização se remete à criação de bases legais para o cerceamento de medidas que possam favorecer indivíduos, assim como a dimensão ético-política, ancorados em oito missões²²⁶.

intercorporativa na escala mundial ocorrem mediante o apoio dos respectivos Estados-nação (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 22).

²²⁶ Definir uma missão clara para o serviço público; salvaguardar valores enquanto se processam as mudanças; conceder poderes tanto aos servidores públicos quanto aos cidadãos para denunciar a conduta inadequada; articular medidas de integridade na administração como um todo; coordenação de medidas de integridade: uma pré-condição para o sucesso; mudança de ênfase de execução para prevenção; antecipação de problemas; aproveitamento de novas tecnologias (OCDE, 2000, p. 5).

Em relação ao protagonismo das corporações para a governança-governabilidade, com objetivo de incremento à competitividade, o organismo ressalta uma miríade de propostas que aglutinam a melhoria do poder legislativo, das instituições públicas reguladoras e do governo das sociedades para “proporcionar linhas de orientação e sugestões para as bolsas de valores, investidores, empresas e outras partes que desempenhem um papel no processo de desenvolvimento” (OCDE, 2004, p. 11).

O governo das sociedades é apenas uma parte de um contexto económico mais lato, no qual as empresas se inserem e que inclui, por exemplo, políticas macroeconómicas e o grau de concorrência nos mercados de produtos de factores de produção. O enquadramento do governo das sociedades depende ainda da envolvente legislativa, regulamentar e institucional. Além disso, factores como a ética empresarial e a sensibilização das sociedades em relação aos interesses ambientais e sociais da comunidade em que a empresa se insere podem também afectar a sua reputação e o seu sucesso a longo prazo (OCDE, 2004, p. 12).

Os valores societários, que estão no bojo da reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes²²⁷, logram para a atividade empresarial a articulação com a sociedade civil sob, declaradamente, a perspectiva económica nos moldes da RSE. A proposição da OCDE impetra os anseios do capital ao estimular a reestruturação do Estado com foco em sua capacidade de atrair investimentos externos, incluindo sua reformulação de modo desregulado e a atuação favorável sob os determinantes corporativos.

O grau de observância, por parte das empresas, dos princípios básicos de bom governo das sociedades é um factor com importância crescente para as decisões de investimento. De particular relevância é a relação entre o governo das sociedades e o carácter cada vez mais internacional dos investimentos. Os fluxos internacionais de capital permitem às empresas obter financiamento por parte de um espectro muito mais alargado de investidores. Se os países quiserem tirar proveito de todos os benefícios do mercado de capitais global e quiserem captar capitais

²²⁷ Em relação à educação, e suas finalidades formativas, a demanda do capital pelo Estado é identificada como crescente e de grande relevância “não apenas para facilitar o planeamento capitalista, assumir riscos ou para manejar ou conter o conflito de classes, como também para levar a cabo as funções sociais abandonadas pela classe apropriadora e minorar seus efeitos anti-sociais” (LEHER, 2003, p. 30). Seria o equilíbrio do paradoxo entre o “encolhimento” do Estado e sua atuação de modo descentralizado, sem que se chegue ao ponto do afloramento literal do conflito de classes, onde a educação se reconfiguraria para a refração e reificação dos valores “harmônicos”, ou a “face humana”.

“pacientes” de longo prazo, as medidas de governo das sociedades deverão ser credíveis, bem perceptíveis além-fronteiras e respeitarem os princípios internacionalmente aceites. Mesmo que as sociedades não dependam principalmente de fontes externas de capital, a adesão a boas práticas de governo das sociedades ajudará a melhorar a confiança dos investidores nacionais, reduzir o custo do capital, reforçar o bom funcionamento dos mercados financeiros e, em última análise, acabará por criar fontes de financiamento mais estáveis (OCDE, 2004, p. 13 – grifo do autor).

A OCDE apresenta no documento em análise cinco teses²²⁸ que estão simetricamente articulados à inserção da lógica privada sobre o público-estatal de modo endógeno e exógeno (GUERRERO, 2008), delineando explicitamente os desencadeamentos da hegemonia financeiro-rentista para a consolidação da governança corporativa, e incentivando a “privatização economicamente eficaz” (OCDE, 2015, p. 2) mesmo sem especificar o que seria tal categorização. Isto envolve a estrutura legal e regulatória, o tratamento dos acionistas, os mecanismos de transparência-divulgação e o papel dos conselhos (OCDE, 2015). Em suma, os documentos analisados apontam para o necessário acamamento do Estado às demandas hegemônicas de modo vazio, fugaz e amplamente tendenciosa à especulação financeira.

O Banco Mundial apresenta suas teses sobre a reestruturação do Estado no documento *O Estado num mundo em transformação* (BANCO MUNDIAL, 1997) reiterando a falência do modelo de desenvolvimento com base na intervenção do Estado, assim como o revés – a ausência de regulação. “A nova mensagem é um pouco diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1). Esta lógica norteará o apoio aos projetos de desenvolvimento com dupla estratégia: focalizar os investimentos e ações do Estado à sua capacidade financeira e melhorar sua potencialidade com foco no desempenho-motivação dos servidores públicos (BANCO MUNDIAL, 1997, p. III).

²²⁸ Os Princípios apresentados na primeira parte do documento cobrem as seguintes áreas: I) Assegurar a base para um enquadramento eficaz do governo das sociedades; II) Os direitos dos acionistas e funções fundamentais de exercício dos direitos; III) O tratamento equitativo dos accionistas; IV) O papel dos outros sujeitos com interesses relevantes no governo das sociedades; V) Divulgação de informação e transparência; e VI) As responsabilidades do órgão de administração (OCDE, 2014, p. 15).

O documento apresenta propostas ressaltando as particularidades nacionais combinadas às orientações hegemônicas, colocando em evidência as drásticas consequências da verticalização do receituário neoliberal ortodoxo destacando as questões sociais, econômicas e políticas, sendo o último categorizado como amplo, não compactuado com os investidores internacionais envolvidos em práticas de corrupção (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4). Ao mesmo tempo, por meio de gráficos, se expõe de modo preocupante os gastos em políticas sociais dos países “em desenvolvimento” que absorvem quase metade do orçamento, ao contrário dos países centrais que dispendiam um quarto do PIB sem considerar em nenhum momento a historicidade e particularidade nacional para tal assertiva, mas justificando pela ineficácia da gestão pública, pelo avanço tecnológico e pelas reivindicações da sociedade civil no controle-qualidade dos serviços.

A estratégia dupla para a orientação do Estado, como explicita o Banco Mundial, está de acordo com as premissas do processo de recomposição burguesa mediada pela Terceira Via que determina a crise no corpo superestrutural. A primeira seria o ajuste das funções do Estado à sua capacidade tendo como prisma os “bons fundamentos” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4) por meio de uma base jurídica, da estabilidade econômica, do investimento social básico e na infraestrutura, da proteção de grupos vulneráveis e do meio ambiente. Tais estratégias tem como primazia a revisão da função do Estado “para a implantação dos fundamentos institucionais apropriados para o mercado” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4) visando a atração de investimentos privados por meio da ampliação de sua capacidade gestora, combinando a previsibilidade das ações público-estatais à mitigação dos problemas sociais²²⁹.

A continuidade da primeira estratégia se consolida na retirada da concepção provedora do Estado, tomando como argumentação o perigo instaurado na monopolização e nos derivados da estabilidade dos servidores no âmago da qualificação dos serviços públicos. Para tal, incentiva a retirada relativa do Estado da providência social das famílias tomando por base os exemplos do Brasil e da

²²⁹ O documento orienta que o foco para a concretização de tais iniciativas deveria se basilar na captação da opinião pública, na flexibilização dos regulamentos, na aplicação de mecanismos autorreguladores, e na escolha de instrumentos de gestão efetivos baseados no mercado (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 6).

China no que concerne ao impacto no orçamento público e sua ineficiência destacada para o primeiro país, a revisão da regulamentação para o incremento da competitividade – assim como da política industrial no mesmo intento –, a gestão da privatização como mote para o desenvolvimento econômico-fiscal e a limitação das ações do Estado tendo em vista sua condição fiscal.

A segunda estratégia, diretamente ligada à reforma gerencial, demarca o necessário revigoramento das instituições público-estatais (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 7). Toma-se como premissa motriz o serviço, assim como o servidor público, ineficiente devido à inexistência de políticas de *accountability*²³⁰, favorecendo a corrupção e a ineficácia. Para tal sugere a criação de normas e restrições efetivas, a maior pressão competitiva, e a maior participação da sociedade civil (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 7) por meio da independência dos poderes que constituem o Estado – legislativo, executivo e judiciário –, a revisão da contratação e promoção através do mérito, e a responsabilização dos resultados. Sobre a descentralização-publicização, por meio do slogan “dar voz ao povo” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11), se invoca a participação da sociedade civil na oferta dos serviços públicos e nos conselhos em todas as áreas.

No contexto latino-americano a principal referência para a reforma do Estado brasileiro reside nas orientações do CLAD demandado um novo arranjo, direcionado para a Terceira Via dentro da particularidade regional. Expondo o cenário de crise fiscal, da crise da dívida externa, do descontrole inflacionário e das consequências da desigualdade social se busca a solução por meio da “segunda geração de reformas” (CLAD, 1998, p. 4) que inclui a não redução do Estado, mas sua reconfiguração e relevância social com vistas à competitividade no processo de globalização através da ampliação da relação público-privado para as políticas sociais.

Trata-se de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI, que além de

²³⁰ Afonso (2010, p. 22 – grifos do autor) a classifica “como um processo integrado de *avaliação, prestação de contas e responsabilização*”, obedecendo de modo linear as justificativas dos atos praticados (*answerability*), para posterior “imputação de responsabilidades e sanções (*enforcement*)” (Ibidem), incluindo todas as escalas, mas com foco no cotidiano escolar e nos profissionais da educação. Neste sentido, a ênfase reside na prestação de contas ratificando a relevância das avaliações

garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma terceira via entre o *laissez faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal (CLAD, 1998, p. 3 – grifo do autor).

O conselho ressaltou a necessária reformulação do Estado como uma tendência estrutural e inevitável com foco na área social para a garantia dos serviços básicos, inexorável de sua atuação para a criação de sólido ambiente de negócios. Sobre o primeiro o CLAD (1998, p. 5) destacou que o caminho reside no fortalecimento da União como formuladora e financiadora das políticas públicas, sendo a execução e regulação realizada pela sociedade civil e instâncias subnacionais²³¹. Acerca do segundo:

Em vez da intervenção direta como produtor, o aparelho estatal deve concentrar suas atividades na regulação. Privatizações e a criação de agências reguladoras fazem parte deste processo. Além disso, o Estado deve desenvolver sua capacidade estratégica de atuar junto ao setor privado e à universidade para criar um entorno adequado ao aumento da competitividade das empresas. Ressalte-se que Estado também deve atuar para que os novos ciclos de desenvolvimento e a elevação da produtividade sejam virtuosos no que se refere ao uso dos recursos naturais, ao incremento da base tecnológica e à distribuição de renda, saindo assim do círculo vicioso do “crescimento empobrecedor” que caracterizou a América Latina no passado (CLAD, 1998, p. 4 – grifo do autor).

Ambos se inseriram na condição programática de aperfeiçoamento dos serviços sob a lógica do *accountability* e da representatividade democrática da sociedade política por meio de três estratégias. A primeira seria a reconstrução do Estado e a recuperação da governança, tendo como epicentro o modelo-método gerencial e a administração científica executada pelo campo privado – considera-se que este busca o lucro, enquanto o Estado se volta para a eficiência dos serviços – para a promoção da flexibilização e autonomia das decisões, substituindo a centralização burocrática por normas de responsabilização e constante avaliação, que consecutivamente lograria respostas mais rápidas aos problemas sociais,

²³¹ “Mas um primeiro alerta deve ser feito para o caso latino-americano: é necessário manter o poder de intervenção estatal direta quando não houver as condições sociais mínimas para compartilhar as atividades com a sociedade. Portanto, é preciso diferenciar as situações nas quais os serviços poderão ser prestados por mais de um provedor e/ou por entidades públicas nãoestatais daquelas em que o aparato estatal será o único a garantir a uniformidade e a realização continuada das políticas públicas” (CLAD, 1998, p. 5).

políticos, econômicos e ambientais. Porém, o CLAD identifica um problema grave diante da inconclusa reforma burocrático-weberiana nos países latino-americanos²³², recusando de todo modo um ideário de linearidade, mas alertando sobre a precária condição financeira e fiscal.

A Reforma Gerencial tem como alicerce a profissionalização da burocracia que exerce funções no núcleo de atividades centrais do Estado, por isso pressupõe o aspecto meritocrático contido no modelo weberiano. A proposta do CLAD é que, antes de mais nada, constitua-se um núcleo estratégico dentro do aparelho estatal, capaz de formular políticas públicas e exercer atividades de regulação e controle da provisão dos serviços públicos. E neste setor do Estado é fundamental a existência de funcionários públicos qualificados e treinados constantemente, protegidos das interferências políticas, bem pagos e motivados. Isso é uma condição *sine qua non* para a implantação do modelo gerencial. A Reforma Gerencial do Estado na América Latina, portanto, precisa inicialmente completar a tarefa do modelo weberiano de fortalecer um núcleo estratégico ocupado por uma burocracia profissional. Mas também necessita modificar o paradigma organizacional presente no modelo weberiano, dado que ele não consegue mais responder aos dilemas da administração pública contemporânea (CLAD, 1998, p. 7).

Estas premissas se asseguravam nas mudanças para a materialização da flexibilização das ações governamentais, da criação de relações horizontais entre o governo e a sociedade civil e da instauração de um modelo contratual e competitivo de ação estatal para além das teses do CQT, mas uma reengenharia da totalidade do Estado.

Como dimensão estrutural do modelo de desenvolvimento hegemônico, esse regime flexível de acumulação de capital exige um modo de regulação social a ele coerente, de modo a conferir-lhe institucionalidade. Isto significa um Estado mais racional na gestão do fundo público, de modo a desonerá-lo gradativamente de gastos com políticas sociais, garantindo-lhe maior potencial para estabilizar a moeda, controlar a inflação e atender demandas imediatas das grandes empresas. Para isto, é resgatada de modo mais agressivo a cultura do individualismo, da competitividade e do mérito individual como fator de desenvolvimento social e econômico. O fomento ao

²³² “Estes espaços de administração pública burocrática conviveram com a persistência do patrimonialismo em vários setores e com o preenchimento dos cargos do alto escalão através de práticas clientelistas, aspecto que por muitas vezes inviabilizou a profissionalização da alta burocracia. Por essa razão, fazer a Reforma Gerencial do Estado na América Latina é um desafio bem maior do que realizá-la na Europa ou nos E.U.A” (CLAD, 1998, p. 6).

empreendedorismo e a apologia ao desenvolvimento sustentável são acionados como ideologias capazes de dar validade ao argumento da lógica do mercado como elemento suficiente para a regulação da sociedade (SOUZA, 2016, p. 12).

A segunda estratégia definia os objetivos da reforma gerencial em nove princípios, mantendo as premissas anteriores sobre a eficiência e a eficácia da administração pública. Como espelhado no PDRAE, as estratégias estariam alocadas na profissionalização da alta burocracia, constituída por um núcleo central de intelectuais orgânicos para a elaboração, difusão e controle das políticas públicas antagônico ao clientelismo e a “politização” fisiológica centrada na meritocracia e na consolidação dos *policymakers*. Combinado a este princípio reside o incentivo à transparência por meio da *despolitização* da “máquina pública”, da descentralização dos serviços, do foco nos resultados, da maior autonomia e ampliação do controle social²³³ sob quatro pressupostos categóricos:

- Controle de resultados, realizado a partir de indicadores de desempenho estipulados de forma precisa nos contratos de gestão.
- Controle contábil de custos, que estará preocupado não somente com a checagem dos gastos realizados, mas também com a descoberta de formas mais econômicas e eficientes de fazer as políticas públicas. A aquisição desta última habilidade foi chamada na reforma administrativa inglesa de incorporação da “consciência de custos” no serviço público. A partir disso, os funcionários públicos começaram a valorizar o bom uso do dinheiro público e, assim, respeitar mais a população pensada como contribuinte.
- Controle por competição administrada, ou por quase-mercados, nos quais as diversas agências buscam oferecer o melhor serviço público aos usuários. Essa competição pode trazer ganhos de eficiência e efetividade ao sistema, já que a disputa obriga a uma utilização mais racional dos recursos e porque a tendência é aumentar o leque de serviços à disposição dos cidadãos.
- E, por fim, o controle social, por meio do qual os cidadãos avaliarão os serviços públicos ou participaram de sua gestão (CLAD, 1998, p. 12).

A última estratégia se assentava no caráter conjuntural da reforma com foco na efetividade-qualificação do servidor público. A proposição estabelecia

²³³ Para isto se defende o conceito de Estado-rede e cidadão usuário (CLAD, 1998).

de modo contundente na não demissão dos servidores devido às reformas fiscais, mais na criação de uma nova burocracia ampliando a responsabilização dos funcionários e a flexibilização da/na contratação. Concomitantemente se defende o caráter público não-estatal para a ampliação da participação popular na avaliação e controle dos serviços – sistema de *checks and balances*.

Sob tais premissas se encampou a reforma gerencial do Estado brasileiro no ano de 1995 após a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob a tutela de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Considerado então como o principal intelectual orgânico do MARE, o então ministro cristaliza o consenso cultural em torno da contrarreforma²³⁴ com o intuito de superar as práticas patrimonialistas e burocráticas que, sob sua ótica, seriam os empecilhos primordiais ante às transformações socioeconômicas pós-globalização.

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura — uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 8).

A reforma do Estado brasileiro tinha, e ainda tem, como centralidade a superação do Estado Burocrático e das práticas patrimonialistas, principalmente nas escalas estaduais e municipais, presumindo-se a necessária reestruturação do Estado diante do discurso sobre a sua insuficiência-rigidez por meio da ideologia do “Estado-mínimo”. Sob os pressupostos dos derivados políticos do novo trabalhismo

²³⁴ Para Behring (2008) o consenso se estabeleceu tanto na superação dos modelos de desenvolvimento com a intervenção do Estado e da experiência socialista do leste europeu, quanto no *Welfare State*, tendo como finalidade a consolidação do papel de coordenador suplementar do Estado às demandas do mercado. Nesse sentido, o exercício dos intelectuais orgânicos do capital e dos aparelhos privados de hegemonia foram situar a crise “na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público” (BEHRING, 2008, p. 173), para a recuperação da legitimidade de governar e em sua capacidade.

britânico, buscou-se por meio da reforma a descentralização institucional federal, com base no plano estratégico-estrutural gerencial, através da administração por resultados e a responsabilização pela oferta dos serviços públicos, além da manutenção do núcleo estratégico do Estado e o protagonismo do terceiro setor²³⁵ (BRESSER-PEREIRA, 2010).

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (PAULA, 2005, p. 38).

Estruturalmente as funções de caráter estatal ficariam a cargo do Núcleo Estratégico²³⁶ para o seu funcionamento, assim como as atividades exclusivas²³⁷, compreendidas como essenciais e intransferíveis para a sociedade civil ou para o mercado, pois feriria a condição institucional. As demais atividades, como os serviços não-exclusivos²³⁸, que teriam a partir de então o caráter público não-estatal, assim como a produção para o mercado²³⁹, deveriam passar por processo de transferência executiva. Acerca dos serviços não-exclusivos, a reforma orientou para a publicização da oferta para as OS²⁴⁰ e as OSCIPS²⁴¹ (BRASIL, 1995). A fórmula para a redução do Estado brasileiro, assim como a teórica efetividade dos serviços sociais básicos, restringiria em grande parte para a União a função de controle e fiscalização.

²³⁵ Esta se coaduna à reivindicação dos movimentos sociais pela “cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país” (PAULA, 2005, p. 39). Se trata de uma conciliação de interesses do bloco no poder para o alargamento do consenso e consecutivamente a redefinição do privatismo estatal, dando origem à ampliação do controle social e da esfera pública não-estatal

²³⁶ Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios e Ministério Público.

²³⁷ Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica.

²³⁸ Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa e Museus.

²³⁹ Empresas Estatais.

²⁴⁰ Regulamentado pela Lei N° 9.637, de 15 de maio de 1998.

²⁴¹ Regulamentado pela Lei N° 9.790, de 23 de março de 1999.

O método gerencial almeja a combinação e a redefinição da dinâmica centralizadora/descentralizadora do Estado justificando, enquanto finalidade, a ampliação da potencialidade econômica brasileira no cenário mundial, como afirma o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995, p.7).

O cidadão passou a ser visto como cliente privilegiado, denotando uma metáfora explícita dos conceitos oriundos do discurso empresarial. De acordo com essa lógica, acredita-se que as ações públicas adquirem maior eficácia na perspectiva do caráter regulador Estado, centrado na eficiência do “novo ambiente moral” da gestão pública, justificando suas ações através da meritocracia, da responsabilização (*accountability*) por resultados e da competição administrada (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1997).

Os organismos supranacionais destacam singulares interesses que irão consolidar os mecanismos para a reestruturação do Estado brasileiro, tendo como essência a conjunção entre a reprodução do capital e o agenciamento dos latentes distúrbios da sociedade de classes, portando cada um a particularidade de acordo com sua institucionalidade. Tais iniciativas de cunho privado-privatista são explícitas no PDRAE tanto no conteúdo para sua legitimação, quanto na estruturação teórica do Estado, mesmo sendo negada por Bresser-Pereira (1995) ao situar o gerencialismo no campo social-democrático.

Algumas pessoas – geralmente aquelas que até hoje se opõem a Reforma Gerencial do Estado de 1995 – supõem que ela resultou não de uma iniciativa nacional, mas que tenha sido uma das reformas neoliberais que, nos termos do Consenso de Washington os países em desenvolvimento deveriam realizar com a orientação e a pressão do Banco Mundial. De fato, a partir do Plano Baker, os Estados Unidos, preocupados com seus bancos, decidiram que para enfrentar a grande crise da dívida externa dos anos 1980, não bastavam os ajustamentos monitorados pelo FMI; eram necessárias, adicionalmente, reformas neoliberais que reduzissem o Estado e aumentassem a coordenação da

economia pelo mercado. Ocorre, entretanto, que a reforma gerencial não fazia parte do receituário do Consenso de Washington, que procurou impor reformas neoliberais aos países em desenvolvimento. Na verdade, a reforma gerencial nada tinha de neoliberal. Não enfraquecia, mas fortaleceria o Estado tornando-o mais capaz e mais eficiente. Ao invés de promover o consumo individual pelas famílias, procurava dar eficiência ao consumo coletivo, social, prestado de forma gratuita ou quase, com o financiamento do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 15).

Mesmo respaldando o gerencialismo no campo do consumo e suas premissas para a efetividade-eficiência, o documento aprovado pelo MARE, em 21 de setembro de 1995, defende em sua apresentação que

[...] A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia (BRASIL, 1995, p. 10).

Com clara orientação economicista, considerando as particularidades geográficas, observamos a legitimação da reforma por meio do discurso da “correção das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1995, p. 10) para a promoção de um novo modelo de desenvolvimento, sendo o Estado alocado para a função reguladora no contexto da economia de mercado, incluindo neste sentido também, de modo material e imaterial, as políticas sociais. O então ministro Bresser-Pereira qualificou o instrumento para a reestruturação do Estado como moderno e racional, para extirpar as práticas históricas patrimonialistas, clientelistas e nepotistas, acrescentando a esta sua flexibilização diante dos desafios da globalização econômica assegurando o incentivo aos servidores por meio de sua eficiência.

Na mesma esteira dos organismos supranacionais se desvela a crítica ao Estado burocrático, assim como a primazia ortodoxa das diretrizes neoliberais, considerando a necessária reengenharia no contexto de incremento tecnológico e acirramento competitivo.

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática [...]. Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, pp. 15-16).

A reforma do aparelho do Estado brasileiro, que em si é mais limitado do que o Estado em sua totalidade por objetivar as transformações nas diretrizes administrativas garantindo a instância independente dos poderes, se define pela sua refuncionalização enquanto provedor e formulador de políticas públicas. Como reitera o plano, no âmbito econômico o “Estado é essencialmente um instrumento de transferência de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado” (BRASIL, 1995, p. 17). Sua função redistributiva de renda é inexorável da sua potencialidade no mercado de modo estável, indissociável do seu papel para a garantia da ordem e da segurança objetivando reciprocamente a equidade.

Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, pp. 17-18).

Os aspectos defendidos pela reforma, para a contemplação dos objetivos expostos, envolvem as mesmas prerrogativas alçadas pelos organismos supranacionais: o ajuste fiscal, a liberalização comercial, as privatizações sob a justificativa de incremento da poupança interna, a capacidade do Estado na definição e implementação das políticas públicas, e a publicização com a transferência para o setor público não-estatal “dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995, p. 18).

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995, p. 18).

O foco da reforma é explícito neste quesito sob a justificativa da flexibilização e eficiência das políticas públicas, respaldado pela crítica à verticalização, valorizando a governança no âmbito do Estado Ampliado. Ao mesmo tempo, de acordo com o PDRAE, deve-se ter como premissa básica os mecanismos para a diferenciação e convergência entre a política e a administração pública contrária à polarização “esquerda-direita”, que supera a crítica às privatizações e as práticas de *rent seeking*. Para a superação desse quadro, representado pela administração pública patrimonialista-burocrática, só há um fim: a administração gerencial com base na redução dos custos e ampliação da qualidade dos serviços, sob os valores de eficiência e qualidade – cultura gerencial, que em si não rompe totalmente com a forma burocrática²⁴².

Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus

²⁴² A convergência à administração burocrática reside principalmente no caráter público do impessoalismo e do profissionalismo. “A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado” (BRASIL, 1995, p. 23), sendo o cidadão concebido como contribuinte, e não mero cliente.

princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados (BRASIL, 1995, p. 22).

Derivado desses pressupostos programáticos se almeja a competição administrada por meio da concorrência interna estabelecida por metas, tendo como fim o interesse público, destacando a oposição ao setor privado por não almejar o lucro. Para tal se impetra medidas de avaliação contínua e sistemática, de capacitação e recompensa pelo desempenho, superando o “retrocesso de 1988” (BRASIL, 1995, p. 27) que originou a estabilidade rígida para os servidores com o regime estatutário e a previdência ampla, que resultou na elevação dos custos e na dificuldade de cobrança dos resultados, além das normas e regulamentos rígidos para a gestão pública.

A legislação que regula as relações de trabalho no setor público é inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor. São exemplos imediatos deste quadro a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade para o conjunto dos servidores públicos civis submetidos a regime de cargo público e de critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal que impedem o recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência (BRASIL, 1995, p. 35).

Essa argumentação sustenta não só o ímpeto produtivista, mas também os impactos diretos no fundo público²⁴³ como a carga salarial, o plano de

²⁴³ “Estima-se que 36% dos gastos com pessoal da União serão direcionados para o pagamento de inativos em 1995. Se desconsiderarmos, entretanto, as despesas esporádicas como férias, 13º salário, diárias, indenização de transporte e despesas de exercícios anteriores (algumas delas típicas dos servidores ativos), esta proporção se eleva para 45%” (BRASIL, 1995, p. 40).

cargos e salários, e principalmente o regime de aposentadoria, sendo defendido de modo urgente a reforma previdenciária para o controle fiscal²⁴⁴.

O quinto capítulo do PDRAE se dedica à organização dos setores do Estado categorizado em quatro instâncias como já exposto: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos, e produção de bens e serviços para o mercado. Esta organização reflete a reengenharia por meio da divisão das competências e finalidades do Estado no contexto em voga, sendo o primeiro considerado como o governo no amplo sentido, tendo como essência a legislação, fiscalização e formulação das políticas públicas. O segundo corresponde à prestação de serviços exclusivos do Estado limitado à coerção, a saúde, a educação, o código de trânsito e outros fatores para a manutenção e regulação da vida social.

Os dois últimos campos se referem à publicização-privatização das ações estatais, sendo os serviços não-exclusivos o “setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas” (BRASIL, 1995, p. 52). Mesmo sem poder de Estado, mas responsáveis pela execução das políticas sociais nos campos da saúde e da educação “porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado” (BRASIL, 1995, p. 52 – grifo do autor), não contendo em sua finalidade a obtenção do lucro em setores como o Ensino Superior, os hospitais, os museus, etc., a centralidade do Estado, sob as premissas liberais, seria contínua. Por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado enquadra a atuação das empresas estatais, voltadas exclusivamente para a obtenção de lucro, sem interesse do setor privado pelo monopólio do Estado diante da função estratégica, como a infraestrutura produtiva.

²⁴⁴ Os dados que justificam essa tese são expressos tanto pelo valor agregado proporcional ao salário-mínimo em comparação aos aposentados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que em 1995 demarcava o quantitativo superior em 8,1, em contraposição à contribuição estipulada em 3,4 vezes maior, quanto a média salarial comparativa entre as aposentadorias, incluindo também a idade para o estudo comparativo. “No INSS o trabalhador recebe uma aposentadoria, em média, de 1,7 salários mínimos, sendo que 73% dos beneficiados recebem proventos na faixa de um salário mínimo e 90% na faixa até cinco salários mínimos, os inativos civis do Poder Executivo recebem em média 15 salários mínimos, do Legislativo 36 salários mínimos e do Judiciário 38 salários mínimos. No INSS, os trabalhadores mais pobres se aposentam, por idade, aos 62 anos; no serviço público, aqueles que cumprem integralmente o tempo de serviço deixam de trabalhar, em média, aos 56 anos (sem considerarmos os professores, que se aposentam mais cedo e certamente contribuiriam para reduzir o valor desta média; os professores universitários, por exemplo, aposentam-se com frequência antes dos 50 anos e, em média, aos 53 anos)” (BRASIL, 1995, p. 42).

Esta divisão é fundamental para a compreensão da organização e atuação do aparelho de Estado em resposta às premissas da reforma no âmbito da mediação da Terceira Via, que baseará a reconfiguração das formas de propriedade para além do estatal²⁴⁵ e do privado, fazendo surgir a propriedade pública não-estatal “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1995, p. 54). Sua atuação se limitaria nos setores não-exclusivo e competitivo do Estado pelo não exercício, em sua essência, do poder de Estado.

A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso no Brasil - ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo neste caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação (BRASIL, 1995, p. 55).

A nova estruturação do Estado tem como objetivo a ampliação da governança sob a premissa da eficiência, a limitação da ação-atuação do Estado de acordo com os setores, e a descentralização para os estados e municípios, assim como para a Sociedade Civil, da execução dos serviços públicos. Os objetivos específicos estão delimitados no documento de acordo a divisão programática estabelecida no mesmo corpo das considerações até aqui realizadas pelo PDRAE, que também sustentam as medidas de transição para a reconfiguração do Estado brasileiro. Sinteticamente estes se refletem em projetos²⁴⁶ e iniciativas.

²⁴⁵ Restrito ao núcleo estratégico e às atividades exclusivas do Estado.

²⁴⁶ Criação do projeto cidadão, a criação de indicadores de desempenho, assim como qualidade e participação

Seria algo além da gestão do Estado, envolvendo a revisão-transformação política, cultural, ideológica e econômica do mesmo, como ressaltam Clarke e Newman (2012, p. 354) ao examinarem criticamente o laboratório da NGP no Chile na década de 1970 e as experiências no centro do capitalismo no processo de consolidação do neoliberalismo, por desconsiderar o “acordo *social* inscrito no estado de bem-estar e o acordo *organizacional* que era fundamental para sua concretização” (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 355 – grifos dos autores). No caso brasileiro o conteúdo da reforma se refina tanto pela abordagem do caminho inevitável para a sobrevivência do Estado e sua relevância, quanto por meio da reestruturação de sua totalidade, abarcando a sociedade de civil ante o intencional esfacelamento do Estado de Bem-Estar social com suas limitações e contradições, dando origem ao programa neoliberal, mesmo após a mediação da Terceira Via.

Tendo por base o rearranjo do modelo de administração anglo-saxão, a NGP implementada no país tem como aporte principal a corrente majoritária neoempresarial²⁴⁷ contando com a oposição da vertente neopública (MATAS, 2001, p. 2), se impondo de modo unilateral no caso brasileiro no âmbito do “pensamento único” para consolidação da administração pós-burocrática.

Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc. todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático” (MATAS, 2001, p. 4).

da sociedade civil, uma nova política de recursos humanos, a reformulação da previdência social, a valorização do servidor dentro das premissas do CQT e do empreendedorismo, a revisão da legislação, o governo em rede,

²⁴⁷ “Todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y que proponen una clientelización de los ciudadanos; por otro lado, existen los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (MATAS, 2001, p. 4). A corrente neoempresarial tem, de acordo com Matas (2001, p.4), seis princípios elementares para a administração pública, baseados no Estado relacional sob o princípio do bem-estar, na publicização dos serviços públicos, na redefinição da linguagem e dos conceitos sob a vertente empresarial, na administração calcada na relação cidadão-cliente, na fragmentação da gestão, e na reestruturação do direito público sob as premissas anteriores. Já a corrente neopública se assenta na horizontalidade de opiniões e princípios, na ética do serviço público, na satisfação dos cidadãos, e na externalização do atendimento quando necessário.

As críticas apresentadas por Matas (2001, p. 5) a esta corrente da administração pública, principalmente quando se tem na materialidade sociedades complexas e com profundas desigualdades como o bloco latino-americano, estão na forma e no conteúdo em que tais medidas se recontextualizam geograficamente. Em sua análise se observa os possíveis efeitos assimétricos da externalização dos serviços públicos em relação à contemplação das demandas sociais, principalmente no tocante às formas de mensuração dos resultados, indissociável da equiparação dos cidadãos como clientes no corpo da transmutação do contrato social e político para a lógica comercial-empresarial. A própria imbricação entre o privado e público no Brasil promove novas formas de corrupção derivadas da própria sustentação da representatividade política.

Es decir, la situación más usual es que en un ámbito de gestión que presenta una ausencia o una casi ausencia de cultura organizativa cohesionada y transversal se introducen unos valores neoempresariales. El resultado es que no hay choche entre culturas y, entonces, no hay apenas conflicto. Es casi como llenar totalmente una botella vacía. El resultado es que aparece una cultura organizativa de carácter empresarial sin matices. No hay mestizaje cultural, hay una nueva cultura organizativa que barre todos los valores (positivos y negativos) poco articulados que existían previamente. En esta situación, los políticos se comportan como empresarios, los responsables administrativos como directivos o gerentes y el personal padece este sistema pero se suele integrar intentando conseguir un beneficio económico al vincularse sus retribuciones con los resultados. Se trabaja con baterías de indicadores, fundamentalmente económicos, se manejan sistemas de información, cuadros de dirección integrales... Estamos, en apariencia y en substancia, ante una empresa ordinaria con alta eficiencia y eficacia (pero también con baja eficiencia y eficacia como muchas empresas) y que va perdiendo de vista valores como la equidad, la igualdad, la ciudadanía, los impactos sociales, etc. Son éstos unos valores que no encajan con cuentas de resultados, con clientes todopoderosos, con complementos de productividad, etc. (MATAS, 2001, p. 18).

A saída residiu na promoção da ética do mercado com a necessária reconfiguração da mediação do conflito de classes, sendo neste o palco para a inclusão de pautas sociais no rol de direitos civis objetivos e subjetivos. O corpo do gerencialismo no país nasce neste pressuposto, impetrando o *ethos* do privado verticalmente sobre o público por meio da economia da eficiência com as “boas práticas” em negócios, ou o empreendedorismo de Estado. Isto afetou a própria

categorização dos agentes públicos, deixando cada vez mais de lado a pecha burocrático-burocrata para a atuação enquanto gestor, combinando gerencialismo com gerencialização.

O gerencialismo é uma *ideologia* que legitimava direitos ao poder, especialmente ao *direito de gerir*, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais [...] Em segundo lugar, o gerencialismo é uma *estrutura calculista* que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las. Usualmente está estruturado em torno de um cálculo interno de eficiência (entradas-saídas) e um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado. Contudo, o gerencialismo também é uma *série de discursos superpostos* que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do quê deve ser gerido. Assim, diferentes formas de gerencialismo enfocam *liderança, estratégia, qualidade* e assim por diante para produzirem um campo complexo e mutante de conhecimento gerencial

A gerencialização é um processo de *estabelecimento de autoridade gerencial* sobre recursos corporativos (materiais, humanos ou simbólicos) e tomada de decisão corporativa. Em segundo lugar, a gerencialização é um processo de *estabelecimento de estruturas calculistas* de gerencialismo. Estas definem os termos e as condições da tomada de decisão. O objetivo da gerencialização é incorporar estas estruturas como as formas de conhecimento que governam padrões de relacionamentos internos e externos. Finalmente, a gerencialização é um processo de *criação de formas de ‘gerir’ e tipos de gestores* (CLARKE; NEWMAN, 2012, p. 359 – grifos dos autores).

Para estes o novo gerencialismo, em contraposição ao implementado na década de 1970, abordaria todas as possibilidades da administração pública destacando os valores pessoais para a superação do *neotaylorismo*, tendo por base a dispersão do poder do Estado e a consolidação da ética pública pela apologia do desempenho (CLARKE; NEWMAN, 2012, pp. 360-362). De modo sintético, se defende a não-mercantilização, mas a capacidade para a realização de “mercados” pelo desempenho fora do controle verticalizado do Estado, com base na sociedade civil e na governança em rede cimentada sobre a tecnocracia e o voluntarismo.

Os documentos reiteram o *locus* da crise de reprodução material e imaterial da vida na inoperância-rigidez do Estado, promovendo amplamente a lógica da inevitabilidade de sua reengenharia. No caso brasileiro as considerações são efetivadas pela “via prussiana” escamoteando as relações históricas entre o

Estado e a sociedade civil categorizado como fisiológico, personalista, clientelista e patrimonialista, como rege a “teologia” liberal mesmo essa nunca consolidada no país de modo estrito senso, e materializada no contexto de ofensiva neoliberal por meio da cooptação política (BARRETO, 2000, p. 21). Esse processo significou uma nova face da modernização conservadora, que exclui o “dirigismo estatal” (BARRETO, 2000, p. 31) para a implementação da privatização da sociedade prescindindo de sua imaterialidade.

A reestruturação do Estado brasileiro está no cerne dos limitantes e contradições do neoliberalismo ortodoxo, tendo por base o aprimoramento da relação entre o Estado e a sociedade civil categorizado como “terceira onda”²⁴⁸ que consiste “no reconhecimento de que as instituições estatais têm papel fundamental no desenvolvimento ao estabelecerem conexões com estruturas sociais” (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, pp. 97-98). No mesmo escopo teórico, Barzelay (2001, pp. 1-2) destaca que este movimento inclui a revisão do serviço público por meio da consolidação do argumento administrativo e sua filosofia tendo como princípio a revisão do desempenho, da regulação, da motivação, da orientação e do controle do setor público, mediante a crise da regulação social e da competitividade corporativa de base nacional nas décadas de 1980 e 1990²⁴⁹.

Em sua base ideológica se sustenta que a “terceira onda” significa a solução “pós-moderna”, livre de ideologia para o “problema do governo” (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 98)²⁵⁰ como ressaltou FHC, entendido como necessário à combinação entre a democracia representativa e o gerencialismo, sendo o público-estatal, por meio do tecnicismo administrativo, mantido de modo estável e não oscilatório de acordo com os programas políticos eleitos (BARZELAY, 2001, p. 6). Em outras palavras, o gerencialismo constituiria o ente fixo na transição do bloco no poder em relação à variação da agenda de cada governo. Para os autores citados seria uma forma de escamotear, por meio do tecnicismo gerencial

²⁴⁸ A “primeira onda” se refere ao Estado como propulsor total do desenvolvimento econômico, enquanto a segunda se remete ao neoliberalismo ortodoxo (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 97).

²⁴⁹ Tais mudanças ocorreram ao longo da década de 1980 no Reino Unido, na Austrália e na Nova Zelândia (BARZELAY, 2001, p. 6).

²⁵⁰ Em nenhum momento os autores se referem à terceira via explicitamente, mas indicam teoricamente noções muito convergentes.

autodenominado como progressista, a ascensão do novo conservadorismo sob as premissas da privatização e da lógica-ideológica da eficiência do setor privado, estando o Estado alocado entre a reordenação estrutural para o incremento da competitividade e a proteção da sociedade civil dos efeitos colaterais do capitalismo globalizado²⁵¹. Convergente às teses de Wood (2014), reiteramos que este discurso e pragmatismo se reifica por meio da construção incansável do consenso da crise no âmago do aparelho de Estado, ocultando a estrutura por meio de três componentes.

(a) uma crise fiscal, que prejudica a capacidade de investimento do Estado, (b) uma crise no modelo de intervenção do Estado, dado o esgotamento do modelo de substituição das importações na maioria dos países em desenvolvimento e (c) uma crise do modelo burocrático da administração pública, que seria a causa dos altos custos e baixa qualidade dos serviços públicos (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 98).

Andrews e Kouzmin (1998, pp. 103-122) acrescentam a estes argumentos, após a análise do PDRAE e parte da obra de Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995; 1996; 1998), o foco da reforma contra o corporativismo dos servidores públicos por meio das práticas de *rent seeking*, favorável ao ajuste fiscal sob o intermédio do FMI e a reformulação da burocracia estatal – o último seria o principal foco, devido a interferência estatal com baixa flexibilidade nos preceitos do livre mercado. Andrews e Kouzmin (1998, p. 106) destacam que o principal “alvo” do então ministro foram as empresas estatais – não descartando a administração pública –, por meio da omissão da reforma gerencial implementada pelo regime ditatorial civil-militar em 1967. A crítica a este processo se situou na ausência de revisão do método gerencial, mas a sua substituição, ocultamento e generalização pela categoria “burocrático”, assim como o método de descentralização-centralizadora²⁵² aplicado por meio do Decreto Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967

²⁵¹ “A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará provavelmente ampliar suas funções no financiamento de organizações públicas não-estatais para a realização de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos, necessitando serem subsidiados, e em dotar o Estado de meios para que possa apoiar a competitividade internacional das indústrias locais” (BRESSER-PEREIRA, 1997, pp. 7-8).

²⁵² Esse termo pode ser pensado de duas maneiras. A primeira se remete à centralização da União nas funções de elaboração e regulação das políticas públicas em sua primazia, articulados em alguns setores com as escalas subnacionais, como deixa explícito o PDRAE. A Segunda, que se altera apenas na forma como explicita Barzelay (2001, p. 6), seria a centralização como forma de governo derivado da eleição, e a descentralização originado do gerencialismo, tomando no caso brasileiro o exemplo do Programa de Agente de Saúde no estado

(BRASIL, 1967) que criou as agências executivas de interesse do setor privado e a explícita incapacidade técnica das fundações e autarquias no contexto de esvaziamento da fiscalização.

A segunda crítica considera a ineficiência do setor privado no período destacado acima²⁵³, por meio da tese sustentada por Bresser-Pereira (1998) sobre a necessária ausência do Estado nos espaços do mercado, implicitamente sob os desígnios da Teoria da Escolha Pública²⁵⁴ (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 108) acordado à capitalização do setor produtivo mediante a desregulação e a expansão da lógica quase-mercado para as políticas sociais. Mesmo ressaltando a negação da reforma sob a vertente neoliberal, institui-se como mecanismo de controle o mais eficiente, o mercado. Ou seja, a mercantilização metodológica por meio dos resultados obtidos sob o rótulo do novo, do moderno, da Nova Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A Nova Administração Pública é vendida como um instrumento técnico, descompromissado com todos os lados do espectro político e tendo como único objetivo servir aos interesses dos “clientes do Estado” [...] A Nova Administração Pública se torna uma massa indiferenciada de ideias que estão moldadas em novos contornos: conservadores se tornam progressistas, neoliberais se tornam “centro-esquerda”, conflito ideológico se torna incapacidade cognitiva e assim por diante. O resultado é o enfraquecimento da teoria e seu divórcio da prática (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 118).

No estudo de Dunleavy e Hood (1995, p. 105) a NGP, termo que não se diferencia da Nova Administração Pública (NAP), defende abertamente a indissociabilidade entre a redefinição do valor público²⁵⁵ e a ampliação da

do Ceará, onde o governo federal desenhou o programa e os governos municipais executaram. Isto para o autor suscita outra característica programática comum na educação – a reprodução de modelos de sucesso.

²⁵³ Esta se baseou por meio de slogans como “manejar o timão, não remar”, como na primeira administração do governo Clinton nos EUA, impetrando de modo progressivo algo mais amplo do que a reforma do “desenho organizacional”, mas o sentido e atuação do Estado, como a própria provisão dos serviços públicos no caso dos *vouchers* educacionais (BARZELAY, 2001, p. 9).

²⁵⁴ A Teoria da Escolha Pública, que tem como principal mentor o neoliberal James Buchanan, se assenta na primazia matemática e pragmática sobre a gestão pública, indissociável da recusa à politização das decisões público-estatais. Para tal, seria necessário a *economização* da política, sendo a economia o campo da eficiência pragmática por base técnica, e a política o espaço das disputas sob a finalidade derivada de intencionalidades (DIAS, 2013), deixando para a sociedade civil, tomada enquanto consumidora, a decisão, a opção da escolha pelos serviços e por sua representatividade.

²⁵⁵ Esta filosofia está centrada no “governo de ação”, que se efetiva por meio da estratégia e da intervenção

flexibilização da administração pública de base privada tanto no que tange à essência administrativa, quanto o que se refere à criação de parcerias e privatizações por meio de cinco marcos.

Modificaciones presupuestarias destinadas a mejorar la transparencia contable y a relacionar los costes no con los recursos utilizados sino con los resultados obtenidos (con la necesidad de elaborar indicadores que nos sirvan para medir los resultados que esto conlleva). Observar las organizaciones como una cadena de relaciones de baja confianza entre un actor principal y unos agentes secundarios; es decir, como una red de contratos capaces de adecuar los incentivos con los resultados. Desagregar las tareas de la Administración pública a través de fórmulas semi-contractuales o semi-mercantiles y, en particular, introducir la distinción comprador-proveedor para así substituir las tradicionales estructuras unificadas de prestación y planificación funcional. Fomentar la competencia entre entes públicos, empresas privadas y organizaciones no lucrativas que pretendan prestar un determinado servicio público. Descentralizar la provisión hasta el tamaño más reducido posible, facilitando a los usuarios un mayor margen para optar entre proveedores alternativos (*"exit option"*) más que obsesionándose por cómo estos usuarios se manifiestan sobre los efectos de los servicios que reciben (*"voice option"*) (DUNLEAVY; HOOD, 1995, pp. 105-106 – grifos dos autores).

De modo sintético os autores apresentam que as diretrizes da NGP²⁵⁶, que se refletem no PDRAE (BRASIL, 1995), sustentam a articulação transparência-resultado, a meritocracia, a alteração das relações contratuais tomando por base a lógica do quase-mercado²⁵⁷, a execução de atividades não-exclusivas através das ONGs, e a descentralização-publicização como forma de *liofilização* do Estado. Isto gerou críticas ao redor do mundo sob quatro primas. A primeira é a “crítica fatalista” sustentada na crença de que “los problemas básicos de la gestión en el sector público – los errores humanos, los fallos del sistema, los programas mal diseñados, el fraude

organizacional (BAZERLAY, 2001, p. 16).

²⁵⁶ A NGP, segundo Dunleavy e Hood (1995, p. 106) tem como base o “modelo incubadora” ainda do século XIX e o “modelo de inovação aguda” adotado pelo governo britânico na década de 1970, incorporando as diretrizes do *down-group* e *down-grip*, no que se refere à estabilização dos servidores e seu tratamento diferenciado do setor privado, assim como os procedimentos do último que devem ser incorporados à administração pública, gerando a *agencialização* e mercantilização do Estado, como o caso da Nova Zelândia principalmente.

²⁵⁷ No caso da educação, essa concepção abarca “novas formas e combinações de financiamento, fornecimento e regulação da educação, diferentes das formas tradicionais exclusivamente assumidas pelo Estado” (AFONSO, 1999, p. 144), incluindo o papel ativo do Estado com finalidades que não abarquem diretamente, e tenham como finalidade, o lucro, mas que logrem suporte para tal de acordo com as finalidades formativas no capitalismo. Para tal são efetivadas as medidas de avaliação contínua para a aferição da qualidade, assim como as transformações curriculares, dentro dos valores do mercado.

y la corrupción, o las malas intenciones son omnipresentes” (DUNLEAVY; HOOD, 1995, p. 107). A segunda é a crítica individualista que toma como base que o mercado deve ser de modo unívoco o ente regulador do Estado e do desenvolvimento social.

La crítica individualista sostiene que la NGP es una mezcla insatisfactoria entre las estructuras tradicionales de la Administración Pública y un sistema basado en la fuerza de los contratos y de los derechos legales de los individuos. Los individualistas, por lo tanto, son radicalmente críticos con los aspectos gerenciales de los mercados de la NGP, así como con los acuerdos quasi-contractuales que no son plenamente vinculantes en términos legales. Los individualistas rechazan las medidas de "*corporatización*" que se detienen antes de la completa "*privatización*" (DUNLEAVY; HOOD, 1995, pp. 107-108 – grifos dos autores).

A terceira crítica sustentada pela análise dos autores é a negação da forma hierárquica, que sinteticamente possibilita a ausência de controle no processo de descentralização e horizontalização da gestão pública. Para estes, os defensores da planificação condenam a NGP, a ênfase da estratégia administrativa e das capacidades sinópticas apresentando o necessário equilíbrio entre a direção política e o setor administrativo. Por fim reside a crítica igualitária elaborada pelo setor mais próximo à “esquerda”, apontando que as decisões da NGP têm por finalidade a garantia dos derivados da sociedade de classes, principalmente na interação entre o público e o privado que abriria flancos para a instauração e perpetuação do bloco no poder até por meio da corrupção.

Consecuentemente, los igualitaristas señalan el riesgo de una venta o una privatización *inadecuada* (reductora de bienestar) del sector público, simplemente porque los posibles cambios crean oportunidades para rediseñar las organizaciones públicas hacia unos formatos que se adaptan a los intereses personales de los altos cargos de la Administración. Las élites públicas mejoran sus condiciones de trabajo (y a menudo también sus beneficios pecuniarios) gracias al rediseño sugerido por la NGP, mientras que los costes de las transformaciones organizativas son soportados por otros intereses menos poderosos y, en especial por el personal de contacto con los clientes. Estas tendencias pueden verse favorecidas por la introducción de esquemas de responsabilidad que se concentran en un estrecho abanico de costes calculados a través de índices financieros, pero que ignoran los costes más difusos o las alteraciones en la calidad de los servicios que no pueden ser fácilmente cuantificables (DUNLEAVY; HOOD, 1995, pp. 109).

No caso brasileiro as críticas ao gerencialismo foram aos poucos reduzindo de intensidade na sociedade civil e nos aparelhos privados de hegemonia²⁵⁸, que desde o processo de redemocratização apelava para a “redução da máquina pública” – vide o apoio aberto à campanha do então presidente Fernando Collor de Mello e sua agenda neoliberal para a reforma-gestão do Estado. Com destaque para a imprensa televisiva, considerando a conjuntura de equilíbrio monetário e inflacionário, se incorreu de modo constante à necessária reestruturação do Estado²⁵⁹ como mote para o desenvolvimento por meio da materialização do receituário contrarreformista para a superestrutura, mantendo nos princípios da “revolução burguesa” o espectro neoconservador. Obtido o consenso para a execução das políticas neoliberais, sustentado principalmente pela responsabilização do Estado sobre os problemas societários, se potencializou a privatização e a ampliação da governança-governabilidade.

O primeiro objetivo seria alcançado por meio das privatizações, da terceirização e da transferência de serviços públicos para organizações não-governamentais (“publicização”). Uma menor intervenção do Estado na economia seria alcançada com a adoção de mecanismos de mercado. Para aumentar a *governança*, ou seja, a capacidade do Estado de tomar decisões efetivas, seria necessário realizar o ajuste fiscal, implantar a administração gerencial e separar a formulação da implementação das políticas públicas. O aumento de *governabilidade*, que corresponde à capacidade política do governo de intermediar interesses, seria realizada pela melhoria da democracia representativa e pela introdução do controle social (ANDREWS; KOUZMIN, 1998, p. 100).

O modus operandi para a implementação da reforma gerencial não destoou dos mecanismos históricos como analisado em nossa “revolução burguesa”;

²⁵⁸ Segundo Bresser-Pereira (2000, pp. 11-12), inicialmente, ainda em janeiro de 1995, as resistências às teses foram consideráveis, o que o fez ir à imprensa para o esclarecimento da reforma, tendo como princípio o ataque à administração pública de caráter burocrático e o esclarecimento da “capacidade gerencial do Estado”. “Os apoios políticos e intelectuais não tardaram, e, afinal, quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso sobre a importância da reforma para o país, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião e, em particular, pelos administradores públicos” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 12). Na escala mundial sua resistência ocorreu em todos os países segundo Dunleavy e Hood (1995, p. 106), mas sendo inconcebível pensar o Estado nos dias atuais fora de tais premissas. Seria para Bazerlay (2001, p. 18) analisando as políticas do *Next Steps Initiative*, o processo de “aprendizagem política”, envolvendo os mecanismos do bloco no poder para a formação de opinião, ou a garantia do consenso para a contenção dos conflitos sociais.

²⁵⁹ Está claro na exposição de Bresser-Pereira (1997; 1998) que a principal causa da crise é o Estado, pois em momento nenhum se questiona a reprodução ampliada do capital, apenas as vicissitudes superestruturais para a superação dos problemas do regime de acumulação flexível na década de 1990.

ocorreu “pelo alto”, tomando por base as transformações sociais e individuais para a contemplação das demandas societárias sob a égide ético-política, ideológica e programática neoliberal²⁶⁰ no contexto de avanço da globalização. Isto se corrobora em sua prescrição onde se observa a desnacionalização metódico-metodológica da gestão do Estado por meio da estandardização da ideologia da eficiência orientada pelos organismos supranacionais como evidenciado pelo PDRAE, gerando possíveis tensões por desconsiderar, em tese, as particularidades nacionais, regionais e locais, assim como a ineficácia dos serviços posteriormente privatizados e publicizados.

Hoy en día la administración pública debe resolver positivamente dos tensiones que la jalonan hacia las orillas. La primera refiere una pugna entre las tradiciones nacionales de su vida política y jurídica, y los principios universales del manejo cuya aplicación reclama un principio de adaptabilidad crítica y razonada. La segunda tensión implica la colisión entre un modelo de gobierno fundado en la cooperación voluntaria como motivación central de la conducta pública, y el paradigma de gobierno encaminado a una satisfacción del interés privado que no se sobreponga al interés público (GUERRERO, 2006, p. 35).

Tendo como princípio teórico a dispersão do poder, a responsabilização clara dos deveres dos servidores públicos e das instituições do mesmo tipo, o foco em resultados-metas e, respectivamente, a criação de mecanismos de aferição dos resultados²⁶¹, assim como transformação do individualismo em “coletivismo solidário”, que traria como consequência “natural” a competitividade²⁶² e a criação-manutenção dos valores públicos sob tais pressupostos (GUERRERO, 2006, p. 11), podemos afirmar que não se efetivaram de fato, ao longo dos anos posteriores ao MARE, tais princípios. Tomando o caso da

²⁶⁰ Trata-se de um projeto elaborado no seio das organizações supranacionais, que no caso latino-americano tem como principal protagonista o CLAD, que propaga as teses da OCDE e das instituições financeiras para a uniformização da administração com base nas experiências anglo-saxônicas, que também se reafirmam como condicionantes financeiros (GUERRERO, 2006, p. 33).

²⁶¹ Para Shepherd e Valencia (1996, pp. 110-111) a mensuração dos resultados tem encontrado grande complexidade nos países que implementaram o gerencialismo ainda na década de 1980, com destaque para a Austrália, Nova Zelândia e o Reino Unido. Isto ocorre mediante a dificuldade de captura das informações pelos órgãos institucionais, assim como no setor privado, assim como na individualização do processo e a respectiva capacitação dos agentes públicos para tal, tendo ciência da grandeza da “máquina pública”.

²⁶² Este princípio tem a mesma base ideológica e pragmática da teoria neoliberal, sendo fundamental para a melhoria da eficiência, da redução dos custos e reforço à disciplina acerca das metas estabelecidas, inexorável do contexto de retração dos custos (GUERRERO, 2006, p. 13). Ao mesmo tempo, a competição é estimulada também na prestação de serviços, sendo eles públicos, privados ou não-governamentais (SHEPHERD; VALENCIA, 1996, p. 110).

educação, verificamos na escala nacional que as políticas educacionais se pautaram pela baixa intensidade do *accountability*, ratificando a *mitologização* dos valores gerenciais como analisa Guerrero (2008), Dunleavy e Hood (1995) e Andrews e Kouzmin (1998). Ao mesmo tempo em que não se sustentou no corpo social, assim como na efetivação das políticas públicas, deixou explícito a ausência de recontextualização sociológica do gerencialismo exceto em medidas pontuais, ou em campanhas realizadas pela sociedade civil.

A quarta crítica se sustenta pela notória efetivação da capilaridade da ideologia neoliberal sobre o discurso anti-Estado por meio do pragmatismo tecnicista, isolando discursivamente o caráter político-fisiológico, e resultando na despolitização da política por meio da “conclamação da sociedade civil e das classes subalternizadas à adesão a essa lógica, desqualificando a política e a democracia” (SIMIONATTO, 2004, p. 20).

Esta última acepción es la dominante y supone, ante la visión precedente, una radical “despolitización” del Estado, la separación entre la política y la administración, y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la **policy** hacia el manejo. El nuevo manejo público no sólo es presentado como un paradigma alternativo y superior a la administración pública tradicional, sino propuesto como la mejor medicina para sus males, pues se piensa que la administración pública no sólo está en crisis como fenómeno social (GUERRERO, 2006, p. 14).

O processo de despolitização do Estado, e da política, tem como princípio e finalidade a diluição progressiva do caráter público impulsionado dialeticamente pelo privado tanto material, quanto imaterialmente, por meio do consenso-consentimento ativo-passivo na sociedade civil articulada à “oligarquia financeira globalizada, que busca garantir seus interesses ampliando os canais e as instituições capazes de aglutinar seus projetos, o que lhe confere uma hegemonia político-econômica” (SIMIONATTO, 2004, p. 22). Isto ofereceu suporte para a primazia do “inevitável” ajuste econômico, como explícito em Cardoso (1998), que deu sentido e legitimidade para as políticas neoliberais e seu conteúdo de

esvaziamento do Estado resultando na privatização exógena²⁶³ e endógena (GUERRERO, 2006).

No interior desse discurso fortaleceu-se a dicotomia entre “público” e “privado”, caracterizando-se por público tudo o que é ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e, por privado, a esfera da eficiência e da qualidade. A coerção das nações hegemônicas sobre as chamadas “elites domésticas” tem ocorrido mediante a incorporação e a internalização de tais normas e valores e de sua aceitação como fenômenos naturais. São elas que definem e direcionam o comportamento e a agenda dos governos nacionais e a escolha das políticas a serem desenvolvidas. Cristaliza-se, assim, uma cultura anti-Estado que cimenta a necessidade de privatizar bens e serviços de natureza pública, apropriados pelas empresas privadas como fontes de novos lucros. Em todos os países, mas eminentemente nos periféricos, sob o credo da privatização, liquidou-se o patrimônio nacional, chegando-se a situações em que as muitas dívidas das empresas privadas foram assumidas pelo próprio Estado, numa surpreendente inversão de papéis. O poder político passa a ser pensado sob a ótica do poder econômico, estabelecendo-se um vínculo orgânico dos agentes políticos com o capital, base material de sua sustentação. Elaborou-se, construiu-se e sedimentou-se uma verdadeira cultura de concordância e de consentimento à privatização, pilar fundamental da nova *market society* (SIMIONATTO, 2004, p. 22 – grifos da autora).

Esta seria uma estratégia da burguesia em escala global que constrói de modo maniqueísta a dualidade público-privado, constituindo o consenso para a liquefação dos serviços direcionados à classe trabalhadora por meio da “cultura da crise” (SIMIONATTO, 2004, p. 23). Paralelamente se impulsionou de modo ideológico a retração do Estado e sua respectiva privatização, indissociável do fortalecimento, mesmo que frágil, das formas solidárias²⁶⁴-assistencialistas para a garantia de direitos básicos elementares. No caso brasileiro isto se refletiu na agenda de frações da esquerda e da socialdemocracia que redefiniram sua pauta dentro dos horizontes do capitalismo neoliberal e sua mediação de Terceira Via (MAZZEO, 1993), incluindo neste as centrais sindicais (SOUZA, 2002; 2015), para

²⁶³ Esta seria não a venda direta das empresas estatais, mas a diluição do Estado na promoção das políticas sociais em prol da regulação do mercado.

²⁶⁴ Segundo Simionatto (2003), o solidarismo tem como berço os Estados Unidos, por meio da corrente comunitarista. “Tal tendência critica o individualismo e ressalta a importância dos vínculos familiares, comunitários e solidários dos homens perante a sociedade a que pertencem. Valores como “bem comum”, “solidariedade” e “reciprocidade” ganham relevância em relação à política e às estruturas econômicas. O pertencimento coletivo só pode ser reconhecido a partir das identidades privadas, cuja relação com a esfera pública deve ocorrer sem mediações (SIMIONATTO, 2003, p. 23).

dentro dos seus limites assegurar as conquistas sociais e a reorientação da questão social fora do escopo do Estado, mas no âmbito do mercado e da sociedade civil.

Nesse cenário, aparecem como tema privilegiado no debate sobre Estado e sociedade civil as idéias do “cooperativismo civil”, também chamado “associacionismo do terceiro setor”, cujas práticas traduzem-se nas “ações sociais” das empresas privadas, no trabalho voluntário de cidadãos e nas organizações do poder público privatizadas na forma de fundações ou de “organizações sociais” de caráter não-governamental (SIMIONATTO, 2004, p. 25 – grifos da autora).

O processo de despolitização da política se constitui nesta escala por meio da defesa e das ações progressivas fora, em certo sentido pragmático, do caráter público-estatal e dos partidos políticos. Seria a subsunção intencional e estratégica do Estado moderno ante às questões sociais, assim como a implementação da nova institucionalidade deslocada teoricamente das finalidades do mercado e que passaria a recair “nas mãos da sociedade civil, ou da esfera pública não-estatal, o encaminhamento de soluções para esta problemática”²⁶⁵ (SIMIONATTO, 2004, p. 25). Ou seja, por meio do ataque ao Estado – burocrático – se diluiu a relevância da sociedade política em contraposição à sociedade civil no escopo do “virtuosismo democrático”, se refletindo no campo da luta de classes por meio do surgimento dos novos movimentos sociais promovendo uma possibilidade de reação atomista-coletiva que, ao mesmo tempo que diluiu a consciência de classe do proletariado, resultou na fragmentação deste em ações na escala local inseridas na lógica da RSE.

A atual forma de organização do Estado, mesmo que possibilite a abertura de espaço para a expressão de atividades autônomas, de caráter voluntário e local, não deixa de fortalecer o aparecimento de instituições com características privatistas, que destituem o Estado de seu caráter público, desqualificando-o enquanto esfera de representação dos interesses das classes subalternizadas (SIMIONATTO, 2003, p. 26).

O governo empresarial se funde à sociedade civil por meio destas assertivas maniqueístas e paradoxais institucionalizando a execução de suas ações

²⁶⁵ A reconfiguração da relação Estado-sociedade também absorve o “desemprego estrutural presente em todo o mundo. O terceiro setor, além de constituir-se numa alternativa ao Estado na oferta de bens e serviços sociais, apresenta-se como espaço de assimilação da parcela de mão-de-obra expulsa do mercado formal de trabalho” (SIMIONATTO, 2004, p. 23).

por meio das organizações não-estatais sob as premissas do mercado, tornando o Estado menos interventor e, portanto, menos atuante.

Os interesses universais e de classe são substituídos por objetivos grupais e específicos, em reformas pontuais e lutas cotidianas da política localizada, esvaziando a perspectiva de avanço na totalização dos processos sociais. Aparentemente desencarnadas do Estado e centradas em questões particulares e localistas, tais lutas acabam por ceifar análises mais abrangentes relativas ao próprio sistema econômico e à totalidade social, de tal forma que a antecipação do “concreto” é substituída pelo “meramente particular”. Na maioria das vezes são práticas que pouco interrogam, não desafiam e não modificam as orientações que hoje determinam as relações entre Estado e sociedade (SIMIONATTO, 2003, p. 27).

A fragmentação das ações obedece à flexibilização executiva como reflexo dos novos mecanismos da gestão produtiva. Ao mesmo tempo se fratura a totalidade em escalas reduzidas sentidas em todos os campos da vida, como reflexo da pós-modernidade (HARVEY, 1993). Em síntese, a reforma gerencial é sincrônica e resultante das mutações na totalidade sistêmica do capital e absorve em grande medida as teses do toyotismo contra tudo o que representa o Estado burocrático, assim como sua ação na escala ampliada que se aglutina às premissas gerenciais e sua forma ideológica ao deslocar a política em si²⁶⁶. Isto se sustenta principalmente na dicotomia entre a política e a administração com base no discurso da neutralidade e foco na “satisfação do cliente”, se refletindo no âmbito representativo²⁶⁷ e como forma de inserção do mercado no interior do governo promovendo valores complementares de não-mercado como a equidade (GUERRERO, 2006, pp. 21-29).

A través del proceso por el cual los servidores públicos son transformados en gerentes privados, la ciudadanía es asimilada a la categoría de cliente, anteponiéndose las necesidades mercantiles a las libertades y los derechos cívicos. Esto es perceptible en la orientación al cliente, uno de los principios centrales del nuevo paradigma donde

²⁶⁶ “Neomanejo público propone el liderazgo sin autoridad, la dicotomía política-administración y un anti-político enfoque del mando, de donde surgió su visión a favor de timonear no remar, resultados no procesos, producción no política, “empoderamiento” no poder, colaboración no conflicto” (GUERRERO, 2006, p. 23).

²⁶⁷ Segundo Shepherd e Valencia (1996, p. 105), a satisfação do cliente se refletiria na pressão dos eleitores sobre a sociedade política, como dos acionistas sobre a empresa privada. Ao mesmo tempo, os autores ressaltam que essa captura de lógica seria nefasta tanto pelas medidas de limitação no campo jurídico-institucional, quanto pela ciência dos eleitores, diante da difusão das informações.

se propone una sutil división entre los “usuarios de los servicios” y los “consumidores de los servicios”. Estos últimos, en contraste con aquellos otros, no son concebidos como recipientes pasivos de servicios, sino clientes activos. Como contribuyentes informados, se supone que los ciudadanos conocen el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos. Por este motivo, los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente (GUERRERO, 2006, p. 25).

O cidadão é realocado na categoria de consumidor, como refrata o PDRAE, tendo os serviços destinados para contemplação cada vez mais, em tese, individualizada. Seria em sua essência os determinantes do processo de reestruturação produtiva no campo da administração pública, categorizada pela gerência de qualidade total (GQT), ou controle de qualidade total (CQT). Este elemento também se soma ao processo de despolitização da política por desconsiderar teórica e pragmaticamente os efeitos colaterais do gerencialismo que, em tese, transcende ao fato político. A consequência de equívocos na/da gestão não seria resolvida como a relação empresa-cliente-consumo, mas na forma política calcada em ativismo social (GUERRERO, 2006). Este sistema de *pesos e contrapesos* tem pouca relevância em países com instituições democráticas frágeis, que é o caso brasileiro em relação à participação popular, assim como a prevalência da informalidade no âmbito público-estatal²⁶⁸ (SHEPHERD; VALENCIA, 1996).

No caso brasileiro Abrucio (2007, p. 68) ressalta para além da tese explícita, que a reforma seria primordial para as correções administrativas do período ditatorial diante dos “novos desafios históricos” por meio de esforços ao longo do processo de redemocratização.

De fato, o regime autoritário foi pródigo em potencializar problemas históricos da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas,

²⁶⁸ Isto ocorre no contexto de fragilização da tomada de decisões, da contratação restrita à força representativa-eleitoral e da informalidade dos códigos e procedimentos para a gestão pública, provocando o fisiologismo e o assistencialismo e muito dos casos (SHEPHERD; VALENCIA, 1996, pp. 117-118).

com a perda de foco de atuação governamental (ABRUCIO, 2007, p. 68).

A primeira tentativa de superação dos entraves da “máquina pública”, sob a ótica dos reformadores, foi a Constituição por meio de três medidas: a democratização do Estado e o fortalecimento do controle externo; a descentralização como forma de atendimento das demandas locais; e a profissionalização da burocracia. Tais medidas não alcançaram a efetividade até os dias atuais, pois a democratização do Estado não encontrou eco nas escalas subnacionais diante da baixa atuação dos órgãos reguladores e fiscais, a descentralização sobrevive com o patrimonialismo local, o frágil pacto federativo, a profissionalização do serviço público que ainda resvala no corporativismo estatal, e principalmente no desmantelamento das forças políticas históricas (ABRUCIO, 2007, pp. 69-70).

Mesmo com as fragilidades apontadas, assim como toda a prescrição para a reengenharia da gestão das políticas públicas, observamos a reconfiguração das políticas educacionais após a efetivação do PDRAE. Estas abarcam a totalidade do sistema educacional seguindo de modo simétrico algumas premissas do gerencialismo no contexto de retração do investimento sob a lógica da eficiência, como aponta o Banco Mundial. Ao mesmo tempo, assim como os pressupostos que nortearam a reforma gerencial do Estado brasileiro, identificaremos agora as mudanças no campo da educação por meio deste escopo, refletindo a interesalaridade vertical como lógica da inserção subserviente do país capitalismo neoliberal globalizado.

4.4 IMPACTOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO NA EDUCAÇÃO

Mesmo sob a justificativa de lograr à “máquina pública” maior eficiência, controle e flexibilidade com a intenção de incrementar a competitividade econômica no cenário de globalização, podemos afirmar que no caso da educação não ocorreu uma reforma literalmente convergente às transformações desejadas pelo MARE. Mas os impactos foram significativos para o reordenamento da estrutura educacional do país, com divergências e conflitos no início do processo em

relação à estabilidade dos servidores públicos do Ensino Superior, e na publicização do ensino em todos os níveis e modalidades (BRESSER-PEREIRA, 1996). Com base nas prerrogativas da insuficiência da Educação Básica, principalmente do Ensino Fundamental sustentado pelo discurso da crise da escola pública ao longo da década de 1990 acerca da repetência, da evasão escolar, da ineficácia da gestão, da aplicabilidade do fundo público, e da política de conhecimento com base na Teoria do Capital Humano, se implementaram medidas de controle, difusão e regulação para a (re)produção do conhecimento nos determinantes de Pedagogia do Capital, de modo paralelo à revisão da totalidade da gestão das políticas públicas para a educação e da formação-atuação docente convergente às diretrizes de Jomtien.

As políticas educacionais sofreram uma gama de impactos resultantes dos determinantes hegemônicos para a promoção do desenvolvimento econômico, social, político e cultural no contexto de reconfiguração da agenda neoliberal²⁶⁹. O que identificamos como impacto(s) da reforma gerencial do Estado sobre a educação contém tanto os aspectos político-pedagógicos para a formação do “homem de novo tipo”, quanto as medidas para a gestão das políticas educacionais sob as teses do gerencialismo²⁷⁰. Cabe apontar, como veremos adiante, que os caminhos possibilitados pela contrarreforma na/da educação advêm de acordos, reuniões, conferências e demais assembleias estruturadas pelos organismos supranacionais que objetivaram, e objetivam, de modo explícito, o incremento humano para a reprodução ampliada do capital sob a égide do regime de acumulação flexível visando a construção de uma nova cultura do trabalho e da produção – conformação psicofísica do trabalhador –, inexorável da manutenção da coesão social – reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes (SOUZA, 2015).

²⁶⁹ Leher (2003, p. 27) destaca o aspecto ideológico da reforma do Estado como “determinismo tecnológico”, onde se confundem no discurso, e na ideologia da globalização, prerrogativas da esquerda e da direita com base na autonomia, da crítica ao estatismo e do protagonismo da sociedade civil. Seria, para o autor, uma inversão da lógica público-privado para o privado-Estatal diante do fortalecimento do discurso da lógica do mercado-eficiente, do mérito, etc., tendo em vista a “desqualificação do Estado e o desaparecimento do público” (Ibidem, p. 47).

²⁷⁰ Saviani (2008, pp. 11-12) alerta para o caráter histórico das políticas educacionais no país, ao analisar desde o período colonial a contínua e processual alteração nos mecanismos de oferta escolar e da própria gestão dos sistemas de ensino, como a centralização-descentralização-centralização do governo federal, resultando no fracasso das políticas para a erradicação do analfabetismo como exemplo.

Esta assertiva se sustenta no exame das diretrizes supranacionais para a reestruturação das políticas públicas para a educação. Para tal, verificaremos nas mesmas organizações já examinadas os determinantes que consolidaram as finalidades formativas no Brasil em caráter prescritivo, acordados aos pressupostos ideológicos, culturais, políticos e sociais explícitos no PDRAE. No âmbito regional cabe destaque para o documento *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade* (CEPAL, 2000, p. 913) que parte do desafio de consolidar “a democracia, a coesão social, a equidade, a participação – em suma, a cidadania moderna” – com foco na escala latino-americana no cenário de globalização e mundialização do capital.

A disseminação dos valores, da dimensão ética e dos comportamentos próprios da moderna cidadania, bem como a geração das aptidões e qualificações indispensáveis para a competitividade internacional (cada vez mais baseada no progresso técnico) recebem uma contribuição decisiva da educação e da produção de conhecimentos numa sociedade. A reforma do sistema de produção e difusão do conhecimento, por conseguinte, é um instrumento crucial para enfrentar o desafio tanto no plano interno, que é a cidadania, quanto no plano externo, que é a competitividade. Compreende-se, portanto, que essa dimensão seja central para a proposta da CEPAL a respeito da transformação produtiva com equidade (CEPAL, 2000, pp. 913-914).

O órgão em questão tem como estratégia a articulação da reconfiguração da cidadania intrínseca à competitividade nacional-corporativa, acenando para a necessária reformulação institucional no campo da gestão e da formação humana, sendo a equidade o objetivo ímpar por meio de três princípios: “a competitividade como objetivo, o desempenho como delineamento político e a descentralização como componente do esquema institucional” (CEPAL, 2000, p. 915). Isto se consolidaria de modo indutivo, sistêmico e institucional por meio da ação articulada entre os países do bloco transcendendo, e em parte omitindo as faces regionais do modo de produção capitalista desigual e combinado, a questão dos recursos financeiros através da defesa do controle social, da transparência pública e da eficácia na aplicação dos recursos aferíveis por avaliações externas, incluindo nestes a necessária mutação cultural e administrativa por meio de três direções:

(i) do ponto de vista político, trata-se de assumir as atividades de produção e difusão de conhecimentos como tarefas estratégicas de

longo prazo, que requerem o consenso mais amplo possível entre os diferentes atores sociais e um compromisso financeiro estável com seu desenvolvimento; (ii) do ponto de vista dos conteúdos, trata-se de focalizar a ação nos resultados da educação, da capacitação e da ciência e tecnologia, e em sua articulação com as exigências do desempenho das pessoas, das empresas e das instituições nos diferentes âmbitos da sociedade; (iii) do ponto de vista institucional, trata-se de romper o isolamento dos estabelecimentos de ensino e de geração e transmissão de conhecimentos, e de introduzir modalidades de ação nas quais os atores tenham maiores margens de autonomia nas decisões, bem como uma responsabilidade maior pelos resultados (CEPAL, 2000, pp. 916-917).

Na escala global o Banco Mundial, como propagado no documento *Prioridades y estrategias para la educación – estudio sectorial del Banco Mundial* (BANCO MUNDIAL, 1995), assevera a importância da educação para o crescimento econômico no mesmo tom da CEPAL.

La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza se concentra en la promoción del uso productivo del trabajo, que es el principal activo de los pobres, y en la prestación de servicios sociales básicos a los necesitados. Las inversiones en educación contribuyen a la acumulación de capital humano que es esencial para lograr ingresos más altos y un crecimiento económico sostenido. La educación, especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al aumentar la productividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al dotar a las personas de las aptitudes que necesitan para participar plenamente en la economía y en la sociedad (BANCO MUNDIAL, 1995, pp. 1-2).

Partindo desta premissa o banco almejava criar estratégias para um “bom governo”, sendo a Educação Básica, que abarca os conhecimentos gerais de Linguagem, Matemática e Ciências (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 2), o eixo central da mutação estrutural e inclusiva dos países com problemas econômicos. Isto indica de modo claro a incidência política setorial do governo FHC com foco no Ensino Fundamental, vide o FUNDEF e as políticas públicas para a expansão da oferta neste nível de ensino em conjunto às medidas para a certificação e escolarização com maior participação das OS e OSCIPS – como o caso da *Alfabetização Solidária*. Como podemos perceber na citação acima, ocorre a defesa aberta do desenvolvimento das aptidões cognitivas e atitudinais para o exercício do trabalho, tendo ciência dos dilemas sobre o acesso, a qualidade e a equidade (BANCO MUNDIAL, 1995, pp. 35-

55) no contexto de incremento econômico, tomando de modo unilateral o incentivo ao recrudescimento da teoria do capital humano.

La educación contribuye al crecimiento económico a través del incremento de la productividad individual resultante de la adquisición de aptitudes y actitudes, y a través de la acumulación de conocimientos. La contribución de la educación se puede calcular por su efecto en la productividad, que se mide comparando la diferencia de ingresos a través del tiempo de las personas con y sin un tipo determinado de educación con el costo para la economía de producir esa educación. Esta medida se conoce como la tasa de rentabilidad social de la inversión en educación, aunque no capta todos los beneficios sociales ni todos los efectos externos (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 23).

Para a superação dos problemas se recomenda a eficiência do financiamento-investimento público por meio da “taxa de rentabilidade social” (BANCO MUNDIAL, 1995) tendo em vista os problemas fiscais dos países “em desenvolvimento”, combinado à produção do “conhecimento útil pela sociedade” (BENDFELDT, 1994, p. 39) orientado pelas avaliações externas, gerido de modo flexível da escala mais elevada das políticas públicas até o “chão da escola” na relação ensino-aprendizagem, assim como compactuado na atuação-formação docente. O documento do Banco Mundial orienta para a urgência das reformas educacionais que contenham o foco em resultado, a atenção à equidade, a descentralização da gestão escolar e a autonomia da escola, e principalmente a inversão pública centrada na Educação Básica²⁷¹ tomando como argumentação que a educação primária é o principal contribuinte para o crescimento econômico das nações, exemplificando isto por meio do caso asiático, e considerando o investimento em educação metaforicamente, ou literalmente, como um investimento em negócios, retomando implicitamente as teses liberais sobre a relação educação-economia (BECKER, 1983; SCHULTZ, 1973).

Ao mesmo tempo se ressalta a formação para o mercado de trabalho nos moldes apontados pelos teóricos da Sociologia do Trabalho²⁷² no capítulo

²⁷¹ A inversão proposta pelo Banco Mundial se sustenta na Educação Básica gratuita, com cobrança seletiva de matrículas para o ensino secundário e obrigatório para o Ensino Superior. Isto se refletiu na focalização dos investimentos para o Ensino Fundamental no país, principalmente por meio do FUNDEF (BANCO MUNDIAL, 1996, pp. 11-12).

²⁷² Alves (2000; 2008; 2011), Antunes (2005; 2009; 2011), Souza (2002; 2012; 2015), Vasapollo (2005), Braga (2012), Pinto (2013).

anterior, sendo a educação concebida para “satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables, capaces de adquirir fácilmente nuevos conocimientos, en lugar de trabajadores con un conjunto fijo de conocimientos técnicos que utilizan durante toda su vida activa” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 27). Para isto se reitera que desde o início do processo de escolarização este objetivo seja contemplado em virtude das mudanças tecnológicas e imateriais, determinantes da reestruturação dos conhecimentos para além da especialização de caráter fordista, legitimados principalmente para a superação da condição de desigualdade de acordo com a teoria (neo)liberal destacando os conhecimentos técnicos para os jovens como forma de ampliação das chances de emprego, que se corrobora nos dias atuais através das reformas educacionais que se coadunam às novas morfologias do trabalho, com destaque à apologia da empregabilidade e do empreendedorismo.

Corroborando com a assertiva de Shiroma, Moraes e Evangelista (2000, p. 62), incluindo também as recomendações da CEPAL para a educação, o que se intencionou na década de 1990 foi a maior atenção aos resultados com base na criação de sistemas de avaliações externas, articulados simetricamente às políticas curriculares, na ampliação do investimento em educação com base na formação de capital humano, na otimização do custo-benefício dos investimentos públicos, “além da descentralização da administração das políticas sociais” com maior eficácia nos gastos sociais articulado ao setor privado e à sociedade civil. A formação do consenso ocorreu de modo progressivo por meio do discurso da crise da educação pública, indissociável da reestruturação estratégica do Banco Mundial por meio de diagnósticos, de assessoria e do financiamento de projetos para a educação no país de acordo com as diretrizes do Banco em parceria com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), categorizado como “Banco do Conhecimento” (KRUPPA, 2001, pp. 4-5)²⁷³.

²⁷³ Os projetos financiados são: Projeto Fundo Escola I e II e o Projeto Nordeste II e III com foco no ensino fundamental, além de projetos de ciência e tecnologia para o Ensino Superior (KRUPPA, 2001, p. 5), além da criação, no ano de 1997, do FUNDESCOLA que objetivava “o desenvolvimento de ações que funcionem em sinergia com outras iniciativas e programas governamentais de educação, entre eles o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)” (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 128).

Essa dimensão e o objetivo de "Banco do Conhecimento" sugerem outra hipótese relacionada à importância da formação de uma "intelligentsia" mundial e a um planejamento flexível como instrumentos fundamentais para a legitimação mundial das suas ações: – A construção de uma nova forma do pensamento conservador, num mundo onde "a liberdade floresce" (KRUPPA, 2001, p. 14 – grifos da autora).

O discurso sobre a crise da educação pública se sustentou na década em questão por diferentes aspectos, tendo como proposta de superação a mesma tese da reestruturação do Estado no que tange à eficácia do investimento, articulando de modo irrefutável a promoção da educação para o desenvolvimento econômico. Em Castro (1994) esta perspectiva tem como base teórica o liberalismo imbricado na relação entre o investimento-eficácia como refletido na ascensão dos "países em desenvolvimento", principalmente os do sudeste asiático, nos indicadores internacionais – PISA –, recusando que o acréscimo financeiro nas políticas educacionais geraria melhores resultados. Mas sua eficácia-gestão, tendo como norte as mutações tecnológicas para o ingresso da classe trabalhadora no mundo do trabalho. Castro (1994, p. 25) reitera que o papel da educação está na promoção do desenvolvimento econômico, e este seria o fator de propulsão do desenvolvimento social indissociável da reestruturação da gestão escolar que, apesar do elevado investimento segundo o autor, ainda prescinde de desburocratização e incremento de instrumentos didático-pedagógicos.

O problema não está na dimensão quantitativa. Este assunto está sendo devidamente equacionado e resolvido. Mas mesmo onde porventura esteja, não é e nem deve ser colocado no centro das discussões. [...] Por um lado, é inevitável que no processo de expansão a média tenda a abaixar, sobretudo nos anos iniciais. Mas o que parece mais grave é a incapacidade do sistema de oferecer uma educação de qualidade suficiente para atrair e instruir os alunos de melhor desempenho (CASTRO, 1994, p. 30)²⁷⁴.

Castro (1994, p. 30) é enfático na defesa da eficiência ao pôr o discurso da crise da educação na qualidade resultante da gestão burocrática e do formação-atuação docente, reiterando que a expansão provocaria possíveis ônus em relação aos indicadores caso não desenvolvessem metodologias e técnicas pedagógicas

²⁷⁴ Esta mesma tese se reproduz no documento *Pátria Educadora* (BRASIL, 2015).

inovadoras. Sobre este tema ele reforça o foco da aprendizagem na instrumentalização básica da leitura, da escrita e do cálculo matemático antes de qualquer primazia humanista, acrescentando a esta tese a responsabilização docente e o “excesso de pessoal improdutivo fora da sala de aula e falta de pessoal técnico na escola” (CASTRO, 1994, pp. 30-31). Para este a escola seria um espaço burocrático e altamente desmotivador para a promoção do desenvolvimento econômico, e consecutivamente a construção de um país com maior equidade social e justiça.

Cumpra ao Ministério da Educação controlar a qualidade do produto final – o aprendizado. Cumpra criar incentivos financeiros para que o esforço e competência sejam recompensados. Cumpra fazer com que boas análises e diagnósticos dos problemas e soluções estejam disponíveis nas mãos de quem precisa de informações confiáveis. Cumpra promover um sistema onde os pais sejam os principais fiscais da escola (mais barato e eficaz do que um exercício de hipóteses) (CASTRO, 1994, p. 35).

Sua defesa da qualidade se coaduna às premissas da reforma gerencial do Estado ao pôr o problema da educação como um fato político, sendo a década de 1990 restritamente o tempo para o foco nos anos iniciais da Educação Básica. Mello (1995) parte dos mesmos princípios acerca da crise e dos caminhos para a superação das desigualdades, tomando por base o incremento do conhecimento para a ampliação da competitividade individual-nacional no contexto de globalização tendo como prisma a “transformação produtiva com equidade e solidariedade” (MELLO, 1995, p. 29). Sua tese tem como essência a inserção dos estudantes na Sociedade do Conhecimento (DRUCKER, 1993) considerando o contexto de ajuste econômico, a fragilidade da democracia brasileira, o crescimento econômico desigual e as desigualdades educacionais e socioeconômicas.

Para Mello (1995, pp. 33-43), e em decorrência disto, se colocam desafios nesta conjuntura para que a sociedade brasileira ingresse no terceiro milênio. O primeiro é a readequação da formação da mão-de-obra para um novo perfil, atrelando inteligência e conhecimento nos parâmetros da reestruturação produtiva e da automação. “Critica-se, nesse sentido, a concepção de currículo que incluem uma grande diversidade de conteúdos pouco aprofundados e discute-se a necessidade de uma volta às disciplinas básicas” (MELLO, 1995, p. 34) para a qualificação da mão-de-obra, com a capacidade de liderar, solucionar problemas,

tomar decisões e adaptar-se às novas realidades com ênfase em Ciências, Linguagens e Matemática.

A segunda proposta para a superação dos desafios intrínsecos às desigualdades sociais no Brasil estaria na qualificação da população para o exercício da cidadania. Para Mello (1995, pp. 34-35) não existe mais a contradição capital-trabalho, ou a sociedade de classes, assim como a estrutura política centralizada pelos partidos, mas o crescimento de novas formas de organização-atuação social em diferentes flancos e questões variando do consumo ao meio ambiente. Não seria mais, para a autora, o momento de retroalimentação de chavões clássicos do mundo bipolarizado, mas um tempo de pluralismo social e político que “exige o domínio de conhecimentos e a capacidade de fazer escolhas” (MELLO, 1995, p. 35) para a promoção do desenvolvimento humano e a modernização das instituições e da economia. A escola, neste caso, é o espaço para a construção de uma nova cultura cidadã para além da reivindicação da igualdade-equidade, mas o local apropriado para o fortalecimento de vínculos solidários e para a “práxis de novo tipo”.

A terceira finalidade da escola, diante dos desafios do terceiro milênio, seria sua reconfiguração para a produção do conhecimento tendo como base as novas tecnologias de comunicação e informação. Premissa sustentada até os dias atuais como forma de democratização ampla para a concretização do “salto educacional” e da superação da dualidade escolar, é concebida por Mello (1995, p. 37) como elemento motriz para a supressão das diferenças educacionais entre os países, para principalmente incluir os estudantes nos novos códigos sociais e instrumentais para a “leitura do mundo”.

Por fim, Mello (1995, p. 38) defende a construção da “dimensão social e ética do desenvolvimento humano” para a construção da equidade social e reorientação dos valores e atitudes. O prisma desta consideração está na revisão do padrão de vida e do consumo, sendo categorizado pela autora como ofensivo ao meio ambiente, assim como aprofundador da desigualdade social. Sua superação estaria na revalorização da ética da austeridade, no combate à discriminação e na convivência solidária por meio da focalização da escola nos conteúdos necessários para a vida cotidiana e na superação da repetência-evasão, deslocando a

verticalidade para a flexibilidade gerindo de forma eficiente a informação (MELLO, 1995, pp. 64-88). Tais diretrizes não se originam dos intelectuais orgânicos do capital citados neste subcapítulo até então, mas nas orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1990).

O discurso da crise da escola, e a desqualificação da mesma em sua totalidade evidente na responsabilização dos sistemas de ensino, e dos profissionais da educação pelo fracasso escolar, emerge na arguição direta sobre sua produtividade (FRIGOTTO, 2010; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003; ALGEBAILLE, 2009). Colocada em xeque pelos elevados índices de repetência, pela ampla distorção idade-série e pela evasão, assim como pelas questões disciplinares, se reproduz intencionalmente o rapto ideológico e pragmático de sua finalidade para as necessidades do capital, como ocorrera ao longo da história nos momentos de crise da hegemonia (ALGEBAILLE, 2009, pp. 70-76). Seria uma estratégia clara para a solidificação dos equívocos do papel da escola e sua concepção por endogenizar em suas práticas a insuficiência, subtraindo desta a expressão do fracasso de um modelo de desenvolvimento e da política de exclusão (ARROYO, 2000, pp. 34-36). Como resposta se propõe uma miríade de transformações de cunho privatistas tendo como apologia o discurso da democratização do conhecimento dentro dos limites e intencionalidades impostas pela recomposição burguesa, indissociável da cultura da seleção – meritocracia – que oferece base para as transformações das contrarreformas (ARROYO, 2000, p. 39).

Este será o teor político para a materialização das reformas educacionais fundado em “uma episteme educacional gerencial/performativa (racionalidade técnica), cuja lógica de produção e reprodução é oriunda do mercado” (DUARTE; BRITO; DUARTE, 2012, pp. 102-103), produzindo uma nova concepção de gestão e reconfiguração das relações de poder fundadas na “ideia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de *tecnologia moral* ao serviço de uma nova ordem social, política e econômica” (AFONSO, 2010, p. 21 – grifo do autor). O fundamento desta racionalidade passa a escapar da escala nacional, refletido de modo contextualizado na escala local e os novos reordenamentos das relações sociais de produção com foco no desempenho. O discurso do fracasso escolar estaria agora destinado para a superação não apenas do que fora

mencionado, mas em sua efetivação em virtude das demandas da reestruturação produtiva que abarcam novas formas de subsunção do trabalho ao capital por meio dos contratos de trabalho precários e dos novos mecanismos para a reprodução social e material da vida, originando estratégias para a conformação do trabalhador por meio da consolidação de conteúdos de cunho privado, vide à transformação do cidadão em cliente, substituindo a inclusão por solvência (DUARTE; BRITO; DUARTE, 2012, p. 106).

Neste contexto o projeto hegemônico se assenta na redefinição da dualidade escolar, sendo a escolarização das classes subalternas essencial para a reprodução do capital, resultando nos mecanismos de expansão da oferta educacional, na redefinição dos objetivos de instrumentalização mínima da classe trabalhadora e na reengenharia da gestão escolar. Cabe destacar que o discurso da crise da escola e do fracasso escolar, de acordo com Tura e Marcondes (2011), é uma constante no país desde a primeira metade do século passado por meio do argumento econômico. Isto acarretou uma série de transformações nos sistemas de ensino como a troca do seriamento pela escolarização em ciclos, chegando até a aprovação automática. Sob a legitimidade de incremento econômico por meio da superação do fracasso escolar na contemporaneidade, principalmente após a reificação da apologia da educação para todos “ganhando dimensão a competitividade econômica e de formação de uma mentalidade afeita às necessidades da flexibilidade e da performatividade” (TURA; MARCONDES, 2011, p. 105), singular às novas morfologias do trabalho.

No mesmo intento Afonso (2001) acresce que a crise da escola se refere à sua adequação ao processo de transnacionalização do capitalismo, combinado à crise do Estado-nação em relação às diferentes identidades e movimentos sociais em disputa pelos seus significados, assim como pela reconfiguração da cidadania abarcando novas questões – raciais, gênero, ambientais, etc. Seria a disputa por sua função de socialização no capitalismo contemporâneo dando origem as ações afirmativas, e ao mesmo tempo como um propósito inclusivo para o reordenamento societário do capital. Estas medidas “modernizadoras” levaram o Estado-regulador, pós-reforma, para o princípio de

conciliação de interesses tendo em vista a necessária obtenção do consenso para a reengenharia das políticas educacionais.

Por um lado, as ações da reforma aglutinariam, sob a ótica gerencial, elementos para a ampliação da competitividade nacional no processo de intensificação da concorrência econômica em escala global por meio da ampliação da eficácia do Estado na promoção, controle, regulação e elaboração das políticas educacionais. Diante da inclusão dos pressupostos científicos da administração privada, incorpora-se um amálgama de orientações para contemplar tais finalidades formativas, desde a ampliação do controle sobre os servidores no plano estratégico pela redefinição técnica do trabalho no interior da máquina pública sob a ideologia meritocrática e administração por resultados, assim como no plano estrutural, ratificando a divisão dos serviços exclusivos do Estado e os que seriam transferidos para a sociedade civil.

A chamada sociedade civil é convocada a dividir parte de sua renda e de seu tempo com o atendimento aos pobres para “aliviar” seu sofrimento e sua “ignorância” (vide alfabetização solidária e sua campanha “adote um aluno”), com o objetivo de manter as condições de governabilidade (LEHER, 2003, p. 38).

Seu objetivo, sob a apologia do “Estado mínimo” e da incorporação dos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP), tem como fundamento a reorganização institucional diante das demandas do capital mediado pela Terceira Via por meio da redefinição da relação com a sociedade civil, do uso do fundo público e principalmente a otimização do tempo e dos recursos para o funcionamento da “máquina” pública assentado no *ethos* administrativo de caráter privado.

Como dimensão estrutural do modelo de desenvolvimento hegemônico, esse regime flexível de acumulação de capital exige um modo de regulação social a ele coerente, de modo a conferir-lhe institucionalidade. Isto significa um Estado mais racional na gestão do fundo público, de modo a desonerá-lo gradativamente de gastos com políticas sociais, garantindo-lhe maior potencial para estabilizar a moeda, controlar a inflação e atender demandas imediatas das grandes empresas. Para isto, é resgatada de modo mais agressivo a cultura do individualismo, da competitividade e do mérito individual como fator de desenvolvimento social e econômico (SOUZA, 2016, p. 12).

Por outro escopo, o projeto neoliberal mediado pela Terceira Via visa a consolidação do consenso por meio da apologia contrária à polarização dos projetos políticos (GIDDENS, 1999)²⁷⁵, sendo capitaneados pelos órgãos supranacionais para a efetivação das medidas de alívio à pobreza como reflexo da reconfiguração do ajuste neoliberal (SOARES, 2000). Desse modo se busca(va) o consentimento à revisão do projeto neoliberal heterodoxo pela ascensão de sua face humana, principalmente por meio do redimensionamento do Estado, denominado então como “Estado Efetivo”, assim como na reprodução sintomática de valores intrínsecos ao solidarismo, ou a construção de mecanismos de conformação da classe trabalhadora e sua adaptabilidade às novas morfologias ético-políticas do capital (SOUZA, 2015).

Nesse sentido compreendemos o gerencialismo²⁷⁶ e sua incorporação ideológica, cultural, teórica e programática nas ações institucionais para a educação como um mecanismo de acentuação da flexibilidade das ações do Estado ante às demandas materiais e imateriais do regime de acumulação flexível. Dentre tais ações, a prioridade do Estado *gerencial* estaria no controle fiscal, cambial e inflacionário, tomando como força motriz a estabilização da reprodução do capital por parte das grandes empresas, e ao mesmo tempo sua intermediação na relação capital-trabalho segundo os pressupostos da NGP. Por meio das estratégias neoliberais se assentaram as premissas que materializaram as ações do Estado mínimo objetivando a liberalização do mercado e a redução das restrições ao consumo, principalmente no que tange aos serviços sociais, impetrando sobre a educação a gestão *eficiente* e a formação do cidadão de novo tipo (NEVES, 2005).

Como sintetiza Machado (1994), a nova pedagogia do capital que resulta das transformações da gestão do trabalho e da vida da classe trabalhadora,

²⁷⁵ Nas palavras de Giddens (1999, p. 36), a terceira via “se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo.

²⁷⁶ Newman e Clark (2012, p. 358) classificam o gerencialismo como um arcabouço ideológico e procedimental de ações empresariais de caráter privado, produzindo concomitantemente um ideário de eficácia no setor público, principalmente sob a figura do gestor, em oposição ao burocrata. Em relação às ações destes, os autores denominam como gerencialização. Para evitar confusões conceituais, utilizaremos aqui somente o primeiro conceito, entendendo nele também as ações institucionais.

promove progressivamente uma série de medidas. A primeira ação seria a reificação da ideologia hegemônica e do controle sobre os processos e procedimentos pedagógicos, tomando como nexos centrais a nova mentalidade empresarial do novo regime de acumulação. Neste arcabouço reside a despolitização da política²⁷⁷ e a “*desideologização*” da relação ensino-aprendizagem, assim como o próprio conceito de qualidade da educação para a instauração dos sentidos hegemônicos de eficiência, e totalmente dirigido para a “aniquilação” de valores tendo como foco a subjetividade do trabalhador.

A dimensão ideológica do controle da qualidade total aparece, com nitidez, quando se desvelam os objetivos reais dos novos métodos de gerenciamento:

1º - favorecer a identificação do trabalhador com a sua atividade de trabalho e com a organização empresarial;

2º - preparar a organização para as mudanças tecnológicas e organizacionais exigidas pelo regime de produção integrada e flexível;

3º - submeter toda a organização aos novos critérios internacionais de competitividade e produtividade;

4º - legitimar o mecanismo do mercado como referenciador e orientador das políticas das instituições (MACHADO, 1994, p. 15).

A segunda medida para a materialização da pedagogia do capital, com destaque para a mutação cultural-comportamental, está no bojo da redefinição dos métodos de gerenciamento como mudança da mentalidade²⁷⁸. Isto envolve o treinamento e a capacitação de todos os profissionais da educação para a produção de resultados-coeficientes estabelecidos como parâmetros de qualidade tanto no processo em que se reproduz o conhecimento escolar, quanto no resultado que orientará os novos caminhos a posteriori. Isto requer o envolvimento de todos na identificação dos problemas, na aplicação dos métodos 5W²⁷⁹ como fator essencial

²⁷⁷ A autora ressalta que o objetivo explícito desse processo é o aproveitamento do enfraquecimento dos sindicatos assim como do socialismo soviético para o “expurgo vermelho” (MACHADO, 1994, p. 14), combinado ao pagamento de salários reais, a participação dos lucros mediante o incremento da produtividade, e a subsunção da classe trabalhadora como contrapartida no contexto de ampliação do desemprego estrutural.

²⁷⁸ Seria especificamente a destituição das predileções da subjetividade humana, “pois considera a incorporação da iniciativa da criatividade e do saber prático dos trabalhadores, dentro de esquemas pré-estabelecidos, fechados e uniformizados” (MACHADO, 1994, p. 19).

²⁷⁹ “*What* (o que fazer); *Where* (onde fazer); *When* (Quando fazer); *Who* (Quem faz); *Why* (por que fazer);

para a eliminação dos problemas, na aplicação do plano de gerenciamento *PDCA*²⁸⁰, na padronização do ensino, no ato de comungar do mesmo *idioma*, e na normatização-padronização de todos os instrumento técnicos e administrativos como forma de controle (MACHADO, 1994, p. 18).

Por fim, Machado (1994, p. 20) ressalta a fusão dos tipos de gerenciamento como base do CQT, que aglutina a organização-rotina por meio do “controle das tarefas diárias, através de processos repetitivos capazes de oferecer elementos de previsão” com a manutenção, integrando planejamento com execução, com o gerenciamento interfuncional que “visa a construção da visão da organização, de seus objetivos estratégicos, tendo em vista a melhoria dos processos, o enfrentamento da competição” (MACHADO, 1994, p. 21)²⁸¹. Os três pressupostos são a base para a nova gestão do trabalho escolar que se fundamenta em uma estrutura aberta, flexível, complexa e diferenciada que requerem:

Envolvimento pessoal, colaboração voluntária, necessidade de fazer as pessoas trabalharem melhor, treinamento e formação contínuos, incentivo ao auto-desenvolvimento, preparação para trabalhadores trabalhar em equipe, motivação e criatividade (MACHADO, 1994, p. 26).

A crítica exercida pela autora está na contraposição à unilateralidade dos discursos para a superação da crise da escola pública calcados inexoravelmente nas premissas do gerencialismo. Neste contexto, se legitima progressivamente o refino do controle e da responsabilização como elemento cultural, associado à reformulação ético-política na totalidade do sistema escolar, tendo como finalidade

e *How* (como fazer)” (MACHADO, 1994, p. 18 – grifos da autora).

²⁸⁰ O método PDCA seria um modo sequencial para a orientação, execução e diagnóstico das ações no campo empresarial adaptado para a educação. “**P de plan** (planejar): estabelecimento de um sistema de padrões técnicos e de procedimentos e de um sistema de metas, conforme a orientação dos itens de controle, expressos em cronogramas e gráficos. **D de Do** (executar): cumprindo também a função de treinamento em serviço, a execução deve ser feita tal e qual foi determinada pelo plano, levantando-se, ao mesmo tempo, dados para a fase seguinte. **C de Check** (checar): visa comparar o realizado com o previsto, com base nos dados coletados e nos itens de controle, que servem de paradigma, identificando-se a necessidade de novos treinamentos. **A de Action** (tomar ações corretivas): tem por objetivo a recorrência dos chamados desvios. Através de um método específico (metodologia de solução de problemas), as causas dos problemas devem ser identificadas e sanadas (MACHADO, 1994, p. 18).

²⁸¹ Como já descrito, a reestruturação da educação sob o escopo gerencial perfaz a introdução, adaptação e contextualização da linguagem e dos conceitos da administração empresarial para a educação, como o gerenciamento de rotina, a visão estratégica e o gerenciamento interfuncional, ao mesmo tempo que redefine os valores societários para o voluntarismo de modo forjado (FIDALGO, 1994, pp. 70-75).

a racionalidade e a eficiência – resultando na padronização deste. No caso brasileiro isto ocorreu de modo mais conectado às orientações internacionais no contexto de recomposição burguesa a partir da década de 1990, impactando a totalidade da educação em seus diferentes níveis e modalidades de ensino, alcançando nos dias atuais o aprimoramento e o encerramento de toda a cadeia por meio das medidas de formação e controle da atividade docente²⁸².

Tomamos como primeiro derivado direto do gerencialismo para a educação brasileira, de acordo com as considerações sobre a regulação dos sistemas de ensino, as intervenções avaliativas. Para Afonso (2000, pp. 18-19) a avaliação externa é compreendida como uma medida de seleção, certificação e responsabilização que infere diretamente no processo de ensino-aprendizagem como espelho da estruturação das relações de trabalho. Dentre suas diversificadas funções, que alçam maior significância em determinados períodos históricos, o autor observa que nos dias atuais este mecanismo resulta estritamente da gestão de cunho produtivista da escola, onde predomina “uma racionalidade instrumental e mercantil que tende a sobrevalorizar indicadores e resultados acadêmicos quantificáveis e mensuráveis sem levar em considerações as especificidades dos contextos e dos processos educativos” (AFONSO, 2001, p. 26), sincrônica à transformação da mesma em mercado para atender uma gama variada de consumidores e sua respectiva potencialização competitiva ao longo da vida. Para além de sua significância enquanto instrumento de poder e disciplinarização dos corpos e mentes, ela produz a individualização de modo programático e ideológico nos moldes do capitalismo contemporâneo pela sobrevalorização do mérito, tomando o conhecimento como valor de troca abarcando toda a comunidade escolar.

Esse modelo tem como gênese as políticas compensatórias desenvolvidas ao longo da década de 1960 nos países desenvolvidos, com destaque para os EUA, que não alcançaram a redução das desigualdades, mas materializaram

²⁸² Nos retratamos aqui especificamente aos impactos da ofensiva neoconservadora por meio do movimento Escola sem Partido, inexorável das medidas para a reforma curricular do ensino superior através da resolução Nº 2 do Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE), precarização e regulação docente com as medidas de *accountability* educacional.

efeitos sociais para a responsabilização das escolas e dos sujeitos sociais na nova cultura do capitalismo (SENNETT, 2006). Seria para Afonso (2000, p. 44) uma forma de controle sobre o que se ensina e da própria política do conhecimento.

Esta articulação, tensa e relativamente contraditória, tinha precisamente uma expressão híbrida, porque através da avaliação, pude verificar que era possível compatibilizar, que o aumento (neoconservador) do poder de controlo central do Estado em torno dos currículos, da gestão das escolas e do trabalho dos professores, quer a indução e implementação (neoliberal) de mecanismos de mercado do espaço público estatal e educacional, neste caso, em função das pressões de alguns setores sociais mais competitivos e das próprias famílias (AFONSO, 2001, p. 27).

Ao mesmo tempo a avaliação se coloca como um mecanismo de ranqueamento e diferenciação sob a égide neoliberal ferindo de sobremaneira a autonomia das escolas no contexto de ampliação da regulação (AFONSO, 2010, p. 14). Paralelamente ao processo de recomposição burguesa aqui examinado, o modelo avaliativo atual teve início na década de 1980²⁸³ em decorrência das políticas neoliberais e neoconservadoras.

Se tornou evidente a convergência de valores entre alguns modelos de *prestação de contas* e os pressupostos daquelas políticas, nomeadamente entre o direito de escolha da educação (*educational choice*) por parte dos pais, redefinidos como *consumidores*, e a sua relação com a divulgação e escrutínio público dos resultados (ou *produtos*) da educação escolar, necessários para a fundamentação dessas mesmas escolhas (AFONSO, 2000, p. 44 – grifos do autor).

Este mecanismo dilui a responsabilização sobre a totalidade do sistema escolar aglutinando o modelo de responsabilização profissional, o modelo gestor-burocrático de responsabilização e o modelo de responsabilização baseado na lógica de mercado, resultando como exemplo na política educacional de *voucherização* que tem como principal exemplo a iniciativa instaurada pelo programa *No Child Left Behind*, do governo de George Walker Bush no ano de 2002 (RAVITCH, 2011)²⁸⁴. Em suma seria a fragmentação, no mesmo processo histórico e

²⁸³ Podemos tomar como exemplo as medidas norte-americanas de Reagan como *A nation at Risk*, a *Reforma de la Enseñanza* em 1987 na Espanha, assim como *Education Reform Act* em 1988 na Inglaterra e a Lei de Bases do Sistema Educativo em Portugal no ano de 1986.

²⁸⁴ Para Ravitch (2011), o programa provoca literalmente a lógica do mercado-competitividade entre as escolas por meio da captura, pelas *school charters*, dos melhores estudantes, levando consecutivamente à guetorização da

avaliativo, das responsabilizações em todas as escalas com foco e maior peso sobre a escola, tendo como premissa a ética individualista neoliberal e suas considerações sobre a liberdade que toma a Gestão da Qualidade Total (GQT) como prisma para a obtenção de resultados – parte mais importante do processo para esse bloco. O Estado passa para a posição de regulador-avaliador incrementando o *ethos* competitivo em todas as esferas da vida como reflexo das transformações das relações sociais de produção no âmbito da reestruturação produtiva, respaldado pelas relações políticas derivadas dos organismos supranacionais.

Neste contexto, a fé em *indicadores* mensuráveis passa a ser o exemplo paradigmático das mudanças neoliberais e neoconservadoras, ficando assim evidente como a mudança nas políticas governamentais pode, em determinadas conjunturas, resultar em mudanças nas práticas avaliativas (AFONSO, 2000, p. 50 – grifo do autor).

Estamos diante do que já fora exposto sobre a *metanarrativa* da qualidade e da eficiência tomada pela aferição de resultados, ou a *quantofrenia* em Gaulejac (2007), que permite por meio da gestão do desempenho, não descartando obviamente a sua imaterialidade, a normatização da exclusão legitimada pelo arquétipo estatístico-matemático da inaptidão, ou da desqualificação justa das pessoas (GAULEJAC, 2007, p. 197) resultando na legitimação do discurso sobre a crise da escola pública. No contexto da reestruturação do Estado ao longo da década de 1990, se obteve o consenso nas diferentes escalas para a efetivação dos testes padronizados controlados pelas agências governamentais, e tutelado pelas organizações supranacionais, indicando principalmente o fator econômico-produtivo de determinando país e sua inserção na DIT por meio da demanda-oferta de mão-obra qualificada no bojo da Sociedade do Conhecimento, da aferição da qualidade²⁸⁵ da educação que tangencia o financiamento e sua eficácia, e da responsabilização da gestão escolar nas diferentes escalas (AFONSO, 2000, pp. 64-65).

escolarização dos mais pobres (FREITAS, 2011, p. 26). Sua conclusão, para Leher (2003, p. 35) é “perturbadora: o funcionamento do sistema democrático tenda a dar mais poderes aos interesses particularistas que aos contribuintes”, por meio da materialização e imaterialização do mérito.

²⁸⁵ O sentido de qualidade aqui se respalda claramente nos pressupostos da meritocracia, ocultando as desigualdades sociais pela neutralidade dos indicadores, gerando novas formas de exclusão “branda” (FREITAS, 2007, pp. 971-972).

Era apenas o início, no Brasil, de uma tendência internacional, que foi se aprofundando no decorrer do período, de “controle” de qualidade, através de provas, que muitos autores denominaram Estado Avaliador; esse passou a ter o papel mais de coordenação e controle de resultados do que de responsabilidade pela execução materialização dos direitos sociais. E a ênfase no controle de qualidade tendo como parâmetro o mercado (PERONI, 2009, p. 286)

A avaliação estandardizada revela os avanços e paradoxos do Estado, sendo os clientes-consumidores imersos no âmbito do quase-mercado pela obtenção dos conteúdos e habilidades mínimas, e ao mesmo tempo o ente apropriado para a responsabilização dos fracassos; que neste caso, apenas a escola para o acamamento da privatização.

Assim, a *avaliação estandardizada criterial*, isto é, a avaliação que visa ao controle de objetivos previamente definidos (quer como produtos, quer como resultados educacionais), é que foi sendo gradualmente apontada como um dos traços distintivos das mudanças das políticas avaliativas, tonando-se um instrumento importante para a implementação da agenda educacional da *nova direita*. Isso porque, se pela introdução da avaliação estandardizada criterial se pode favorecer a expansão do Estado, pela publicação dos resultados dessa mesma avaliação pode promover-se a expansão do mercado (AFONSO, 1999, p. 148 – grifos do autor).

No Brasil a primeira iniciativa deste tipo foi a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 1990²⁸⁶, concomitante ao evento que integrou o Brasil à agenda do capital para o grupo de países periféricos com problemas estruturais na educação, assim como consideráveis índices de analfabetismo – a Conferência de Jomtien (UNICEF, 1990). Sob o lema *Educação para Todos* (UNICEF, 1990) foram criados mecanismos institucionais estritamente vinculados aos interesses do Banco Mundial como a expansão setorial, com foco no Ensino Fundamental, o Plano Decenal de Educação para Todos²⁸⁷ (1994-2003), os programas federais e o sistema de avaliação.

²⁸⁶ Segundo Silva (2010, p. 429), o SAEB resulta também de experimentações na escala estadual, com destaque para o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau nos Estados do Paraná e Rio Grande do Norte em 1988. Apesar de ter iniciado em 1990, sua regulamentação ocorreu apenas em 1994, por meio da Portaria nº 1.795.

²⁸⁷ Este plano se assentou em cinco princípios: “1) da reestruturação industrial e 2) da aceleração do progresso técnico-científico. E nele se integram, conferindo-lhe a necessária abrangência, investimentos maciços em capital humano, em particular na 3) educação para a modernidade, 4) estreita articulação com a matriz internacional de conhecimento e com a economia global, e 5) o aperfeiçoamento político-institucional”

Organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), o SAEB atravessou por diversas mutações ao longo dos anos em sua estrutura resultando em diversas reconfigurações no público-alvo, na abrangência, no currículo e nas disciplinas, ou áreas do conhecimento, avaliadas. Com a periodicidade de dois anos, e com a finalidade de dispor informações para a formulação, diagnóstico e monitoramento das políticas educacionais, tem como objetivo

[...] Identificar a eficiência das redes de escolas brasileiras, valendo-se para isto: da avaliação do desempenho dos alunos em momentos conclusivos das diversas etapas de seu percurso escolar, e ao mesmo passo, da contextualização das condições em que o processo de ensino e aprendizagem ocorre. Os dados obtidos permitem acompanhar a evolução do desempenho dos alunos e dos diversos fatores e aspectos que estão associados à qualidade e à efetividade do ensino ministrado nas escolas (INEP, 2017, p. 7).

Em suas primeiras edições, mais especificamente entre 1990 e 1995, o público-alvo se limitou aos estudantes das primeira, terceira, quinta e sétima séries do Ensino Fundamental, sendo alterada para as séries/anos finais da Educação Básica a partir de 1997 como forma de averiguar toda a etapa do processo formativo nos diferentes níveis de ensino da Educação Básica. No período inicial só foram avaliadas as escolas públicas do país, sendo incluídas as privadas de modo amostral a partir de 1997. Acerca do currículo, somente os sistemas estaduais de ensino foram avaliados nas três primeiras versões, ficando posteriormente incumbida de recensear as competências limitadas aos conteúdos e as operações mentais de acordo com as diferentes disciplinas e áreas do conhecimento.

Quadro 1: Áreas do conhecimento/disciplinas avaliadas no SAEB - 1990-2015.

Áreas do Conhecimento / Disciplinas Avaliadas

1990	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, Redação.
1993	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, Redação.
1995	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, Redação.

1997	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, Física, Química e Biologia.
1999	Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, Física, Química e Biologia, História e Geografia.
2001	Língua Portuguesa e Matemática.
2003	Língua Portuguesa e Matemática.

Fonte: Extraído de INEP (2017).

Após a instauração das medidas avaliativas externas no primeiro momento, o Brasil inaugura na América do Sul a realização do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) no ano de 2000, afetando mais tarde a reconfiguração dos sistemas avaliativos no país tanto em sua estrutura, quanto nas disciplinas avaliadas de acordo com o programa internacional, mesmo que a OCDE foque apenas os estudantes com 15 anos de idade. A primeira modificação significativa na reestruturação do SAEB ocorreu durante o primeiro governo do PT por meio da Portaria Nº 931, de 21 de março de 2005 (BRASIL, 2005a). Esta, obedecendo a prerrogativa legal do nono artigo da LDB, dilui o SAEB em dois procedimentos avaliativos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A finalidade de ambas se assentava no pressuposto da qualidade da educação de acordo com a política de conhecimento estabelecida pelos determinantes internacionais, sendo a ANEB responsável pela avaliação da qualidade, equidade e eficiência material e cognitiva da educação brasileira por meio da amostragem dos sistemas de ensino público e particular, para o fornecimento dos diagnósticos para as políticas educacionais, como oficializa a Portaria Nº 931, de 21 de março de 2005. Já a ANRESC objetivou apenas a avaliação da qualidade do ensino indissociável da implementação da cultura avaliativa e do controle social dos resultados, de acordo com as metas do PNE vigente restrito às escolas públicas.

Para Bonamino e Sousa (2012, pp. 3-4) essas avaliações representaram a primeira geração da regulação e do diagnóstico da educação no país após a reforma gerencial do Estado. Categorizada como *low stakes*, ou de baixa responsabilização, tinha com o propósito diagnosticar e monitorar a qualidade da

educação nos sistemas subnacionais de ensino, além da verificação da eficácia e das desigualdades segundo variáveis geográficas e socioeconômicas por meio da Teoria de Resposta ao Item (TRI) e do paradigma das habilidades e competências. Em suma, apesar das autoras considerarem a relevância diagnóstica do SAEB e das posteriores derivações de primeira geração, apontam que o mesmo não interfere de modo incisivo no currículo e no cotidiano escolar, assim como na individualização do processo avaliativo que mais tarde definiriam a responsabilização dos profissionais da educação (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 5).

Tal necessidade fez com que vários Estados adotassem seus próprios sistemas de avaliação. O Estado de Minas Gerais, por exemplo, criou, em 1991, o Sistema de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), e o Ceará, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE), em 1992. [...] A coexistência do Saeb com avaliações estaduais e, anos mais tarde, com a Prova Brasil faz com que a ênfase inicial na finalidade diagnóstica no uso dos resultados da avaliação perca força em face da tendência de focalizar esse uso como subsídio a políticas de responsabilização, o que leva ao reconhecimento de duas novas gerações de avaliação da educação básica no Brasil (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 5).

A partir de 2005 a ANRESC se transforma na Prova Brasil, regulamentado dois anos mais tarde pela Portaria Nº 47, de três de maio de 2007 (BRASIL, 2007), sendo precedida no mês anterior por meio da Portaria Nº 10, de 24 de abril de 2007, assim como pela Provinha Brasil com a finalidade de diagnosticar a alfabetização das crianças matriculadas no segundo ano do Ensino Fundamental. Em seu conteúdo a avaliação amplia a capilaridade em sua aplicação diante da anulação do pré-requisito de alunos matriculados por turma²⁸⁸, passando a abranger o setor privado e as escolas do campo. A principal novidade, que logra início a segunda geração de avaliações no país (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 6), é a integração dos resultados ao Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)²⁸⁹ a partir de 2007 como forma de fiscalização das metas da educação

²⁸⁸ Enquanto antes, a ANRESC se destinou para turmas com no mínimo 30 estudantes, a Prova Brasil reduz esse quantitativo para 20 alunos por turma.

²⁸⁹ “O princípio básico de tal indicador é o de que a qualidade da educação envolve que o aluno aprenda e passe de ano. Com o Ideb, o desempenho passa a ser medido por meio da Prova Brasil e a aprovação, por meio do Censo Escolar” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 7), com a variação indicativa de zero a dez. Ao mesmo tempo o indicador serve para a vinculação de recursos para a melhoria da educação básica e, portanto, um mecanismo regulador para a aplicação financeira da União, para o ranqueamento das redes e sistemas públicos

estabelecidas pelo PNE vigente, principalmente sobre os sistemas estaduais de ensino público.

Os resultados da Prova Brasil passaram a ser amplamente divulgados e, atualmente, o Ideb é o principal indicador adotado pelo Governo Federal para traçar metas educacionais a serem alcançadas por escolas e redes estaduais e municipais. A ideia central do sistema de metas foi obter um maior comprometimento das redes e escolas com o objetivo de melhorar os indicadores educacionais. Supõe-se que um sistema de metas pactuado entre o MEC e as secretarias de educação de Estados e municípios serviria para aumentar a mobilização da sociedade em favor da qualidade da educação (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 7).

Além da pressão exercida pela sociedade civil sobre os resultados, ocorreu a ampla divulgação, como atualmente nos aparelhos privados de hegemonia, resultando na ampliação do fôlego dos reformadores para as transformações na Educação Básica, cristalizado em 2007 no Movimento Todos pela Educação (TPE). Tais arguições sobre a qualidade da educação tomaram por base o ranqueamento das escolas, sendo divulgado o resultado de cada escola no país, ajudando a tomar de modo maniqueísta a eficiência do sistema privado contra o público, endossando a incorporação de modelos pedagógicos e didáticos das organizações sociais empenhadas nessa vereda. Contudo, a combinação entre a Prova Brasil e o IDEB potencializaram uma *responsabilização branda* por não incluírem premiações e sanções, ou a responsabilização direta pelos resultados, mas manter ainda a avaliação no campo do diagnóstico.

A terceira geração de avaliações no país, de acordo com Bonamino e Sousa (2012, p. 8), ficou a cargo dos sistemas estaduais e municipais de ensino, adotando como matriz organizativa as avaliações externas nacionais. Tomando como estudo de caso os estados de São Paulo e de Pernambuco, as autoras reiteram que o sentido diagnóstico e classificatório ganharam o ímpeto responsabilizador de acordo das metas estabelecidas pelas secretarias estaduais de educação a partir do ano 2000, sendo implementados no Rio de Janeiro, estado no qual se desenvolve a presente pesquisa, a partir do ano de 2009 com a institucionalização da Gestão Integrada da Escola (GIDE) (MACEDO; LAMOSA, 2015).

e privados, servindo como relevantes mecanismos da competição administrada (FREITAS, 2007, p. 967).

Avaliações de segunda e terceira geração, associadas à introdução de políticas de responsabilização baseadas em consequências simbólicas e materiais, têm o propósito de criar incentivos para que o professor se esforce no aprendizado dos alunos. No entanto, evidências nacionais e internacionais mostram que principalmente o uso de resultados das avaliações de terceira geração para informar iniciativas de responsabilização forte pode envolver riscos para o currículo escolar. Um deles é a situação conhecida como ensinar para o teste, que ocorre quando os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo, inclusive de caráter não cognitivo (BONAMINO; SOUSA, 2012, pp. 11-12).

No mesmo contexto, com foco específico nos estudantes concluintes do último ano do Ensino Médio, é criado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) por meio da Portaria Nº 438, de 28 de maio de 1998 (BRASIL, 1998). Este se difere dos demais pela aplicabilidade de caráter anual e pela realização voluntária, sendo aproveitado pelo estudante, inicialmente, como um documento para certificação do aproveitamento conhecimento adquirido – estruturado em habilidades e competências. A partir de 2009, por meio da Portaria Nº 109, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009), principalmente no que rege o Artigo Nº 2, se acrescentaram aos objetivos:

III - estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes, pós-médios e à Educação Superior; IV - possibilitar a participação e criar condições de acesso a programas governamentais; V - promover a certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do ensino médio nos termos do artigo 38, §§ 1o - e 2o - da Lei no - 9.394/96 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); VI - promover avaliação do desempenho acadêmico das escolas de ensino médio, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; VII - promover avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes ingressantes nas Instituições de Educação Superior (BRASIL, 2009, p. 56).

Apesar de contar com o ENEM para o ingresso no Ensino Superior nos anos anteriores de modo optativo, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) passaram a partir de então, por meio do Sistema de Seleção Unificada (SISU) e do Programa Universidade para Todos (PROUNI) no caso das universidades privadas, a delimitar a forma de ingresso por meio deste exame. Neste sentido, o

ENEM converge aos mecanismos avaliativos²⁹⁰ externos de modo diferenciado por esse aspecto, sendo também um instrumento para a certificação dos estudos, mas passa a partir de 2009 a refletir o desempenho de modo generalizado das escolas no âmbito do *low stakes* mas, como consolidado ao longo dos anos, resultando no único mecanismo avaliativo de ingresso em grande parcela das IFES.

Em relação ao Ensino Superior a avaliação foi sistematizada pelo primeiro governo do PT, e institucionalizada por meio da Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004 que criou o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) abarcando todas as Instituições de Ensino Superior (IES) no país, assim como os cursos tecnológicos após 2008. A finalidade desta é aferir a qualidade dos cursos universitários no Brasil tendo como principal medida o descredenciamento do MEC, abarcando também os cursos de Pós-Graduação, realizado tanto na verificação do cumprimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assim como a estrutura destes, quanto do aproveitamento dos estudantes por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)²⁹¹. Sobre este, o quinto artigo da Lei supracitada estabelece uma medida de compensação aos melhores estudantes avaliados, assim como a punição dos que não realizarem a prova, deixando explícito uma proximidade com as avaliações de terceira geração.

A segunda mutação examinada aqui, derivada das premissas da reforma gerencial do Estado para a políticas educacionais inexorável do contexto sócio-histórico e dos pressupostos para a formação de capital humano como o próprio PDRAE defende, se refere ao currículo. Compreendemos este como indissociável dos instrumentos de regulação para a formação do “homem de novo tipo”, contendo a peculiaridade para a reprodução das relações sociais de produção no âmbito escolar por sistematizar a gama de conteúdos, competências e

²⁹⁰ Podemos destacar o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) criado em 1991, sendo reproduzido nos sistemas de ensino subnacionais, como o caso de Minas Gerais com Sistema de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) no mesmo ano. Mais tarde, em 2005, é criado o Prova Brasil, que segundo Bonamino e Souza (2012, p. 6), indica uma progressão da função avaliativa, pela abrangência de competências e habilidades, assim como a responsabilização. O mesmo ocorreu com o ensino médio, após a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) no ano de 1998, com o ensino superior após a realização do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) em 2004, e o Exame Nacional para a Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) criado em 2002.

²⁹¹ Ao mesmo tempo em o ENADE se transforma paulatinamente em um fator para a concorrência entre os IES privados.

habilidades como reflexo “do perfil do novo trabalhador fabril, das metamorfoses do mundo do trabalho, da *empregabilidade*, da crise econômica” (ARROYO, 1999, p. 18 – grifo do autor), projetando para a escola as demandas estruturais.

O sucesso do novo capitalismo depende da criação de uma cultura, não apenas do “trabalho”, mas de uma cultura mais ampla, centrada precisamente nos valores e objetivos da nova dinâmica da produção e do consumo. A criação dessa cultura depende, por sua vez, de um processo educativo e pedagógico que, no contexto de um projeto de hegemonia, não pode ficar restrito à esfera do trabalho propriamente dita (SILVA, 1999, p. 79).

Cabe destacar a não determinação total entre o currículo e as práticas curriculares, que nos traria o equívoco da homogeneização de todo o processo de ensino-aprendizagem, assim como o descarte das ações de resistência ou recontextualização do currículo, que é imensurável para uma pesquisa devido a abrangência escalar. Mas apontar a sua relevância prescritiva para a cimentação da Pedagogia do Capital-Hegemonia e o seu reordenamento na totalidade societária, inexorável das medidas de controle e regulação existentes na atuação docente exercidas tanto pelas avaliações externas e ações para a regulação do trabalho dentro do sentido de eficiência-qualidade do capital, quanto nos objetivos para a formação discente intrínsecas às intencionalidades formativas hegemônicas. Examinar as políticas curriculares no Brasil sob tal perspectiva convém considerar a forma na qual ocorre os nexos entre a educação e as funções econômicas da agenda neoliberal (SILVA, 1999). Em outros termos, o que objetivamos neste momento é o exame e a exposição das proposições curriculares para a política de produção do conhecimento no espaço escolar em todos os níveis de ensino no Brasil após a contrarreforma, sendo a EJA destacada no próximo capítulo.

Não caberá repetir as considerações realizadas no segundo capítulo sobre a formação humana, mas como as premissas ocultas e explícitas da qualidade do ensino defendida pelo capital²⁹² se reificou nas políticas curriculares na década de 1990, e ainda se reifica no cenário nacional atual perante à consolidação da Base

²⁹² Enguita (1994) realiza um exímio estudo sobre a temática ao longo do processo de consolidação do capitalismo no século XX, ao definir as etapas e singularidades do regime de acumulação, tendo como epicentro os diferentes modos de produção, em convergência à educação que se propaga enquanto ideal para esta finalidade, assim como sua consequência para a gestão dos sistemas de ensino.

Nacional Comum Curricular (BNCC). As assertivas sobre a qualidade de ensino estão literalmente imbricadas no projeto hegemônico de sociedade, sendo no âmago do Estado gerencial e suas vicissitudes para a mensuração da qualidade dos serviços públicos e o investimento para tal de acordo com a visão empresarial²⁹³ (ENQUITA, 1994, p. 98), tendo como um dos principais vértices a qualificação dos estudantes em função do desenvolvimento socioeconômico individual e coletivo, e ao mesmo tempo “responsável” pelas desigualdades.

Tendo em vista as deliberações internacionais acerca do incremento de competitividade, das ações para a construção da cidadania de novo tipo, e da instrumentalização teleológica do conhecimento na Sociedade do Conhecimento, e respondendo ao Artigo Nº 9 da LDB²⁹⁴, se efetiva os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) simbolicamente no dia 15 de outubro de 1997²⁹⁵ apenas para o Ensino Fundamental. Ao demarcar o cunho setorial das políticas educacionais de acordo com as deliberações da Conferência de Jomtien, da Declaração de Nova Délhi e do movimento Educação para Todos (ALGEBAIL, 2009), o PCN sob responsabilidade da Secretaria de Ensino Fundamental (SEF) do MEC estrutura o conhecimento a ser reproduzido nos diferentes sistemas de ensino por meio de áreas do conhecimento²⁹⁶ e temas transversais²⁹⁷.

Classificada pelo SEF como um referencial curricular para as secretarias municipais e estaduais de ensino, assim como para o setor privado, objetivando a melhoria da qualidade da educação sob os desígnios discriminados, e considerando a complexidade geográfica do país, o documento pauta pela flexibilidade e pelo foco no cotidiano na prática pedagógica obedecendo os preceitos constitucionais sobre a diversidade, igualdade e a construção da cidadania (BRASIL,

²⁹³ A adoção deste pensamento pedagógico ascende como concepção educacional adotado pelo Estado brasileiro, refletido por meio das competências e habilidades para a sustentação da ideologia da empregabilidade (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 108).

²⁹⁴ Este artigo trata das responsabilidades da União com a educação do país, estabelecendo em seu quarto inciso a elaboração, “em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (BRASIL, 1996, p. 12).

²⁹⁵ A versão inicial, para possíveis contribuições, fora lançada no ano de 1995.

²⁹⁶ Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, História, Geografia, Arte e Educação Física.

²⁹⁷ Ética, Pluralidade Cultural, Orientação Sexual, Meio Ambiente e Saúde.

1997, p. 12). O discurso sobre a qualidade é ratificado no documento devido à elevada repetência dos estudantes do Ensino Fundamental, a baixa escolarização da sociedade brasileira, o baixo desempenho dos estudantes considerando as variáveis de gênero, cor e as regiões brasileiras, inexorável da rasa formação do corpo docente. Mesmo ressaltando que o currículo não deva ser considerado como a salvaguarda para a reestruturação da educação brasileira, a argumentação da SEF é incisiva, sem ir ao financiamento de modo preciso, assim como a estrutura das escolas, para a legitimação do PCN.

Em seus princípios fica nítido as considerações para a formação do cidadão do novo tipo (NEVES, 2005) com o ressaltado dos valores éticos, políticos e morais da sociedade “democrática”, abarcando todo o universo escolar.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais constituem o primeiro nível de concretização curricular. São uma referência nacional para o ensino fundamental; estabelecem uma meta educacional para a qual devem convergir as ações políticas do Ministério da Educação e do Desporto, tais como os projetos ligados à sua competência na formação inicial e continuada de professores, à análise e compra de livros e outros materiais didáticos e à avaliação nacional. Têm como função subsidiar a elaboração ou a revisão curricular dos Estados e Municípios, dialogando com as propostas e experiências já existentes, incentivando a discussão pedagógica interna das escolas e a elaboração de projetos educativos, assim como servir de material de reflexão para a prática de professores (BRASIL, 1997, p. 29).

Sua operacionalização é explicitada por meio dos quatro níveis necessários para a materialização das intencionalidades. De modo interescolar, o PCN é tratado como o primeiro nível sendo seguido pelas ações dos estados, dos municípios, da escola e principalmente do professor na escala local. Isto deixa claro o referencial gerencialista para a estruturação das políticas educacionais com base na centralização do planejamento e na descentralização das ações, especificado pela divisão hierárquica de competências de acordo com as particularidades geográficas sob a seguinte orientação pedagógica:

A orientação proposta nos Parâmetros Curriculares Nacionais reconhece a importância da participação construtiva do aluno e, ao mesmo tempo, da intervenção do professor para a aprendizagem de conteúdos específicos que favoreçam o desenvolvimento das capacidades necessárias à formação do indivíduo. Ao contrário de uma

concepção de ensino e aprendizagem como um processo que se desenvolve por etapas, em que a cada uma delas o conhecimento é “acabado”, o que se propõe é uma visão da complexidade e da provisoriamente do conhecimento. De um lado, porque o objeto de conhecimento é “complexo” de fato e reduzi-lo seria falsificá-lo; de outro, porque o processo cognitivo não acontece por justaposição, senão por reorganização do conhecimento. É também “provisório”, uma vez que não é possível chegar de imediato ao conhecimento correto, mas somente por aproximações sucessivas que permitem sua reconstrução (BRASIL, 1997, p. 33 – grifos do autor).

Destacando as perspectivas teóricas do paradigma pós-moderno²⁹⁸, as orientações pedagógicas se coadunam ao papel da escola defendido pelo PCN para a constituição da cidadania na sociabilidade burguesa, principalmente quando se apropria da abordagem construtivista com foco no indivíduo, na cultura, na diferença, na interação social, e na aprendizagem significativa com o objetivo de ressignificação da realidade incluindo nesta os “fatores e processos afetivos, motivacionais e relacionais” para a autoestima (BRASIL, 1997, p. 38). Com base na propagação de valores como comunitarismo, associativismo e desenvolvimento sustentável na escala local, se defende que:

A escola, na perspectiva de construção de cidadania, precisa assumir a valorização da cultura de sua própria comunidade e, ao mesmo tempo, buscar ultrapassar seus limites, propiciando às crianças pertencentes aos diferentes grupos sociais o acesso ao saber, tanto no que diz respeito aos conhecimentos socialmente relevantes da cultura brasileira no âmbito nacional e regional como no que faz parte do patrimônio universal da humanidade (BRASIL, 1997, p. 34).

O conteúdo do PCN, assim como sua estruturação, é ratificado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental (DCNEF) por meio da Resolução Nº 2, de 29 de janeiro de 1988 (BRASIL, 1998). Além de incentivar as propostas pedagógicas sob os princípios da responsabilização cidadã e o incremento da flexibilidade das ações, indica a necessária formação de instrumentos avaliativos que correspondam aos conteúdos, habilidades e competências dos PCN. Categorizada como “conjunto de definições doutrinárias sobre princípios,

²⁹⁸ Sobre esta, no campo da educação, “há uma predominância da realidade fragmentada, como se toda ela fora feita de partes que se combinam e se desprendem para novas combinações aleatórias, como é possível fazer com um conjunto de imagens fotográficas em que cada unidade é vista separadamente abstraída do contexto que lhe dá o significado, que explica sua gênese e sua particularidade histórica” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 102)

fundamentos e procedimentos na Educação Básica” (BRASIL, 1998, p. 4), as DCNEF se assentam em três princípios pedagógicos:

- a) os Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum; b) os Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do exercício da Criticidade e do respeito à Ordem Democrática; c) os Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais (BRASIL, 1998, p. 4).

As demais diretrizes especificam o tratamento dado ao conteúdo com atenção primordial a identidade individual e escolar, a equidade no acesso ao conhecimento no território nacional, e a complementariedade das propostas levando em consideração a particularidade local. A complementação das diretrizes para o Ensino Fundamental é realizada no Parecer da CEB/CNE Nº 18, de três de agosto de 1988, voltado para os anos finais deste nível de ensino. Neste se acresce a disciplina Língua Estrangeira e o Tema Transversal Trabalho e Consumo.

No mesmo período ocorre a proposta para a formulação das Diretrizes Nacionais par a Educação Infantil (DCNEI) por meio do Parecer da CEB/CNE Nº 22, de 17 de dezembro de 1998, originada pela Resolução CEB/CEN Nº 1, de sete de abril de 1999, e das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) por meio do Parecer Nº 15, de primeiro de junho de 1998, constituída pela Resolução CEB/CNE nº 3, de 26 de junho de 1998. A primeira estabelece os fundamentos norteadores por meio dos princípios éticos já comentados, com a adequação didático-pedagógica para a o público infantil. Já as DCNEM se diferenciam pela particularidade de sua finalidade, sendo concebida como transição entre a escola e o mundo do trabalho, ou a continuidade dos estudos, como bem expressa o Artigo Nº 4 (BRASIL, 1998) que ressalta o pressuposto da Educação ao Longo da Vida, a flexibilização dos conhecimentos às condições de ocupação, o papel da ciência para a construção de competências e habilidades para o exercício da cidadania e do trabalho, e o exercício da comunicação (BRASIL, 1998, p. 2).

O que podemos afirmar, com base no exposto no segundo capítulo sobre os impactos da recomposição burguesa para a formação humana, é que as prescrições curriculares, assim como as diretrizes, vão seguir estritamente os determinantes do capital para a escolarização nos diferentes níveis e modalidades

de ensino, vide os PCN para o Ensino Médio institucionalizado no ano 2000 e todas diretrizes elaboradas ao longo da década passada, assim como na presente, desencadeando na BNCC. Esta atende os mesmos requisitos sobre a qualidade da educação sob a ótica do capital respaldada pela meta sete do atual PNE no que tange aos direitos de aprendizagem e o aprendizado na idade certa. Em sua estrutura se observa a reprodução dos mecanismos das políticas curriculares anteriores como a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos cognitivos e atitudinais), a efetivação de habilidades, a materialização de atitudes e valores para resolver demandas da vida cotidiana indissociável do exercício da cidadania e do trabalho e, por fim, a importância da educação para a transformação da sociedade e da natureza, que deságua na responsabilização dos sujeitos sociais.

Todos os mecanismos curriculares direcionaram em largo sentido a formação-atuação dos professores, que será tomada aqui como terceiro impacto da reforma gerencial sobre a educação no país. Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, pp. 82-91) o conjunto de contrarreformas após a década de 1990 tornou o professor o agente mais responsável pelo processo de ensino-aprendizagem com base nas perspectivas da qualidade educacional, destacado principalmente pelo fracasso conferido nas avaliações externas. Se passa a objetivar “a produção, por meio do professor, das competências demandas pelo mercado, em acordo com as exigências do capitalismo e em total sintonia com o *leitmotiv* da reforma” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 82).

Os diagnósticos educacionais ao longo da década de 1990 apontavam para diversas dificuldades no processo de escolarização básica, como o currículo inapropriado, a evasão escolar, a repetência e a escolarização baixa-insuficiente para atender as demandas do processo de reestruturação produtiva, incluindo também a baixa qualificação, ou a não qualificação, superior do corpo docente. A partir de então as ações para a formação de professores passam a emergir nos princípios pragmáticos de sua profissionalização, o “saber fazer” que até os dias atuais orientam dos discursos e as resoluções para os cursos de licenciatura²⁹⁹,

²⁹⁹ Vide a Resolução N° 2, de primeiro de julho de 2015, que trata das novas DCN para a formação superior e continuada.

assim como os princípios da Educação ao Longo da Vida³⁰⁰ que progressivamente materializa a fragmentação-aligeiramento dos professores por meio da EaD e das TICs (MACEDO, 2015).

Para tanto, foi necessário o peculiar estratagema de deslegitimação dos seus saberes teóricos e práticos, seguido do esforço de convencê-los de que precisam de uma reprofissionalização, desconectadas das raízes do seu *métier*. O ardil consiste em que, buscando retirar do mestre a identidade construída ao longo da história do seu ofício, esvazia-a de seu sentido original e em seu lugar procura constituir outra mentalidade, competitiva e individualista por excelência (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 83).

A ofensiva sobre a identidade docente, desconsiderando a intensificação da precariedade em seu cotidiano, vide a orientação do Banco Mundial sobre a ampliação da quantidade dos alunos por professor (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 89), resultou de modo progressivo na agenda do capital concebida no Processo de Bolonha para a formação humana na nova sociabilidade burguesa (MACEDO, 2017, p. 67). Através do “pensamento único”³⁰¹ para a educação na escala mundial, toma-se o discurso de desqualificação dos docentes pelos intelectuais orgânicos do capital por meio da arguição contestatória à sua profissão e o caráter desta (MACEDO, 2017, pp. 92-93), principalmente a impossibilidade de sua regulação completa.

A partir de então as reformas educacionais para a formação-atuação docente passaram a se basear nos princípios do neotecnicismo pedagógico (SAVIANI, 2007; FREITAS, 2011), no mesmo escopo gerencial para a gestão escolar. Este paradigma tem como pressuposto a defesa da neutralidade com base na cientificidade, na racionalidade e na eficiência pedagógica (FREITAS, 2011, p. 2)

³⁰⁰ Para Macedo (2015, pp. 3-13) os princípios da Educação ao Longo da Vida e da formação para a cidadania se inserem nas recomendações internacionais para a redução do “desnível existente” (Ibidem, p. 4) entre os países centrais e periféricos, sob os princípios de Delors (UNESCO, 2000), calcados no paradigma do *continuar aprendendo* as competências necessárias da *sociedade educativa*. Em suma se trata da contemplação das demandas estruturais de adaptabilidade das mutações do mundo do trabalho.

³⁰¹ No caso da educação, assim como para a administração pública, este paradigma de reorientação ideológica no plano superestrutural se constitui em uma “nova língua com a função de afirmar um tempo do pensamento único, de solução única para a crise e, conseqüentemente, irreversível. Destacam-se as noções de globalização, Estado Mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, empregabilidade, etc., cuja função é a de justificar a necessidade de reformas profundas no aparelho do Estado e nas relações capital/trabalho” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 95 – grifo dos autores), retomando os desígnios teóricos neoliberais da liberdade-mercado.

como espelho das políticas de *accountability* implementadas nos países centrais, com destaque para os EUA, que além da busca pela mensuração da ação docente como o Método de *Stallings* (BANCO MUNDIAL, 2014), alimentam um indústria da avaliação e da produção de recursos pedagógicos que colocam as reformas cada vez mais “a prova de professores” (HELENE, 2013, p. 67), reafirmadas principalmente pelo Movimento Todos pela Educação.

Cabe destacar que o aspecto político deste contexto também foi impulsionado pela reação potencial e real de parte dos docentes, assim como a atuação dos sindicatos representativos dos profissionais da educação que obstaculizam as reformas (SHIROMA; BRITO NETO, 2015, p. 5). Isto se reifica nas ações despolitizadoras em sua desqualificação ante os resultados do IDEB, principalmente quando comparadas as redes de ensino público e privadas, assim como demais indicadores internacionais como o PISA, ou subnacionais como o Indicador de Desempenho Educacional do Estado do Rio de Janeiro (IDERJ), na fiscalização cada vez mais constante da sociedade civil respaldada pelas teses liberais sobre o papel da família na educação, resultando em organizações como o Movimento Escola sem Partido e, por fim, no refino do processo seletivo e a indexação do salário à produtividade (SHIROMA; BRITO NETO, 2015).

Como ressalta Macedo (2017, p. 101), o que está em curso é a extração do papel intelectual do docente, que se combina com a fragmentação da totalidade escolar por meio da competição administrada, proposta pela NGP.

Atualmente, a importância dada ao “professor como profissional” está ligada a práticas de avaliação permanente de seu trabalho, das suas competências levando ao seu monitoramento, a alteração da sua remuneração por produtividade, dentre outros. O objetivo é instruir uma forma de controle sobre o trabalho do professor, pela via da estratificação da categoria desses trabalhadores. [...] O discurso que prevalece na “sociedade do conhecimento”, para formar o professor como “trabalhador do conhecimento”, valoriza os seguintes elementos de preparação e formação para o trabalho docente: a formação pautada na experiência, formação inicial e continuada e a formação a distância (MACEDO, 2017, pp. 101-102 – grifos da autora).

As novas morfologias do mundo do trabalho incidem sobre os professores com a finalidade de controle total do processo de reprodução do

conhecimento, tomando cada vez mais a educação como uma mercadoria para a formação humana, e o professor compreendido como a “peça” facilitadora, ou não, da geração de produtos para a contemplação dos determinantes estruturais e superestruturais. Para alcançar esta tese, Macedo (2017) identifica de modo profundo as orientações dos organismos supranacionais para a extração dos saberes docentes (PIMENTA, 2007; TARDIF, 2012; SAVIANI, 1997)³⁰², tendo como finalidade a transformação destes profissionais, com base no discurso técnico-profissional, para a contemplação do currículo e sua aferição nas práticas pedagógico-curriculares. Em nossa visão, seria este o último elo para o encerramento do ciclo de controle sobre a qualidade de educação para o capital, vide a existência de ações que colocam a relação ensino-aprendizagem cada vez menos dependente dos professores, como a educação a distância, a tutorização etc.

A institucionalização das contrarreformas que impactam a formação-atuação docente incorre no país de modo progressivo após o governo FHC, tendo como caráter a multifuncionalidade, a flexibilidade, a pragmaticidade e a desprofissionalização³⁰³. Catani, Oliveira e Dourado (2001) destacam as mudanças curriculares nos cursos de graduação a partir de 1995 por meio de sete ações:

- a) a Lei nº 9.131/95 que, ao criar o Conselho Nacional de Educação (CNE), definiu como uma das competências desse órgão deliberar sobre as Diretrizes Curriculares propostas pelo MEC, para os cursos de graduação (letra “c” do parágrafo 2º do art. 9º);
- b) a nova LDB que, no inciso II do artigo 53, cria a necessidade de Diretrizes Curriculares para os cursos de graduação e permite a eliminação dos chamados “currículos mínimos”, tornando os currículos de graduação mais flexíveis;

³⁰² Para os autores seria a conjunção do conhecimento didático-pedagógico-curricular, ou o saber pedagógico, o saber atitudinal, que “compreende o domínio dos comportamentos e vivências consideradas adequadas ao trabalho educativo” (SAVIANI, 1997, p. 136), o saber crítico-contextual, o saber derivado da experiência de vida e a diagnose da unidade-totalidade escolar.

³⁰³ Isto vai de encontro ao artigo de Oliveira (2004) sobre a multifuncionalidade docente no cotidiano escolar como reflexo da precarização física e pessoal da escola, sendo o professor cada vez mais responsável por afazeres destoantes e distantes de sua prática profissional, sendo categorizada, por meio da análise de Enguita (1991), como proletarização “caracterizada pela perda de controle do trabalhador (professor) do seu processo de trabalho” (OLIVEIRA, 2004, p. 1133).

- c) a intensificação das discussões internacionais e nacionais sobre diplomas e perfis profissionais, face as mudanças na sociedade contemporânea e, particularmente, no mundo do trabalho;
- d) o processo desencadeado pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, em 1997, objetivando a implementação das Diretrizes Curriculares para os cursos de graduação;
- e) a definição de “Padrões de Qualidade para os Cursos de Graduação”, pela SESu;
- f) o estabelecimento de critérios sobre a constituição de comissões e procedimentos de avaliação e verificação de cursos superiores;
- g) o posicionamento assumido pelo Fórum de Pró-Reitores de Graduação, especialmente no Plano Nacional de Graduação, em prol de Diretrizes Curriculares gerais e fortalecimento dos projetos pedagógicos institucionais e dos cursos de graduação (CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001, p. 73 – grifos dos autores).

Tais mecanismos deram origem a reforma curricular por meio do Edital Nº 4, de quatro de dezembro de 1997, com a finalidade de adequação dos currículos de licenciatura às novas demandas do mundo do trabalho e da produção do conhecimento científico e escolar, tendo como princípio a flexibilização e dinamicidade curricular, a integração entre a graduação e a pós-graduação sob a égide da formação continuada, e o desenvolvimento de competências e habilidades para o fazer docente (CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001, p. 74). Este edital fora precedido pelo Parecer da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CES/CNE) Nº 776 de três de dezembro de 1997,

Neste documento, o Conselho assume posição em favor da eliminação da “figura dos currículos mínimos”, que teria produzido “excessiva rigidez” e “fixação detalhada de mínimos curriculares”, especialmente no que tange ao “excesso de disciplinas obrigatórias” e ampliação desnecessária do tempo de duração dos cursos. No lugar dos “mínimos”, o CNE propõe uma maior flexibilidade na organização de cursos e carreiras profissionais que inclui, dentre outros, os seguintes princípios: ampla liberdade na composição da carga horária e unidades de estudos a serem ministradas, redução da duração dos cursos, sólida formação geral, práticas de estudo independentes, reconhecimento de habilidades e competências adquiridas, articulação teoria-prática e avaliações periódicas com instrumentos variados (CATANI; OLIVEIRA; DOURADO, 2001, p. 73 – grifos dos autores).

A flexibilização curricular das licenciaturas dos IES tem por finalidade o aligeiramento, a inclusão de estudantes trabalhadores, a redução da evasão do Ensino Superior, e o incremento à formação continuada reduzindo de todo modo o papel da universidade para o ensino. As ações neste sentido foram efetivadas ao longo das duas décadas posteriores por meio de resoluções e portarias, sendo a última a Resolução Nº 2, de primeiro de julho de 2015 que, em consonância ao documento *Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe* (BANCO MUNDIAL, 2014), amplia a carga horária prática, incentiva a segunda graduação e a formação por meio da EaD. Ao mesmo tempo, a formação docente vem sendo complementada por meio de programas federais como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) e o Residência Pedagógica – lançado pelo governo Michel Temer no ano de 2018.

Após a exposição das avaliações externas, do currículo e da formação-atuação docente sob as intencionalidades do processo de recomposição burguesa, passamos para a análise da gestão dos sistemas de ensino materializadas após a reforma gerencial do Estado que provocou significativas mutações na estrutura da educação brasileira. Neste sentido, trataremos como quarto impacto da contrarreforma a LDB resultante de diferentes projetos e iniciativas após a Constituição. Segundo Otranto (1997; 2013), a atual legislação para área de educação, assim como o debate sobre o tema, teve início com a proposta do então deputado Octávio Elísio (PSDB-MG) por meio do Projeto de Lei 1.258/88, refletindo iniciativas das entidades do setor em diferentes instâncias e debates – 40 audiências públicas para a discussão do projeto (OTRANTO, 1997, p. 233) – ainda no ano de 1986³⁰⁴ (BOLLMANN; AGUIAR, 2016).

A elaboração da LDB ocorreu com profundas contradições e disputas acerca do papel da educação após o processo de redemocratização do país, contendo neste um projeto de sociedade e diferentes concepções de mundo, reunindo diferentes forças políticas interessadas na gestão da educação brasileira, como a

³⁰⁴ As autoras identificam este marco histórico através da Carta de Goiânia e seus 21 princípios, redigida na IV Conferência Brasileira de Educação no ano 1986, que traçou as diretrizes da educação nacional considerando as constituições anteriores, sendo fortalecida no ano posterior pela revista da Associação Nacional de Educação (ANDE), com a temática da LDB, em sua décima terceira edição, que representou a versão preliminar apresentada pelo deputado Octávio Elísio.

Igreja Católica para a garantia dos subsídios públicos e à liberdade da família na escolha do tipo de educação, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) formado por sindicatos, entidades científicas, partidos de esquerda como o PT, o PC do B, PDT, PCB e o PTB, e associações estudantis³⁰⁵, resultando no Projeto de Lei Nº 1.258/98, e o setor privado como a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEM), cabendo menção também ao parlamento e a correlação de forças nele estabelecido (BOLLMANN; AGUIAR, 2016, pp. 410-411).

Uma vez iniciada a tramitação, ainda em 1988, a nova LDB foi apresentada à Câmara Federal pelo então deputado federal Octávio Elísio (PSDB/MG), e teve, nessa Casa Legislativa, a seguinte identificação: PL 1.258-A, de 1988.

O PL nº 1.258-A, de 1988 passou a receber inúmeras emendas, resultando de incansáveis, porém, ricas discussões. A nova lei inaugurou um processo democrático sem precedentes na história da tramitação de um projeto de educação no Brasil.

Contudo, em 1991, foi considerado pelo então ministro da Educação José Goldenberg (1991-1992) como um projeto corporativo e detalhista. Após tramitar pelas diversas Comissões (Educação, Finanças e Tributação, Constituição e Justiça) e passar pelas mãos de diversos relatores, entre os quais o deputado Jorge Hage (PDT/BA), que o tornou conhecido como Substituto Jorge Hage (que incorpora contribuições de 13 projetos parlamentares e as discussões realizadas nas audiências), e, por último, em 1993, pela deputada Ângela Amin (PPB/SC), PL nº 1.258-C (que recebeu o nº 45, de 1991) vai a Plenário e recebe 1.263 emendas, voltando às Comissões. Ainda que a correlação de forças pendesse mais para as privatistas, o projeto construído com a participação do FNDEP foi aprovado em 13 de maio de 1993 no Plenário da Câmara Federal a partir de um acordo suprapartidário, e ficando identificado como PL nº 1.258-C, de 1993 (BOLLMANN; AGUIAR, 2016, p. 415).

³⁰⁵ “O Fórum era composto por 15 organizações do campo sindical, estudantil, acadêmico-científico e de classe: Associação Nacional de Educação (Ande), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes), Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (AnPed), Associação Nacional de Profissionais da Administração Escolar (Anpae), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), atual Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos das Universidades Públicas Brasileiras (Fasubra), Federação Nacional de Orientadores Educacionais (Fenoe), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (Seaf), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (Ubes) e União Nacional dos Estudantes (UNE)” (BOLLMANN; AGUIAR, 2016, p. 412).

Por outro lado, havia a articulação capitaneada pelos senadores Darcy Ribeiro (PDT-RJ) e Marco Maciel (PFL-PE), transformada no Projeto de Lei Nº 101/98 ao entrar no Senado, tendo como relator o congressista Cid Sabóia (PMDB-CE) que teve o Parecer Nº 250/98 aprovado, e posteriormente, por meio da manobra regimental realizada por Darcy Ribeiro, retorna às Comissões de Educação e de Justiça e Cidadania (OTRANTO, 1997) sendo mais tarde considerada inconstitucional e retirada de discussão. O mesmo senador, com o apoio do também congressista Roberto Requião (PMDB-PR), ignorando a discussão do FNDEP e das emendas de Cid Sabóia, incorpora as propostas do governo realizando o “substitutivo “Darcy/MEC II” (OTRANTO, 1997, p. 234).

O Senado, pressionado, abre emendas à LDB em trâmite naquela Casa. A confusão estava armada! Ninguém sabia a qual dos Projetos se deveriam propor emendas. Seria ao PLC 101/93, originário da Câmara dos Deputados? Ao Substitutivo Cid Sabóia, que já havia sido aprovado na Comissão de Educação do Senado? Ou, ainda, ao Substitutivo Darcy Ribeiro?

Houve 57 emendas, dos Senadores, referindo-se indistintamente a um ou outro Projeto. Finalmente, com as emendas já propostas o Presidente do Senado, Senador José Sarney, esclareceu que elas foram apresentadas ao PLC 101/93. Mas, o Senador Darcy Ribeiro, ao apreciá-las, toma como referência o seu próprio Substitutivo, desrespeitando as "Questões de Ordem" levantadas pelos Senadores Jader Barbalho e Emília Fernandes.

Apesar de todas as irregularidades, o Senador Darcy Ribeiro, como Relator da Comissão de Educação consegue aprovar o PLC 101/93, mas, na forma do seu Substitutivo. Votando, ainda, em seu Parecer, pela prejudicialidade do Substitutivo Cid Sabóia, bem como do PLC 45/91, onde havia, anteriormente, apensado o seu Projeto (OTRANTO, 1997, p. 235)

Com a confusa e manobrada tramitação³⁰⁶, assim como a disparidade de propostas como a apresentada por Darcy Ribeiro para a redução da escolaridade obrigatória de oito para cinco anos, imperou a “tentativa de “ajustar a lei à realidade” (ALGEBAILLE, 2009, p. 119) potencializada pela hegemonia conservadora no

³⁰⁶ Para Bollmann e Aguiar (2016, p. 417) toda a experiência democrática foi subtraída “pela apresentação extemporânea do PL nº 73, em fevereiro de 1995, no Senado da República, após Substitutivo nº 30 de 1996, do senador Darcy Ribeiro, que desconheceu o trabalho coletivo das entidades da educação do FNDEP e de parlamentares que apoiaram suas propostas. Esse projeto foi aprovado como Lei nº 9.394, em 20 de dezembro de 1996”.

congresso, o que limitou um horizonte mais positivo para a educação brasileira. Por fim, o governo consegue aprovar na Câmara dos Deputados a atual LDB depois de alterações que abarcam diferentes propostas de educação e sociedade, assim como as executadas posteriormente.

Neste, de acordo com o Artigo Nº 1 (BRASIL, 1996, p. 1), se categoriza a educação dentro dos pressupostos neoconservadores que imputaram a nova face da revolução burguesa no Brasil, destacando os “processos formativos na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. Além disto, como rege o primeiro inciso do mesmo artigo, onde “esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias” (BRASIL, 1996, p. 1), se limita a educação escolar “com a aula como protótipo” (DEMO, 1997, p. 68) constituindo um reducionismo amplo da relação ensino-aprendizagem no bojo das teorias reprodutivistas.

Em seus princípios se destaca a educação como “dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996, p. 2). Como observamos no capítulo anterior no que tange à formação humana, podemos considerar que tanto a categorização da educação no país, quanto em seus princípios e finalidades, se encontram elementos particulares para evidenciarmos as intencionalidades formativas do “homem de novo tipo”, com destaque para a atuação da família-Estado similar às teses da Sociedade de Mont Pèlerin, assim como a inexorabilidade entre o exercício da cidadania e o mundo do trabalho defendidos pelos intelectuais orgânicos do capital e da Terceira Via. Constituindo a segunda crítica de Demo (1997, p. 70) ao documento, a especificação dos princípios se colocam como “salada terminológica” onde impera uma gama ampla de intenções, sem no mínimo especificar qualitativamente.

Sobre a organização da educação nacional observamos os princípios do PDRAE na descentralização executiva, destacando o regime de colaboração ficando a União responsável pela elaboração das DCN em todos os níveis e

modalidades de ensino, pelo PNE, pela manutenção dos órgãos e instituições federais de ensino, pela assistência técnica e financeira, e pela normatização, regulação e fiscalização dos sistemas de ensino em sua totalidade. Aos estados e municípios cabem tarefas executivas e complementares da União, como a organização e oferta dos níveis de ensino Fundamental e Médio, a execução das normas federais, e as demais peculiaridades do cotidiano escolar (BRASIL, 1995).

A segunda característica advém das disposições transitórias, que ressalta a execução do PNE em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos – como rege o primeiro inciso do Artigo Nº 87 (BRASIL, 1996). Não se trata apenas de sua coadunação aos princípios pedagógicos de Jomtien, mas a institucionalização dos mecanismos de gestão deste processo como o incremento dos cursos a distância para a EJA, assim como a formação de professores, e a integração dos sistemas escolares às avaliações externas. Além disso, de acordo com o Artigo Nº 20 (BRASIL, 1996), ocorre a regulação das instituições privadas, comunitárias e confessionais de ensino ratificando a complementariedade das obrigações do Estado pela sociedade civil.

A terceira e última característica que merece destaque no quarto título, sobre a Organização da Educação Nacional, destacada positivamente por Demo (1997, pp. 31-44), são os compromissos firmados pela LDB com a avaliação, diagnose e regulação da educação brasileira, com destaque para o Ensino Superior. Estas não apresentam a intensidade da avaliação nos sentidos da responsabilização pelos resultados, mas abrem flancos para posterior medidas devido à flexibilidade no qual a prescrição se efetivou.

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL, 1996, p. 10).

Para além da avaliação, a LDB reconfigura a estrutura escolar por meio da criação dos níveis e modalidades de ensino, da definição do básico escolar por meio da cultura, ou noção, dos mínimos sociais (ALGEBAILLE, 2009), da formação-atuação docente presencial ou à distância, e do financiamento, que pontuamos o presente exame dos impactos do gerencialismo para a educação brasileira. Esta temática está a cargo do sétimo título que determina a fonte dos recursos destinados, obedecendo a Constituição e as Leis Orgânicas para a aplicação em percentual da arrecadação e a fiscalização dos investimentos em sua finalidade.

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino [...]

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

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

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

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

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos (BRASIL, 1996, pp. 22-23).

O orçamento da educação, segundo a Constituição Federal, determina que a União deve dispor de 18%, enquanto os estados e municípios de 25%, no

mínimo para o custeio por meio da arrecadação de determinados impostos e tributos³⁰⁷ do montante para a pasta. Em sua lógica, seria o município o principal receptor dos recursos no propósito da descentralização e ampliação do controle social advindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que ao todo soma 22,5% do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), 50% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) da União, 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), e 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) repassado pelo estado (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2009; DAVIES, 1999; 2000).

A primeira manobra para a limitação do financiamento no contexto de ajuste fiscal e implementação da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) em 20% no ano de 1994 foi realizada ao longo do governo FHC, assim como os governos posteriores do PT, por meio da criação e manutenção da arrecadação por outras vias, fora das fontes discriminadas para a pasta. O que queremos ressaltar que a lógica da precarização foi sustentada ao longo desses anos pelo fato de que nenhum dos governos promoveram as correções necessárias para a criação de novos fundos para a educação, assim como a efetivação dos recursos tomando como base a proporção do PIB. Isto ocorreu mediante a criação de um mecanismo para a ampliação da receita com novo caráter jurídico denominado como contribuição – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

As medidas para o financiamento educacional, no contexto da reforma gerencial do Estado brasileiro e do ajuste fiscal sob os determinantes internacionais, têm como gênese a Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996, que

³⁰⁷ Na escala da União os impostos são: Imposto de Renda (IR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Imposto de Importação (II); Imposto de Exportação (IE); e Impostos sobre Grandes Fortunas (IGF), ainda sem regulamentação, mesmo que previsto na Constituição Federal. No âmbito estadual contabilizam o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto de Transmissão *Causa Mortis* (ITCM); doações de quaisquer bens e direitos. E, nos municípios: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Impostos sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

antecipa estruturalmente o FUNDEF³⁰⁸ atendendo previamente as disposições constitucionais transitórias previstas no Artigo Nº 60, e alterando os artigos sobre o financiamento e a estruturação da educação nacional que fora contemplado posteriormente pela LDB. Sobre os recursos para a educação cabe destaque a alínea “e” do Artigo Nº 1, que obriga a “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1996, p. 1). Em outras palavras:

A emenda Constitucional 14 (EC 14), que, entre outras disposições, obriga Estados, Distrito Federal e municípios a aplicarem, até 2006, pelo menos 60% do percentual constitucional mínimo de 25% (ou seja, 15%) de impostos no ensino fundamental, e cria, no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com vigência legislatória obrigatória a partir de 1º de janeiro de 1998 (DAVIES, 2001, p. 15).

A aplicação do mínimo exposto por Davies (2001) deixa explícito no primeiro momento a sobrecarga orçamentária sobre os estados e municípios, além de impactar o financiamento por meios das subvinculações estipuladas. O autor citado comprova, por meio do balanço anual do FUNDEF nos anos de 1998, 1999 e 2000 que o governo federal faz “cortesia com chapéu de Estados e municípios”. Em 1998, quando a receita total do fundo alcançou “R\$ 13,273 bilhões, o governo federal só contribuiu com R\$ 486,6 milhões” (DAVIES, 2001, p. 17)³⁰⁹. Isto se agravou com a Emenda Constitucional Nº 14 e a respectiva alteração do Artigo Nº 60 das disposições transitórias constitucionais ao reduzir de 50% para 30% a receita federal vinculada à erradicação do analfabetismo e no desenvolvimento do Ensino Fundamental (DAVIES, 2001, p. 17).

Por esta formulação, o governo federal pode incluir a sua quota-parte do salário educação (que é contribuição social, não imposto) no

³⁰⁸ Criado por meio da Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Segundo a primeira alínea do Artigo Nº 1, a sua composição se restringirá à 15 % dos seguintes impostos e fundos: imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICMS); prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM); Sistema Tributário Nacional (STN); e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (BRASIL, 1996).

³⁰⁹ O autor acrescenta que no ano posterior a mesma tônica se manteve, com a participação federal calculada em 3,8% no total do fundo, reduzindo 0,1 ponto percentual em 2000 (DAVIES, 2001, p. 17).

montante “equivalente a 30%, isso significa na prática a permissão legal de aplicação de um percentual bem inferior a 30% dos 18% dos impostos federais vinculados à manutenção de desenvolvimento do ensino (MDE). Considerando-se que o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), sucessor do Fundo Social de Emergência, criado em 1994, desvincula 20% da receita dos impostos federais do ensino, isso significa que o governo federal só vem sendo obrigado a aplicar 14,4% (DAVIES, 2001, p. 17).

A redução da participação da União durante o governo FHC do financiamento da educação se agravou com o fim do FEF, assim como a aprovação da Desvinculação da Receita da União (DRU) em 20% até o ano de 2003. O segundo impacto determinado tanto pela Emenda Constitucional discriminada, quanto pelo FUNDEF, foi a estipulação do investimento por matrícula e o regime de complementação da União quando o mínimo não for garantido pelos estados e municípios. Porém, o uso do fundo segundo a segunda alínea do Artigo Nº 2, estava limitado ao Ensino Fundamental, os estabelecimentos de Ensino Especial e para as escolas rurais – ambos em caráter presencial. De imediato o impacto foi brutal para a manutenção das modalidades de ensino e do nível médio da Educação Básica, acarretando progressivamente na falsificação das matrículas em todo o território nacional como ressalta Davies (1997, p. 7), ou em outras estratégias, como a transformação da EJA em ensino regular de caráter noturno.

Além do esvaziamento dos níveis e modalidades de ensino não considerados, o que deixa claro as intenções políticas em sua setorização com foco no Ensino Fundamental, ocorreu o descompasso no reajuste do valor do repasse por aluno. Este foi estipulado, após o lançamento, no valor de trezentos reais³¹⁰, ampliando para trezentos e quinze nos anos de 1998 e 1999. Considerando que a complementação da União deve obedecer a razão entre a previsão da receita total e as matrículas dos sistemas de ensino abrangidos, como rege o Artigo Nº 6, o repasse por aluno deveria, no ano de 1998, ser fixado no valor de R\$ 423,45, o que não ocorreu (DAVIES, 1999, p. 8) demonstrando a ilegalidade no FUNDEF.

Convém lembrar que mesmo que este valor fosse calculado conforme manda a lei, ainda assim estaria longe de garantir um padrão mínimo

³¹⁰ Quarta alínea do Artigo Nº 6.

de qualidade, pois representaria apenas a disponibilidade de pouco mais de R\$ 1 por dia por matrícula (DAVIES, 1999, p. 9).

Tabela 3- Evolução do custo-aluno (Fundef) das quatro primeiras séries do ensino fundamental

Ano	Valor legal	Valor decretado	Diferença (%)
1997	300	300	
1998	399,47	315	21,14
1999	451,81	315	30,28
2000	532,53	333	37,47
2001	613,85	363	40,86
2002	706,35	418	40,82
2003	786,16	446	44,03
2004	864	537,71	37,76
2005	975,79	620,56	36,4

Fonte: Extraído de Sousa Junior (2006 - adaptado).

Davies (1999) analisa como possíveis causas a ilegalidade no acréscimo de matrículas ferindo tanto a fiscalização, quanto o repasse estabelecido na complementaridade orçamentária à cargo da União³¹¹. Isto deixa claro a responsabilização das unidades federativas pelo maior peso orçamentário para a garantia da oferta educacional, a dívida do governo federal com o FUNDEF³¹², assim como as diretrizes qualitativas empenhadas discursivamente que trouxeram uma série de implicações:

(1) a participação ínfima do governo federal no financiamento do Fundef e a diminuição da sua responsabilidade financeira constitucional com o ensino fundamental, (2) o não-cumprimento da Lei do Fundef pelo governo federal, ao estipular R\$ 315 como valor

³¹¹ Tomando o ano de 1999 como exemplo, por meio do balanço do FUNDEF do mesmo ano, Davies (1999, p. 8) exemplifica que deveria ser repassado pela União R\$ 2.058.561.015,00, enquanto na realidade fora transferido aproximadamente um quarto deste valor, alcançando a quantia de R\$ 524.200.000,00.

³¹² A irregularidade continuou no governo posterior, alcançando aproximadamente 30 bilhões de reais no término de 2006, segundo Tribunal de Contas da União (DAVIES, 2006, p. 757), que destaca que “a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões só em 2004, não de R\$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a Lei n. 9.424. Com base nisso, podemos estimar que a complementação devida só no governo Lula terá alcançado R\$ 20 bilhões (4 x R\$ 5 bilhões), que, acrescidos aos R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo de FHC, totalizariam mais de R\$ 30 bilhões”.

anual mínimo por matrícula, quando o legal seria bem superior a R\$ 400, (3) o não-aumento dos recursos para a educação básica como um todo, não contribuindo para o seu desenvolvimento, (4) o incentivo à superlotação das salas de aula pelos governos, por causa do critério de redistribuição de recursos do Fundef com base em número de matrículas no ensino fundamental regular, (5) o enfraquecimento e desarticulação do sistema de ensino público ao não incluir as matrículas da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio para a redistribuição dos recursos do Fundef, (6) a não-valorização do magistério como um todo, (7) a fiscalização débil da aplicação dos recursos do Fundef, pelo fato de os conselhos Federal, Estaduais e Municipais, responsáveis por esta tarefa, embora chamados de Acompanhamento e Controle Social, serem dominados por representantes estatais (DAVIES, 1999, pp. 3-4).

A última análise referente ao FUNDEF se remete à limitação do fundo para a formação continuada e valorização docente, como regulamentada pelos Artigo Nº 7, Nº 9 e Nº 10.

Art. 7º. Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. [...]

Art. 9º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

- I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;
- II - o estímulo ao trabalho em sala de aula,
- III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior e condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

- I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido no artigo anterior,
III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais (BRASIL, 1996, pp. 5-6).

As críticas de Davies (1999; 2001) a esta regulamentação tem como base a inexistência de um fundo novo para a formação-valorização do magistério. Apenas a sua predisposição para a o pagamento dos salários não acrescentando no dispositivo legal uma política clara de reajuste contínuo dos salários, ou possíveis gratificações. Isto acarretou em diferentes estados e municípios na continuidade do arrocho salarial e na precarização docente, ou na incorporação dos “penduricalhos”. Ao mesmo tempo, os estados e municípios já destinavam quantias acima do repasse de 60% do governo federal, que em si representa um saldo inferior aos 25% do montante dos impostos destinados à remuneração, e 9% do total arrecadado pelo fundo (DAVIES, 1999, pp. 21-22). Ao todo, os 60% representam 26% dos recursos para a educação não sendo divididas para os demais níveis e modalidades de ensino, mas resguardados apenas para o Ensino Fundamental. Os demais profissionais da educação ficaram reféns do mínimo fixado nas Leis Orgânicas ou dispositivos legais dos estados, o que raramente são cumpridos (DAVIES, 1999, p. 27).

A setorização do investimento trouxe resultados pífios para a educação brasileira ao longo da vigência do FUNDEF, apesar da ampliação da oferta no Ensino Fundamental e da redução do analfabetismo das pessoas acima de 15 anos em um milhão entre 1996 e 2005 – no primeiro ano existiam 16 milhões de analfabetos, enquanto no último da série 15 milhões. Como expõe Algebaile (2009, pp. 283-289), o fundo provocou abrupta municipalização das matrículas, combinado à redução de turmas no Ensino Fundamental dentre 1997 e 2003 superior ao número de matrículas, o que indica a superlotação das salas de aula. Além disso:

O fraco investimento na educação fundamental soma-se não na valorização que o FUNDEF preconiza na própria sigla, mas na desvalorização do magistério. As apelativas e sequenciais campanhas de “adote uma escola”, “amigos da escola”, “padrinhos da escola” e, depois, do voluntariado explicitam a substituição de políticas públicas por campanhas filantrópicas (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 115).

A vigência do FUNDEF, com o término no ano de 2006, durou até o ano seguinte com a implementação da Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), precedida pela Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que institucionalizou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como promessa de campanha³¹³.

As diferenças básicas do FUNDEB em relação ao FUNDEF são: (1) é composto por um número maior de impostos estaduais e federais transferidos a governos estaduais e prefeituras; (2) o percentual é maior, de 20%, e não de 15%, como no FUNDEF; (3) todas as matrículas iniciais da educação básica – as municipais na educação infantil (EI), ensino fundamental regular (EFR) e em suas modalidades (EJA, educação especial, etc.) e as estaduais no EF, ensino médio (EM) e em suas modalidades – são consideradas na distribuição dos recursos, e não apenas as do EFR, como no FUNDEF; (4) o governo federal fará uma complementação para garantir que o valor mínimo nos FUNDEBs estaduais alcance o mínimo nacional, supostamente suficiente para garantir um padrão mínimo de qualidade; (5) pelo menos 60% do FUNDEB se destinariam à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, ao contrário do FUNDEF, que previa, através da Lei 9.424, pelo menos 60% para a remuneração dos profissionais do magistério no ensino fundamental (DAVIES, 2012, p. 2012, p. 44).

Para Davies (2006) e Militão (2011) o FUNDEB trouxe avanços e retrocessos para o financiamento da educação pública no país. O primeiro aspecto positivo é a ampliação gradual do percentual de impostos para o incremento financeiro subvinculado para 20%, enquanto no FUNDEF era estipulado em 15%³¹⁴. Mesmo sendo positivo para área, o novo fundo não inclui novas receitas e, apesar do acréscimo orçamentário, deve-se considerar a ampliação das matrículas pela

³¹³ “Previsto para durar 14 anos, o FUNDEB pretende, na visão de seus proponentes e defensores, corrigir as falhas que apontaram no FUNDEF, como a exclusão da educação infantil, EJA e ensino médio e de seus profissionais e a irrisória complementação federal. Embora o FUNDEB tenha sido apresentado pelo governo como a grande solução para os males da educação, é preciso cautela com este discurso salvacionista, sobretudo em época eleitoral. Afinal, se o FUNDEB fosse tão importante para o governo, ele teria encaminhado a sua PEC em 2003, quando teve força política e pressa inclusive para aprovar a reforma da previdência pública, não em junho de 2005, quando ficou acuado com o escândalo do “mensalão”. Por isso, é provável que o governo tenha proposto o FUNDEB em 2005, não porque estivesse seriamente preocupado em “revolucionar” a educação, mas porque quisesse apenas melhorar sua imagem desgastada e recuperar a iniciativa política” (DAVIES, 2006, p. 760 – grifos do autor).

³¹⁴ Militão (2011, p. 127) expõe por meio de tabela a evolução percentual de 15% de 2006, para 16,66% em 2007, 18,33% em 2008, e 20% em 2009, incluindo nos impostos o IPVA, o ITR e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

abrangência do FUNDEB observado como elemento positivo pela ampliação do conceito de básico na educação e, paradoxalmente, limitado quantitativamente pela ampliação da demanda. O segundo aspecto digno de nota foi a complementação ascendente da União.

Um aspecto em que o FUNDEB representa inegável avanço, comparado ao FUNDEF, refere-se à forma de complementação da União, fixada em, no mínimo, 10% do valor total, observando-se, também, a seguinte progressividade: 2 bilhões de reais, no primeiro ano de vigência (2007); 3 bilhões de reais, no segundo ano (2008); 4,5 bilhões de reais, no terceiro ano (2009); e, a partir do quarto ano (2010), 10% do total de recursos do novo Fundo (MILITÃO, 2011, p. 129).

O terceiro salto positivo em comparação ao FUNDEF se refere à ampliação da distribuição dos recursos e o incremento dos fatores de ponderação, abarcando a ampliação do número de alunos das diferentes redes públicas de ensino. Enquanto o FUNDEF operava com quatro diferenciações, o FUNDEB amplia para 19, sendo este regulado pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica (CIFEB) – UNIDIME e CONSED –, extraído do monopólio do MEC a deliberação parcelar do investimento mesmo levando em consideração a representatividade das instituições. Militão (2011, pp. 131-132) conclui a exposição dos aspectos positivos pelo avanço no controle social dos recursos após a criação dos “Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS do FUNDEB) nos três níveis de governo, tendo os tornado, porém, mais amplos e representativos”, conjuntamente à criação de novos requisitos.

Em relação aos aspectos negativos os autores – Davies (2006) e Militão (2011) – salientam o não-cumprimento do custo-aluno nos anos iniciais do fundo, além da fragmentação e nivelamento percentual efetivado pelo fator de ponderação, ressaltando que na prática a Educação Infantil, por exemplo, apresenta maior demanda do que os outros níveis e modalidade de ensino, indicando o equívoco das prioridades sacramentadas pelo FUNDEB. Além disso, ainda mantém o cálculo sobre o número de matrículas perpetuando o desequilíbrio de acordo com somatório demográfico de estudantes e a disparidade socioeconômica regional do país, assim como nivelamento “por baixo” e a não identificação do mecanismo legal de acréscimos orçamentários futuros para além dos 20%.

Outra fragilidade do FUNDEB, pelo menos nos primeiros anos, é que não garante aumento de recursos por matrícula em termos nacionais, embora alguns estados e muitos municípios possam ter ganhos significativos, sobretudo por causa da complementação federal. É que o impacto positivo do acréscimo de 5% (de 15% para 20%) dos impostos do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação e LC n. 87/96), que são os mais vultosos, e de 20% de impostos novos (IPVA, ITCM e ITR), que não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, será bastante reduzido ou mesmo anulado pela inclusão das matrículas de educação infantil, EJA e ensino médio (DAVIES, 2006, p. 763).

Tabela 4 - Fator de Ponderação do FUNDEB de acordo com os níveis e modalidade de ensino.

Níveis e modalidades de ensino	2014
Creche Pública em tempo Integral	1,3
Creche Pública em tempo parcial	1
Creche conveniada em tempo integral	1,1
Creche conveniada em tempo parcial	0,8
Pré-Escola em tempo integral	1,3
Pré-Escola em tempo parcial	1
Anos iniciais do Ensino Fundamental Urbano	1
Anos iniciais do Ensino Fundamental no Campo	1,15
Anos finais do Ensino Fundamental Urbano	1,1
Anos finais do Ensino Fundamental no Campo	1,2
Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,3
Ensino Médio Urbano	1,25
Ensino Médio no Campo	1,3
Ensino Médio em Tempo Integral	1,3
Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	1,3
Educação Especial	1,2
Educação Indígena e Quilombola	1,2
EJA com avaliação no processo	0,8
EJA Integrada à Educação Profissional com avaliação no processo	1,2

Fonte: MEC, 2015.

Por fim, outro aspecto negativo se remete à reprodução do FUNDEF no direcionamento dos recursos para a valorização dos profissionais da educação fixados em 60% do montante. Davies (2006, p. 766) salienta que a mesma fórmula não representa valorização salarial por duas razões. A primeira é o vínculo confuso

dos profissionais da educação, logrando supostamente foco para os docentes, indissociável do percentual bruto que abrange as obrigações patronais e previdenciárias, considerando o desconto de aproximadamente 6% direto na fonte.

Como o magistério é descontado em torno de 10% de sua remuneração para a previdência do INSS, a estadual ou a municipal, o percentual líquido mínimo seria pouco abaixo de 50%. Se estas contribuições previdenciárias (tanto a patronal quanto a do funcionário) forem para um fundo previdenciário estadual ou municipal, o governo estadual ou municipal seria bastante beneficiado, pois, embora contabilmente tenha uma despesa (as obrigações patronais), na prática terá uma receita (tais obrigações mais as contribuições dos funcionários da ativa) correspondente ao dobro dessa despesa, na suposição, é claro, de que as atuais aposentadorias sejam integralmente financiadas pelas contribuições previdenciárias feitas no passado e que o fundo previdenciário não tenha sido/seja dilapidado pelos governantes e seu aliado dentro e fora dos governos (DAVIES, 2006, p. 766).

O segundo

[...] é que o FUNDEB não representará a totalidade dos recursos vinculados à educação, pois deixará de fora as seguintes receitas: (a) o salário-educação, (b) 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na Lei Orgânica) dos impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI) e do imposto de renda (IR) dos servidores municipais, bem como 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na Constituição Estadual) do IR dos servidores estaduais, (c) 5% dos impostos do FUNDEB que não entram na sua formação (ou a diferença entre os 20% dos impostos do FUNDEB e o percentual mínimo fixado pela Lei Orgânica ou a Constituição Estadual (DAVIES, 2006, p. 767).

Queremos expor que os mecanismos de financiamento para a educação, que hoje passam por retração após a aprovação da Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), ainda se sustentam pela lógica da eficiência dos serviços públicos por mecanismos de otimização dos recursos impactando a educação no que tange à expansão, assim como na qualidade da oferta. Tendo como base os pressupostos do gerencialismo, essa lógica provoca o escamoteamento da eficiência do serviço público pela gestão, sendo o argumento complementado pelas medidas de *accountability* que responsabilizam os profissionais da educação pela insuficiência das políticas educacionais.

Exposto os impactos da reforma gerencial do Estado para a educação brasileira após a ofensiva neoliberal, e a respectiva mediação de Terceira Via, vamos no próximo capítulo identificar como tais mecanismos impactaram a EJA. Para isto, identificaremos os antecedentes históricos dessa modalidade de ensino para sua categorização no corpo das políticas educacionais que logram sentido até os dias atuais por meio de novos discursos e roupagem. Portanto, verificaremos os derivados para a gestão do financiamento e da estrutura da EJA, assim como os determinantes para a formação do homem de novo tipo, indissociável da reconfiguração da atuação-formação docente, considerando a totalidade interescalar no contexto de recomposição burguesa.

5. A EJA NO CONTEXTO DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO

No presente capítulo trataremos da reestruturação da EJA no país após a reforma gerencial do Estado brasileiro durante o primeiro governo FHC, tomando como centralidade para a análise a reconfiguração-reengenharia da gestão das políticas públicas para essa modalidade de ensino sobre o arcabouço teórico, político e ideológico do gerencialismo, inexorável do contexto da ofensiva neoliberal no país. Isto ocorrerá por meio do estudo dos mecanismos de financiamento após a institucionalização do FUNDEF e do FUNDEB³¹⁵, da redefinição parcial – considerando a nova roupagem das ações pretéritas³¹⁶ – das competências executivas após a ratificação da LDB e dos PNEs – este entendido como o corpo prescritivo conjuntural para as políticas de EJA – destacando o processo de descentralização, publicização, municipalização e da orientação programática para as políticas educacionais, indissociável da criação-refino das prescrições curriculares de acordo com as finalidades formativas do capital, das medidas de certificação de jovens, adultos e idosos, e das vicissitudes para a atuação-formação docente.

Seguiremos o princípio teórico-metodológico adotado até aqui, tomando como acamamento as mutações da/na EJA em sua historicidade, objetivando alguns apontamentos sobre a identidade dessa modalidade de ensino resultante das transformações pretéritas do período tomado como recorte histórico. Reiteramos que reproduziremos a contextualização sócio-histórica da EJA no país, como realizado nos capítulos anteriores nos temas abordados, para analisarmos os

³¹⁵ Previsto no Artigo N° 60 das ADCTs (BRASIL, 1988).

³¹⁶ Veremos adiante, após a breve exposição do histórico da EJA no país com a finalidade de examinar a construção de sua identidade, que as políticas para essa modalidade de ensino se reproduziram após o início do marco temporal da tese com nova forma e pouca alteração no conteúdo. Por isso que distinguimos tais ações com as devidas ressalvas.

impactos discriminados no primeiro capítulo quando tratamos do objeto e dos objetivos da pesquisa de doutoramento.

No primeiro momento exporemos, por meio da análise bibliográfico-documental, a historicidade da EJA no Brasil não descartando dados oficiais sobre a demanda e a oferta nas distintas variáveis sociais, econômicas, étnico-raciais e geográficas dessa modalidade de ensino. Posteriormente, examinaremos os impactos da ofensiva neoliberal sobre a EJA na mesma proposição metodológica com maior atenção aos dados estatísticos oficiais para evidenciarmos a tese aqui defendida, que se sustenta nas transformações da escolarização-certificação de jovens, adultos e idosos provocadas pela contrarreforma do Estado brasileiro, considerando paralelamente os derivados nacionais e internacionais para a promoção das políticas educacionais para essa modalidade de ensino que, resumidamente, se materializa sob as premissas da Pedagogia Política do Capital.

5.1 OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A IDENTIDADE DA EJA.

A EJA se caracteriza ao longo da história pelo caráter fragmentado, aligeirado, precário, multifacetário e descontínuo tanto em relação ao papel indutor do Estado para a promoção da escolarização de jovens, adultos e idosos demandantes, quanto à não continuidade dos estudos não destoante, em certo sentido, das políticas educacionais para os diferentes níveis e modalidades de ensino voltados para as classes subalternas, mas carregando consigo peculiaridades diante sua estratégica finalidade para a adaptabilidade da classe trabalhadora às contradições da sociedade de classes, agrupadas às intencionalidades da recomposição burguesa mesmo que potencialmente periférica quando comparada à Educação Básica, o Ensino Superior e o Ensino Técnico-tecnológico nos dias atuais. Entretanto, não descartamos de modo algum a importância da EJA para a sustentação do regime societário-produtivo burguês, que mantém como caráter “ontológico” o corpo compensatório, sendo reestruturado em parte após a constituinte por meio do discurso-apologia da inclusão social como respaldam as prescrições oficiais e demais orientações do mesmo escopo em diferentes escalas, sincrônico à redefinição programática contendo intencionalidade para a

qualificação do/para o trabalho simples no bojo da ideologia da empregabilidade-emprededorismo, assim como ao exercício da cidadania de novo tipo – ativa.

Sabemos que sua existência no Brasil é correspondente direto da insuficiência histórica da escola básica e, principalmente, dos determinantes históricos, sociais, econômicos e políticos da sociedade de classes do capitalismo dependente que reestruturou o dualismo escolar ao longo do tempo – variando de acordo com as especificidades nacionais³¹⁷ e históricas considerando o bloco regional latino-americano. Para suprir a persistente demanda no país, a EJA se estruturou ao longo do tempo de maneira polimórfica-periférica, tendo como marca a insuficiência da oferta para a totalidade demandante e ancorada historicamente no projeto político-pedagógico do capital para a reprodução social material e imaterial da classe trabalhadora, paralelamente aos projetos de menor alcance que se desenvolveram paradoxalmente a este pressuposto – mesmo com menor duração e capilaridade. Queremos afirmar com isso, salvo raras exceções que lograram continuidade aos projetos de escolarização-certificação em considerável período, e um conteúdo programático explícito, a ausência de uma identidade da EJA no país diante da descontinuidade das iniciativas formais ou não.

Esta assertiva se coaduna ao estudo de Di Pierro (2005), assim como demais autores da área³¹⁸, mediante sua análise da “transição de paradigmas político-pedagógicos e pela percepção da diversidade sociocultural dos sujeitos de aprendizagem” (DI PIERRO, 2005, p. 1116)³¹⁹ tanto pelos formuladores das políticas

³¹⁷ Esta conclusão se reifica na conferência dos índices de analfabetismo-escolarização dos países periféricos do capitalismo no bloco regional latino-americano, que apresentam dados diferenciados, alguns superiores, outros inferiores ao nosso país, sem interferir de modo profícuo em sua colocação na DIT, ou na própria relação política e econômica subalterna com os países centrais. Ao mesmo tempo, cabe destaque a forma como escolarização de adultos é tomada nos países centrais que erradicaram o analfabetismo ao longo do processo histórico, assim como garantem ampla escolaridade de sua população, sendo entendida como formação-qualificação técnica-tecnológica da classe trabalhadora, vide os Relatórios Globais sobre Aprendizagem e Educação de Adultos (GRALE) da UNESCO, assim como suas ações em conjunto com institutos internacionais para área, com destaque para o Instituto de Cooperação Internacional da Associação Alemã para a Educação de Adultos (IIZ/DVV).

³¹⁸ Soares (2008), Ventura (2011), Haddad e Di Pierro (2000), Paiva (1973), Oliveira e Paiva (2004), Gadotti (2011), dentre outros.

³¹⁹ Outra categorização importante é apresentada por Gadotti (2011, p. 37), distinguindo a educação de adultos em educação de classe, educação popular e educação do sistema (formal). Porém, preferimos a realizada pelo mesmo autor pela estruturação histórica, evitando assim como a confusão conceitual entre educação de classe e popular, entendidas aqui como convergentes em largo sentido. Cabe acrescer que utilizaremos de modo convergente as contribuições de Di Pierro (2005) e Fávero e Freitas (2011).

educacionais, quanto pelos teóricos da área, resultando em movimentos inconclusos para a (re)definição estrutural da EJA ao longo da história do país, fruto em larga escala das demandas conjunturais do bloco no poder e das questões imanentes dando consistência à categorização “fragmentação-descontinuidade” das políticas educacionais para essa modalidade de ensino. A pesquisa discriminada (DI PIERRO, 2005) expõe de modo panorâmico a evolução da EJA no Brasil tomando como marco inicial a década de 1940 por meio das campanhas de alfabetização³²⁰, sendo retomadas na década de 1970 pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) no período anterior à Nova República com diferentes enlances. Neste mesmo recorte histórico ocorreram “movimentos de educação e cultura popular ligados a organizações sociais, à Igreja Católica e a governos que desenvolveram experiências de alfabetização de adultos orientadas a conscientizar os participantes de seus direitos” (DI PIERRO, 2005, p. 1117).

Tomamos o estudo de Gadotti (2011, p. 43) para a periodização da EJA³²¹ prévia à Nova República.

1º De 1946 a 1958, em que foram realizadas grandes campanhas nacionais de iniciativa oficial, chamadas de “cruzadas”, sobretudo para “erradicar o analfabetismo”, entendido como uma “chaga”, uma doença como a malária. Por isso se falava em “zonas negras de analfabetismo”.

2º De 1958 a 1964. Em 1958 foi realizado o 2º Congresso Nacional de Educação de Adultos, que contou com a participação de Paulo Freire. Partiu daí a ideia de um programa permanente de enfrentamento do problema da alfabetização que desembocou no Plano Nacional de Alfabetização de Adultos, dirigido por Paulo Freire e extinto pelo Golpe de Estado de 1964, depois de um ano de funcionamento. A educação de adultos era entendida a partir de uma visão das causas do

³²⁰ Esta campanha demarca o início da reflexão mais profunda sobre o problema do analfabetismo adulto não só Brasil, como ressalta Torres (2011, pp. 25-31) sobre os programas de alfabetização no México na década de 1940 – 1943-1944 –, assim como em outros países da América Latina como nos casos da Venezuela e Guatemala (PAIVA, 1973, p. 194), assim como suas consequências para a integração social e econômica destes sujeitos históricos, sem produzir uma proposta metodológica para tal, iniciada por Paulo Freire na década de 1960 (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p. 60). Não tomaremos aqui as medidas pretéritas, como realizam outros autores, pelas iniciativas não derivadas diretamente do Estado, como o caso dos jesuítas, etc.

³²¹ Fávero e Freitas (2011) apresentam uma periodização diferenciada por meio de “passos”. O primeiro seria a educação supletiva/educação de adultos entre 1938 e 1940; o segundo, denominado como Lourenço Filho, foram as campanhas dentre 1945 e 1962; o terceiro passo foram as medidas de educação popular no início da década de 1960; o quarto se restringe à educação permanente no período da Ditadura Civil-Militar; a quinta iniciativa se restringe às ações derivadas da Constituição de 1988 e os anos 1990; e, por fim, os anos 2000 e o parecer Cury.

analfabetismo, como educação de base, articuladas com as “reformas de base”, defendidas pelo governo popular/populista de João Goulart. Os CPCs (Centros Populares de Cultura), extintos logo depois do golpe militar de 1964, e o MEB (Movimento de Educação de Base), apoiado pela Igreja e cuja duração foi até 1969, foram profundamente influenciados por essas ideias.

3º O governo militar insistia em campanhas como a “Cruzada do ABC” (Ação Básica Cristã) e posteriormente, o MOBREAL (GADOTTI, 2011, p. 43 – grifos do autor).

No início da segunda metade do século passado a EJA/EDA já vivenciara um caleidoscópio diante da multiplicidade de ações com distintos princípios, não se diferenciando, com as devidas ressalvas, das transformações na Educação Básica³²², mas mantendo a sua categorização compensatória-fragmentada como espelhada em parte na atual LDB mesmo que por meio de novas roupagens. Estas iniciativas, de ações diferenciadas de acordo com as finalidades das campanhas e programas efêmeros para a erradicação do analfabetismo, tem como gênese o próprio reconhecimento da educação de adultos³²³ como política educacional ainda na década de 1940³²⁴ (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001), mesmo sendo destacada anteriormente na Constituição de 1934, gerando a criação anos mais tarde do

[...] Fundo Nacional de Ensino Primário em 1942, do Serviço de Educação de Adultos e da Campanha de Educação de Adultos, ambos em 1947, da Campanha de Educação Rural iniciada em 1958 e da

³²² Vide o impulso para a profissionalização do Ensino Médio (CUNHA, 1977), ou suas transformações após a LDB de 1971 (CUNHA, 1978).

³²³ Utilizaremos a diferenciação entre a educação de adultos, educação de jovens e adultos, e educação de jovens, adultos e idosos respeitando a abordagem dos autores, assim como as prescrições oficiais e demais declarações internacionais. Porém, diferenciaremos apenas quando o conteúdo formativo for merecedor de ressalvas.

³²⁴ No caso brasileiro, Fávero e Freitas (2011, p. 365) ressaltam as atividades pretéritas à 1940, considerando em parte as ações na Colônia e no Império, para a educação de jovens e adultos realizadas pelo setor fabril ainda no século XIX, assim como as experiências de grupos políticos e anarquistas no mesmo processo, com mais afincos no início do século XX. Mas cabe referência, em relação à gênese da educação de jovens e adultos, ainda no ano de 1856, a criação do Liceu de Artes e Ofícios no Rio de Janeiro, “que mantinha cursos noturnos para operários. Detém-se, em especial, na experiência dos Cursos de Extensão, Continuação, Aperfeiçoamento e Oportunidade, por ele concebidos, instalados e coordenados no antigo Distrito Federal (atualmente Município do Rio de Janeiro), em 1935, durante a gestão de Anísio Teixeira na Diretoria de Educação de Adultos e Difusão Cultural da Secretaria de Educação. Merece destaque a qualidade excepcional desse estudo, pela atualidade de muitas afirmações feitas, em particular sobre as atitudes e competência dos professores para trabalhar na educação de adultos e pela coerência do compromisso político do autor com o atendimento prioritário aos operários e demais pessoas das classes populares” (FÁVERO; FREITAS, 2011, pp. 365-366).

Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo em 1958 (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p. 59).

Esse movimento institucional se deu após a constatação anos anteriores, por meio do Censo Demográfico de 1920, do quantitativo de 72% de analfabetos no país, levando posteriormente o governo Getúlio Vargas³²⁵ à reorientação das políticas educacionais pressionado tanto pelo movimento dos renovadores³²⁶ da educação (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 110)³²⁷, quanto pela burguesia industrial nascente. Enquanto os primeiros militavam pela institucionalização da responsabilidade educacional considerando a desorganização, a fragmentação, a ausência de um projeto nacional para a educação similar em parte com os anseios do Estado Novo, assim como as questões econômicas, vide a comparação dos índices de analfabetismo do país com os demais da América Latina, a elite nacional exercia o mesmo movimento tendo como objetivo as mudanças sociais e produtivas no início do processo de industrialização, sobretudo após a criação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) em 1938.

Para contemplar tais evocações da sociedade civil, a primeira ação do Estado brasileiro foi o estabelecimento de 25% dos recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário (FNEP) para a o Ensino Supletivo de jovens e adultos após a Segunda Guerra Mundial – pressionado pelas denúncias da UNESCO. Porém o fundo, criado em 1942, só passou a vigorar em 1946 (PAIVA, 1973). O segundo passo ocorreu em 1947 por meio da criação do Serviço de Educação de Adultos (SEA) para a “orientação e coordenação geral dos trabalhos dos planos anuais do ensino supletivo para adolescentes e adultos analfabetos” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p.

³²⁵ O golpe executado pelo bloco capitaneado por Vargas, dando origem ao Estado Novo, “representou a vitória da corrente autoritária no seio do poder, ou seja, da aliança entre a burocracia civil e militar e a burguesia industrial, com o objetivo de industrializar o país” (RODRIGUES, 1988, p. 14), tomando como perspectiva desenvolvimentista as bases da modernização conservadora.

³²⁶ “O Movimento Renovador promovido por um grupo de educadores brasileiros imbuídos de idéias liberal renovadoras sobre o ensino e que cria a Associação Brasileira de Educação, era o início de uma luta ideológica no âmbito do Estado que iria culminar na publicação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional”, em 1932, e nas lutas travadas mais tarde em torno do projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O Movimento Renovador pretendia sensibilizar o poder público e os profissionais da educação para os problemas cruciais da educação nacional — o arcaísmo das relações sociais fundadas na aristocracia rural e reforçado pela educação tradicional — e a necessidade urgente de se tomarem medidas concretas para equacionar e resolver esses problemas” (SOUZA, 2000, p. 83).

³²⁷ Haddad e Di Pierro não mencionam a idade para a consideração da situação de analfabetismo. Entretanto, Paiva (1973, p. 189) oferece essa informação por meio do Censo Demográfico da década de 1940, onde 55% da população acima de 18 anos era analfabeta, o que deixa claro a dimensão do problema.

111), incluindo a produção e a distribuição de recursos didáticos. A terceira iniciativa se deu com a criação da Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA) no mesmo ano, idealizada e coordenada por Lourenço Filho – um dos protagonistas do Movimento dos Pioneiros da Escola Nova.

A função supletiva foi inteiramente assumida pela primeira Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), organizada pelo Ministério da Educação e Saúde (MES), a partir de 1947. Os alunos analfabetos eram atendidos em classes de emergência, designadas como de ensino supletivo e organizadas com apoio das secretarias de educação e entidades privadas. As aulas eram noturnas, com professores do antigo ensino primário ou voluntários, e material didático produzido em grandes quantidades e distribuído pelo MES: cartilha de alfabetização *Ler*, livro de leitura *Saber*, elaborados segundo o método Laubach, e Manual de Aritmética, além de fascículos sobre higiene e saúde, civismo, técnicas agrícolas rudimentares, dentre outros pontos (FÁVERO; FREITAS, 2011, p. 368).

Na fórmula supletiva Lourenço Filho destacou que a escolarização dos adultos neste formato atendia, dentro de suas possibilidades e limitações, o combate ao analfabetismo complementadas pelas funções profissionais “visando a reajustar o homem às novas condições de trabalho, por meio de cursos extraescolares de continuação, aperfeiçoamento e difusão cultural” (FÁVERO; FREITAS, 2011, p. 367), além do papel cívico-social com foco nos migrantes brasileiros e estrangeiros de acordo com as orientações da recém-criada UNESCO³²⁸. Neste mesmo intento, articulando as demandas materiais e societárias do capital, e sua potencialidade como marco referencial para a escolarização de uma geração, Beisiegel (1997, p. 29) salienta por meio da análise do CEAA que

[...] A alfabetização de adultos era vista como peça importante nesse processo mais geral de promoção educacional do todo o povo. Mais ainda, essa educação do adulto analfabeto se inscreveria como elemento privilegiado no esforço mais amplo de elevação educacional do país. Além de possibilitar, a curto prazo, a recuperação do atraso educacional que se exprimia nas elevadas taxas de analfabetismo da população, a educação do adulto viria a constituir-se, também, em condição necessária a maior eficiência do ensino infantil.

Esta Campanha se insere no contexto de elevado resultado quantitativo, pois reduziu o analfabetismo da população acima de cinco anos de

³²⁸ Criada em 16 de novembro de 1945.

idade para 46,7% em 1960³²⁹. Para Beisiegel (1993; 1997) a CEAA foi um exímio exemplo programático se refletindo também no processo de descentralização executiva e na base para a institucionalização da EJA no país, vide sua duração até o ano de 1963³³⁰ – a campanha mais longa da história. No período do Estado Novo se consolidou a ampliação da escolarização da população e a reestruturação da engenharia administrativa das políticas educacionais, tendo em vista o projeto material e imaterial para a construção do Estado-nação com o objetivo de acomodar as “tensões que cresciam entre as classes sociais nos meios urbanos” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 111), vide o fracasso e o caráter efêmero da Campanha Nacional de Educação Rural (CNER) que relegou ao ostracismo a preocupação com as tensões no campo – idêntica as premissas da “revolução burguesa” brasileira –, assim como a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA) sob bases diferenciadas da CEAA – criado em 1958 com término em 1963 –, considerado aqui como a quarta ação em larga escala para a alfabetização de jovens e adultos prévia do golpe de Estado de 1964 (PAIVA, 1973).

Sob outra ótica, menos entusiástica que Beisiegel (1997), Paiva (1973, pp; 39-46) enfatiza que a tomada da EJA como política educacional por meio das ações da CEAA refletiu o recrudescimento do “entusiasmo pela educação” através da reconfiguração dos ideais da “democracia liberal” de cunho nacionalista, como destacamos no exame sobre a revolução burguesa no Brasil pela sobrevalorização do voluntariado e do patriotismo, ficando o Estado à margem executiva em parte considerável. Para a autora a escolarização de jovens e adultos se insere, desde sua origem, nos interesses da elite nacional industrial para o reordenamento da sociabilidade burguesa, para a ampliação da base eleitoral e para a reorientação ideológica contraposta à ordem oligárquica. Seria uma estratégia para a ampliação da capilaridade representativa do setor industrial, que através dos princípios

³²⁹ Cabe menção que a Campanha teria como “preferência à instalação de classes nos núcleos de população rural e aos candidatos que estivessem entre 15 e 25 anos” (PAIVA, 1973, p. 190).

³³⁰ O CEAA tinha como plano, caracterizado como “ação extensiva”, ir além do “ensino das técnicas elementares da leitura e da escrita, mas pretendia oferecer alfabetização (3 meses) e condensação do curso primário em dois períodos letivos de 7 meses de duração; a “ação com profundidade”, por outro lado, deveria referir-se à capacitação profissional e à atuação junto às comunidades (tentada através da Campanha Nacional de Educação Rural). [...] No entanto, tal aprofundamento foi bastante restrito e a Campanha caracterizou-se fundamentalmente pelo seu aspecto extensivo” (PAIVA, 1973, p. 190 – grifos da autora).

tecnicistas, e indo além – programaticamente – da esquerda marxista³³¹ e da Igreja Católica, consolidaram a educação das massas como instrumento de participação e cooptação política.

Paiva (1973) ressalta que o acréscimo de matrículas antes do CEEA (1945-1946) de 101.025 para 120.165 estudantes, assim como o número de unidades escolares de 1.810 para 2.077, levou para o setor um determinado otimismo-euforia. O que fora observado também no alcance da Campanha, que entre 1947 e 1953 contabilizou a ampliação de matrículas de 659.606 para 850.685 (PAIVA, 1973, p. 191). Porém, a partir de 1954 se inicia o esvaziamento da Campanha pela desistência do voluntariado, pela retração do financiamento, e pela não execução do plano por parte dos estados, sendo progressivamente substituído extensivamente pelo Sistema Rádio-educativo Nacional (SIRENA) e entrando em franco declínio após o II Congresso Nacional de Educação de Adultos em 1958.

As dificuldades haviam começado a aparecer desde 1949 quando as autoridades paulistas queixavam-se das irrisórias vantagens oferecidas ao professor, causando falta de entusiasmo e mesmo abandono do trabalho, havendo lugares onde nem mesmos os leigos aceitavam as tarefas da Campanha; assinalavam o desinteresse das Comissões Municipais, as dificuldades encontradas no recrutamento dos analfabetos que relutavam em inscrever-se ou que facilmente evadiam, o atraso no pagamento³³² dos professores e a inadequação do período escolar da Campanha (maio-dezembro ou abril-novembro) coincidindo com as férias escolares (PAIVA, 1973, pp. 191-192).

O quinto princípio para pensarmos a gênese institucional, considerando o Estado como indutor, da EJA no país se assenta nas considerações de Rodrigues (1998, p. 7) sobre o CNI, que substituíra o tímido Centro Industrial do Brasil (CIB) e se constituía como o principal representante da burguesia industrial brasileira preocupado com a formação-escolarização da classe trabalhadora, influenciando diretamente as ações governamentais por meio de sua tríade pedagógica “composta pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI),

³³¹ Estas retornarão ao cenário com maior fôlego no término da década de 1950 (PAIVA, 1973, p. 42).

³³² Estes, segundo Paiva (1973, p. 190 – grifo da autora), recebiam “uma gratificação “pro-labore”, em níveis abaixo dos salários normais dos professores. Tudo fazia parte de uma estratégia que visava conduzir a comunidade a participar da alfabetização de adultos como tarefa cívica e por isso foi aberto o voluntariado”.

Serviço Social da Indústria (SESI), e pelo Instituto Euvaldo Lodi (IEL)”³³³. O pensamento pedagógico da empreitada industrial no período do Estado Novo, assim como em tempos futuros, se daria pela “Educação Conciliadora” para a elevação do padrão de vida da classe trabalhadora e da produtividade nos limites do lucro da classe burguesa sustentada em dois pilares: “preparo educacional-profissional e preparo moral” (RODRIGUES, 1998, p. 66). O primeiro estaria a cargo do SENAI, enquanto o último pilar sob a tutela do SESI, contemplando as bases para a relação entre a economia e a educação no Brasil como bem analisa Cunha (1978). Essa proposta garantiria a lógica da conciliação dos interesses de classe, que em nossa análise se refere à ótica do capital, que se materializou no país sob as premissas da ideologia desenvolvimentista imperando a primazia da iniciativa privada para a relação trabalho-educação (RODRIGUES, 1998, pp. 80-84).

Os anos de 1959-1964, para Haddad e Di Pierro (2000, p. 111), demarca o “período de luzes para a Educação de adultos”, tendo como marco referencial o segundo Congresso Nacional de Educação de Adultos, no ano de 1958, com foco na reflexão das ações para a EJA/EDA no contexto de desmoralização e declínio da CEAA³³⁴ (PAIVA, 1973, p. 206), e consecutiva criação da Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA) em janeiro do mesmo ano. Ressaltamos que nesse contexto se consolidaram as experiências da área de cultura popular, o efêmero amadurecimento do processo democrático representativo após as eleições de 1958, “a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, e a aprovação do Plano Nacional de Educação, em 1962” (FÁVERO; FREITAS, 2011, pp. 369-370)³³⁵, acompanhadas pelo fracasso das

³³³ O primeiro seria responsável pela aprendizagem industrial; o segundo é denominado como “fábrica de cidadãos” (RODRIGUES, 1998, p. 21); e o último seria “a ponte entre a produção e o saber acadêmico” (RODRIGUES, 1998, p. 25). A tríade formaria o “trabalhador de novo tipo” nas mesmas bases expostas por Gramsci em *Americanismo e Fordismo* (2015).

³³⁴ Segundo Paiva (1973, p. 208 – grifo da autora), a principal crítica ao CEAA era o seu precário funcionamento, subtraído pela “transmissão de uma simples “técnica de assinar o nome”. Reconhecia-se amplamente a falência da Campanha como estratégia e como método de combate ao analfabetismo”.

³³⁵ Destacamos que apesar da primeira LDB, obviamente, inaugurar um modelo de sistematização e estruturação da educação brasileira, sua perspectiva é liberal, apresentando avanços pela responsabilização do Estado, sob a escolha da família, da educação de acordo com o Artigo N° 2 (BRASIL, 1961), na fixação do financiamento da União e dos sistemas subnacionais, no processo de descentralização, etc.

pretéritas campanhas de alfabetização e a superação das finalidades formativas voltado apenas para ler, escrever e contar.

Dentre as discussões pautadas no Congresso se destacaram a particularidade da EJA no país em relação ao aspecto didático-pedagógico que se aproximava das ações para a Educação Infantil, *infantilizando* a relação ensino-aprendizagem e incrementando a *autodesvalia* dos oprimidos (FREIRE, 1974), concomitante às mutações conjunturais ao longo do governo de Juscelino Kubitschek – que participou destacando a relevância do evento. De todo modo, o que esteve em jogo foi a busca por novos princípios político-metodológicos para a EJA no país, orientado por um lado para a integração da classe trabalhadora à nova dinâmica desenvolvimentista resultante do projeto nacional-desenvolvimentista no corpo da Teoria do Capital Humano (TORRES, 2011, p. 30).

O próprio presidente da República, em discurso, perante o Congresso reunido, ressaltou o importante papel da educação dos adultos na solução dos problemas criados pelo desenvolvimento econômico. Ele daria “preparo intensivo, imediato, e prático aos que, ao se iniciarem na vida, se encontram desarmados dos instrumentos fundamentais que a sociedade moderna exige para completa integração nos seus quadros: a capacidade de ler e escrever, a iniciação profissional técnica, bem como a compreensão dos valores espirituais, políticos e morais da cultura brasileira” (PAIVA, 1973, p. 207).

Por outro lado, Di Pierro, Joia e Ribeiro (2001, p. 60) destacam esse processo pela ascensão de novos princípios pedagógicos que instaurou uma “nova gênese” da EJA no país, capitaneado pelos setores da esquerda entrincheirados no Estado Novo que ganharam novo fôlego após o desmantelamento da agenda econômica e pela expressiva votação nas eleições de 1960, sinalizando os riscos da escolarização para a classe dirigente (PAIVA, 1973, p. 204)³³⁶. Isto se daria pela pulverização do modelo de desenvolvimento baseado no capital internacional se refletindo na queda do padrão de consumo, na elevação do desemprego, nos conflitos urbanos e rurais e na polarização geopolítica da Guerra Fria que gerou o acirramento da disputa ideológica no país – desencadeando mais tarde movimentos

³³⁶ Paiva (1973, p. 204) aponta que neste período começa a intensificação da disputa pela escolarização das massas, capitaneado por um lado pelo então governo Jânio Quadros por meio do favorecimento da criação de programas diante efeito eleitoral, pela Igreja Católica para a conservação dos valores societários conservadores, e frações do pensamento social cristão, além de vultuosa parte da esquerda diante dos ganhos políticos e eleitorais também.

contrários na sociedade civil, e porque não o golpe de 1964 –, abrindo um flanco na guerra de posição para os ideais do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do Movimento de Educação de Base³³⁷ (MEB) liderado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)³³⁸, dando origem prescritiva, pois não se efetivou de fato naquele momento, para a Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo (MNCA)³³⁹.

A proposta inicial do MEB, retomava em grandes linhas o conceito tradicional de educação de base, justificado pela Igreja católica como exigência de sua ação evangelizadora junto às massas. Essa proposta insere-se na tomada de consciência, por parte da Igreja, do subdesenvolvimento e da necessidade de sua superação. Em 5 de dezembro, o MEB foi criado, em colaboração com o Estado, para concretizar sua presença no social, junto aos pobres e injustiçados, através de um projeto educativo. Para a Igreja colocava-se nesse momento o problema das “reformas de base”, entendendo de modo específico as causas estruturais do subdesenvolvimento e, a partir daí, formulando proposta de superação da crise brasileira (FÁVERO, 2004, pp. 4-5 – grifo do autor).

O MEB foi uma das estratégias para a escolarização de adultos no governo Jânio Quadros, inseridos mais tarde no Plano Nacional de Educação em 1962. Sua realização se deu sob a responsabilidade da CNBB por meio da multiplicação das experiências radiofônicas realizadas pelas arquidioceses de Natal e Aracaju³⁴⁰ contando, de acordo com o Decreto Nº 50.370, de 21 de março de 1961 (BRASIL, 1961), a instalação de 15 mil escolas radiofônicas e o montante de 414.300.000,00 cruzeiros de acordo com a meta estabelecida no plano quinquenal, além da disponibilidade da Presidência da República para a requisição de servidores, assim como convênios interministeriais. Sua atuação teve como foco as

³³⁷ Segundo Fávero (2004), a educação de base é uma proposta ancorada nas iniciativas de UNESCO em 1947, com a intenção de propiciar, por diferentes meios de comunicação até, a escolarização em regiões distantes e precárias.

³³⁸ O MEB tinha como proposta inicial a construção de escolas radiofônicas nos estados da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, contando com apoio do governo federal por meio da criação, progressiva, de 15 mil escolas, os meios de comunicação da Representação Nacional das Emissoras Católicas (RENEC), do voluntariado no papel de monitor dos cursos (FÁVERO, 2004, p. 2).

³³⁹ Este movimento se consolidou no término do governo João Goulart, sendo um “programa tampão” (PAIVA, 1973, p. 226), por se inserir na substituição efêmera das campanhas.

³⁴⁰ A organização das atividades do MEB era efetivada por professores, locutores, supervisores e pessoal de apoio responsável pela preparação e execução por meio da diocese local. “No funcionamento das escolas radiofônicas estavam presente os monitores – escolhidos pela própria comunidade, treinados pelo MEB e encarregados de provocar discussões sobre o assunto da aula transmitida pelo rádio, de verificar os exercícios e estimular os alunos para o estudo –, colaboradores voluntários do movimento” (PAIVA, 1973, p. 223).

regiões que apresentavam maiores quantitativos de analfabetos no país – norte, nordeste e centro-oeste –, sendo progressivamente capitaneado pelos leigos e sem propósitos evangelizadores (PAIVA, 1973, p. 223).

Outra característica da EJA neste contexto se refere à reestruturação pedagógica e política derivada do Congresso Nacional de Educação de Adultos que contou sinteticamente com três teses em disputa (PAIVA, 1973, p. 209). A primeira reivindicava a educação de adultos como instrumento para a prevenção da subversão; enquanto a segunda, não muito diferente da citada, via a importância da escolarização com foco na população rural para evitar seu deslocamento para as cidades. A terceira se destacou por meio das contribuições teóricas da “comitiva” de Pernambuco liderada por Paulo Freire, que anteciparam sua participação em um seminário regional identificando as consequências e causas sociais do analfabetismo e do pauperismo (PAIVA, 1973, p. 209). A conclusão do Congresso foi o abandono do “otimismo pedagógico” e a “reintrodução da reflexão sobre o social na elaboração das ideias pedagógicas” (PAIVA, 1973, p. 210)³⁴¹ incluindo a elevação do nível cultural, a inclusão dos analfabetos no pleito, a gratuidade e universalidade da educação primária, e o combate institucional ao preconceito contra o analfabeto por meio do fortalecimento da CNEA.

Efetivamente, a CNEA preocupava-se com a educação popular de crianças e adultos e com a contribuição potencial ao desenvolvimento econômico-social. Sua programação, destinada a diversas faixas etárias de idade, visava combater o analfabetismo em todas suas frentes, enfocando-o como fenômeno social que tem causas sócio-econômicas que devem ser conhecidas (PAIVA, 1973, p. 215).

Na mesma perspectiva político-pedagógica do MEB, mas com finalidades distintas e contando com apoio do governo federal para as ações nas escalas local e regional³⁴², surgiram o Movimento de Cultura Popular do Recife

³⁴¹ Como destacam Paiva (1973), Di Pierro, Joia e Ribeiro (2001) Di Pierro e Haddad (2001), Torres (2011) e Gadotti (2011), o princípio pedagógico que se fortaleceu neste período, contra os derivados hegemônicos para o incremento de capital humano, tem como vertente o diálogo e a protagonização dos estudantes no processo de ensino-aprendizagem, com base na realidade concreta dos trabalhadores, e tendo como principal referência Paulo Freire.

³⁴² Para Dreifuss (1981, pp. 229-259) O Governo João Goulart ficou marcado por um conjunto de reformas sociais, tendo a Igreja Católica, em grande parte, a principal força orgânica, assim como setores da imprensa, rompendo em significativamente com a forma populista de dominação e a relação dependente-subalterna com o bloco de poder multinacional, o que não impediu, de modo algum, para a continuidade das ações da burguesia nacional e sua articulação para o retorno mais consolidado ao poder em 1964.

(MCPR) em 1960, os Centros Populares de Cultura (CPC) da União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1961, a Campanha De Pé no Chão Também se Aprende a Ler³⁴³ no município de Natal no mesmo ano, “o Sistema de Alfabetização Paulo Freire, que, a partir da experiência de Angicos³⁴⁴, em 1963, inovou radicalmente não só o conceito de alfabetização como consolidou o próprio modo de trabalhar com os adultos” (FÁVERO; FREITAS, 2011, p. 371), e o Programa Nacional de Alfabetização (PNA) promovido pelo MEC, no último suspiro do governo João Goulart, sob a liderança de Paulo Freire.

Embaladas pela efervescência política e cultural do período, essas experiências evoluíam no sentido da organização de grupos populares articulados a sindicatos e outros movimentos sociais. Professavam a necessidade de realizar uma educação de adultos crítica, voltada à transformação social e não apenas à adaptação da população a processos de modernização conduzidos por forças exógenas (DIPIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p. 60).

Para Paiva (1973, pp. 163-164) esses movimentos são frutos do contexto político-ideológico do período em questão. No primeiro momento a ascensão destes surge como resposta às reformas educacionais após a segunda metade do século XX que promoveram em larga escala a ampliação da oferta focalizada na Educação Básica regular. Ribeiro (2011, pp. 45) constata tal assertiva ao expor, por meio dos dados do IBGE, a taxa de 75% de pessoas acima de 25 anos sem o Ensino Fundamental no ano de 1960. Números que se agravam quando consideramos a conclusão do que hoje se categoriza como Ensino Médio no mesmo segmento demográfico no país, contabilizados em 1,1% no ano de 1960. A segunda resulta da reação social ao conteúdo hegemônico para a escolarização da população jovem e adulta analfabeta. Dentre estes, Paiva (1973) destaca a defesa do voto dos analfabetos³⁴⁵ que gerou uma guinada crítica nos/dos movimentos de educação popular para além da alfabetização, almejando então sua conscientização diante da estrutura socioeconômica do país contra o paternalismo, fisiologismo e

³⁴³ Segundo Paiva (1973, p. 246) o MEB e a Campanha De Pé no Chão Também se Aprende a Ler tinha como finalidade a alfabetização, enquanto os CPCs preocupavam-se com a manifestações artísticas de conteúdo popular, e o MCP em atividades diversificadas.

³⁴⁴ Município brasileiro localizado no estado do Rio Grande do Norte.

³⁴⁵ Sobre isso a autora acrescenta o elevado preconceito desferido aos analfabetos, combatido por parte da esquerda marxista pela redefinição do conceito de cultura sob a categorização popular, buscando o referencial legitimador no campo científico da Antropologia (PAIVA, 1973, p. 205)

assistencialismo político-eleitoral. Os primeiros anos da década de 1960 serão cruciais para a esse modelo no país, tendo em vista também a ampliação da base eleitoral *janguista*, quando

[...] Cristãos e marxistas, principalmente, empenham-se em movimentos de educação de adultos que enfatizam a importância da cultura popular e sua difusão. O próprio governo central, em face da multiplicação dos movimentos locais, pensa em estabelecer uma coordenação nacional que permitisse o crescimento dos programas: uma frente ampla em favor da educação e da conscientização da população adulta analfabeta ou semi-analfabeta encontra respaldo no governo da União (PAIVA, 1973, p. 164).

Em 1963 as campanhas foram se extinguindo aos poucos, dando origem às iniciativas locais de caráter público-privado em todo o território nacional (PAIVA, 1973, p. 243), mantendo em seu conteúdo divergências dos projetos alçados anteriormente por frações da esquerda, mas continuando com as trocas de experiências capitaneados pela UNE através dos seminários regionais e do Movimento Popular de Alfabetização (MPA) – Campanha de Alfabetização da UNE³⁴⁶. Ao mesmo tempo, como reiteram Fávero e Freitas (2011, p. 373), as redefinições ocorreram pela censura aos programas radiofônicos, optando o MEB pelo contato presencial para a conscientização dos estudantes, assim como a valorização da participação política local como forma de amadurecimento para a atuação na escala nacional.

A avaliação deste período ocorreu no primeiro Encontro Nacional de Alfabetização e Cultura Popular no ano de 1963, que contou com 158 delegados, 69 observadores e 22 convidados, o que para Paiva (1973, p. 245) demonstra a amplitude de iniciativas neste intento vide o comparecimento espontâneo. Dentre as conclusões do evento cabe destaque para a precariedade das condições materiais para a alfabetização, para a rasa ajuda do governo federal, para a predominância do trabalho voluntário, para a pouca implementação do método Paulo Freire, e para o raso debate teórico (PAIVA, 1973, p. 247). Os aspectos “positivos” foram as convergências acerca do projeto político-pedagógico, direcionando a relevância da alfabetização de jovens e adultos pela potencialidade política no projeto de

³⁴⁶ Estes divergiam em relação ao material didático, optando por cartilhas, em contraposição ao CPC que adotava o método Paulo Freire (PAIVA, 1973, p. 244).

libertação nacional com foco na zona rural, descartando qualquer princípio paternalista na relação ensino-aprendizagem, assim como a relação comunitária e a elaboração de mecanismos de comunicação próximos à realidade dos discentes.

O golpe militar de 1964 produziu uma ruptura política em função da qual os movimentos de educação e cultura populares foram reprimidos, seus dirigentes, perseguidos, seus ideais, censurados. O Programa Nacional de Alfabetização foi interrompido e desmantelado, seus dirigentes, presos, e os materiais apreendidos. A Secretaria Municipal de Educação de Natal foi ocupada, os trabalhos da Campanha “De Pé no Chão” foram interrompidos e suas lideranças foram presas. A atuação do Movimento de Educação de Base da CNBB foi sendo tolhida não só pelos órgãos de repressão, mas também pela própria hierarquia católica, transformando-se em 1970 muito mais em um instrumento de evangelização do que propriamente de educação popular. As lideranças estudantis e os professores universitários que estiveram presentes nas diversas práticas foram cassados nos seus direitos políticos ou tolhidos no exercício de suas funções (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 113).

O terceiro marco histórico da identidade da EJA no país prévio à Nova República resulta da instauração do regime ditatorial civil-militar no país após o Golpe de 1964. As medidas institucionais só vieram a cabo dois anos após a consolidação das políticas educacionais deste bloco, mesmo diante da pressão dos organismos internacionais com destaque para a UNESCO ciente da parca escolarização e elevado analfabetismo entre os adultos (PAIVA, 1973, p. 260). A primeira iniciativa foi o fortalecimento da Cruzada Ação Básica Cristã (Cruzada ABC), criada em 1962 e contando, a partir de 1965, com financiamento da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no contexto de ajuda externa norte-americana no âmbito do programa Aliança para o Progresso, assim como doações privadas de bancos nacionais – Bradesco – e igrejas evangélicas da Holanda e Alemanha, e a Fundação Reynold Tobacco Company (PAIVA, 1973, p. 273)³⁴⁷.

³⁴⁷ Paiva (1973, pp. 272-273) expõe as cifras angariadas para a Cruzada, sendo oito milhões de cruzeiros em 1966, e seis milhões da mesma espécie dois anos depois, doados pela USAID.

Neste processo o paradigma da Educação Permanente³⁴⁸, calcado nos princípios do *aprender a ser*³⁴⁹, se tornou o referencial para a Educação de Adultos impulsionado pela OCDE no processo de automação produtiva (PAIVA; RETTNER, 1985; FÁVERO; TORRES, 2011), assim como respaldada pela segunda Conferência Internacional da UNESCO para a Educação de Adultos (CONFINTEA) realizado em Montreal entre 22 de agosto e dois de setembro de 1960, contando com a participação de 51 países – 26 a mais do que a primeira edição em Elsinor, no ano de 1949, quando a EDA era em parte marginalizada³⁵⁰ nos países centrais (KNOLL, 2009, p. 29).

A declaração da segunda CONFINTEA³⁵¹ reitera o avanço tecnológico e produtivo alcançado pela humanidade até então, dando destaque ao “aprender como palavra operativa” (UNESCO, 2009, p. 123). Tendo como título “O papel da Educação de Adultos em um mundo em mudança”, se considerou a necessária incorporação dos países periféricos neste processo descartando prescritivamente o contexto da Guerra Fria, mas imputando a relevância das culturas tradicionais dos diferentes países, a cooperação massiva com as mudanças em curso por meio da “reciclagem profissional”, o incentivo ao desempenho individual, a cooperação internacional, e a educação voltada para a formação profissional e para o consumo (UNESCO, 2009, p. 126). Para a contemplação destas considerações se recomendou a educação cívica e social, a educação geral e profissionalizante, e a inclusão dos

³⁴⁸ “A concepção de educação permanente partia da incompletude do homem, a ser completada com o apoio de processos educativos durante toda a vida e não apenas na faixa etária privilegiada para a educação básica, compreendida pelo início da escolarização até o ensino médio, realizados em várias instituições da sociedade e não apenas em escolas. [...] Um de seus pontos fundamentais era a relação entre a educação geral e a educação técnica ou a formação profissional, especialmente sua relação intrínseca: sem educação geral de qualidade não se consegue uma formação profissional satisfatória, em termos de abstração e capacidade de decisão exigidas pelos novos processos produtivos” (FÁVERO; FREITAS, 2011, p. 375).

³⁴⁹ Sinteticamente este princípio, como desenvolvido teoricamente por Furter (1973, pp. 36-38), tem como finalidade a alocação do conhecimento abstrato para o cotidiano, combinando teoria, técnica, prática, trabalho manual e intelectual, por meio da indissociabilidade da escola com a vida. O contrário seria, para o autor, a contra-educação, por não incluir nas iniciativas a personalidade dos sujeitos inexorável dos métodos de aquisição dos saberes e conhecimentos – aprender a aprender. A defesa por este paradigma se inclui na transformação do conhecimento para o acesso das classes populares, entendido por seu método de transposição didática e fragmentação do mundo em disciplinas, assim como a linguagem, reificador da dualidade escolar por meio da incapacidade de popularização do ensino propedêutico.

³⁵⁰ Nesta Conferência a EDA não era vista como algo específico, ou distinta da Educação Básica de modo geral, mas entendida como utilitária, para a rasa mitigação dos problemas sociais (KNOLL, 2009, p. 28).

³⁵¹ Esta contou com representantes dos Estados-membros, 52 ONGs, além de organizações internacionais como a ONU, OIT, OMS e o BIRD.

jovens na EDA no caso dos países do bloco asiático, africano e latino-americano, dando relevância para os métodos pedagógicos ativos, a instrumentalização da vocação e do desenvolvimento da aprendizagem, o tempo do lazer, os meios de comunicação para a expansão das ações de escolarização, e as ações com as organizações sociais.

O tema da educação permanente privilegiava a educação de adultos, referida, em primeiro plano, pelo menos no caso europeu, à possibilidade de formação para o mercado de trabalho, necessariamente continuada, exigida pelos novos sistemas de produção. Alguns autores abordavam também, e algumas vezes prioritariamente, a formação cultural mais ampla, propondo aprendizagens sistemáticas ou livres no lazer ou nas férias, por meio do cinema, da literatura, do turismo, dentre outras formas de aprender. Essa foi a perspectiva mais desenvolvida teoricamente, no Brasil e na América Latina (FÁVERO; FREITAS, 2011, p. 375).

De acordo com os autores supracitados, esse tipo de formação era realizado somente no ambiente empresarial-fábrica convergente ao caso brasileiro analisado por Rodrigues (1988) após a solidificação do Estado Novo. O conteúdo novo fora sua incorporação pelo Estado, convergente ao nacionalismo conservador, deslocando a relação capital-trabalho para os requisitos da sociedade futura com foco na cultura de massas (PAIVA; RATTNER, 1985, p. 11), e de “cima para baixo”, como reflexo da planificação-verticalização das políticas públicas. Tendo como intelectuais orgânicos no país os democratas-liberais isebianos Demerval Trigueiro e Arlindo Lopes Correia, se distingue a Educação Permanente como elemento ímpar da sociedade moderna e como pilar para a retomada do nacionalismo-desenvolvimentista; ou seja, como fator para o desenvolvimento econômico e, consecutivamente, propulsor da qualidade de vida dos brasileiros sob tal ótica. “A solução estava, então, na educação permanente, apresentada como uma transformação do ensino supletivo para adultos” (PAIVA; RATTNER, 1985, p. 30) se materializando na conjugação entre a escolha da profissão integrada à escolarização básica, abarcando a incompletude do homem ao novo processo produtivo e demais fatores psicossociais e antropológicos. Poderíamos afirmar que seria o prelúdio da flexibilização na formação de adultos no país.

Um de seus pontos fundamentais era a relação entre a educação geral e a educação técnica ou a formação profissional, especialmente sua relação intrínseca: sem educação geral de qualidade não se consegue

uma formação profissional satisfatória, em termos de abstração e capacidade de decisão exigidas pelos novos processos produtivos.

No caso brasileiro, os anos de 1970 até meados dos anos de 1980 foram marcados por duas ações complementares, embora pouco articuladas: a Lei n. 5692/71, que criou os ensinos de 1º e 2º Graus e sistematizou o Ensino Supletivo, em termos de exames e cursos, e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), ambas influenciadas pela ideologia da educação permanente (FÁVERO; FREITAS, 2011, p. 375).

Acordados às orientações internacionais do bloco capitalista acerca da nova ideologia educativa intrínseca à Educação Permanente, as ações para a EJA neste período se consolidaram em diferentes flancos. O primeiro foi a introdução deste paradigma no âmbito comunitário (PAIVA; RATTNER, 1985, p. 58), como o caso da Cruzada ABC que tentou “ocupar os espaços deixados pelos movimentos de cultura popular” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 14). Este movimento de caráter conservador, dirigido por evangélicos norte-americanos (PAIVA, 1973; HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 14), trouxe a elementar necessidade da mediação entre o aparelho de Estado e a sociedade civil em suas distintas bases como forma de mediação do conflito de classes para além da coerção no período ditatorial. Tendo como principal foco geográfico a região nordeste, onde antes se destacavam as ações do MEB e do CPC, e o Estado do Rio de Janeiro pela ascensão da esquerda anos anteriores pela via eleitoral, a principal razão da Cruzada era a dissipação política da Educação Popular para jovens e adultos.

Para Paiva (1973, pp. 268-269) a principal finalidade da Cruzada ABC foi o ajustamento dos analfabetos ao modelo de desenvolvimento adotado no período, tendo como princípio a formação do homem para a sua participação na sociedade e na economia nos moldes ideológicos da Educação Permanente.

As características da Cruzada ABC nos permitem identificá-la como um programa comprometido com a sedimentação do poder político e das estruturas sócio-econômicas. As características do programa indicam que a Cruzada deve ser compreendida como um esforço no sentido de anular os efeitos ideológicos dos movimentos anteriores e de reorientar, através da educação, as massas populares do Nordeste. À imagem do homem do povo explorado, ela opunha sua concepção do homem marginalizado pelo sistema como um “parasita econômico”, incapaz de produzir e de ser economicamente útil à Nação; ao homem do povo criador de cultura, opunha uma concepção

do homem do povo carente de cultura; à ideia de o homem explorado deve ser tornado consciente de sua situação social e econômica e de suas causas, ela opunha à ideia de integração do homem do povo na multidão a fim de que ele colaborasse no esforço de desenvolvimento do sistema social e econômico vigente (PAIVA, 1973, p. 270).

Ainda em convergência com Paiva (1973, pp. 270-271) acerca da Cruzada ABC, entendida aqui como a primeira ação contundente para a EJA no período em questão, foram as ideias que inspiraram os materiais didáticos. Estas provocaram uma guinada ideológica para a defesa dos princípios constitucionais e nacionais, calcado na individualização dos direitos e deveres por meio da apologia da paz social com o cunho religioso, inexorável da reconfiguração ético-política derivada da UNESCO. De todo modo, devemos ressaltar as ações da Cruzada ABC pela ampliação ano-a-ano do público-alvo, sendo atendidos 98.877 estudantes de 1966, crescendo para quase 300 mil em 1969, mantendo restritamente a base comunitária para a oferta do nível primário associado à educação continuada e profissionalizante, também formando conjuntamente com os estados do país uma rede de Ensino Supletivo que mais tarde serviria para o MOBRAL. Cabe destacar que sua preocupação também residiu na educação sanitária e alimentar³⁵², assim como na formação dos profissionais envolvidos para a alfabetização e escolarização primária em dois anos (PAIVA, 1973, p. 274).

A partir de 1968 a Cruzada passou por uma série de problemas, tendo como epicentro a falta de recursos, o atraso dos repasses e a redução do financiamento – cada vez mais incorporados pela União para a EDA – pelo elevado custo por aluno, legitimado também pela baixa capilaridade ante a intenção inicial de alfabetizar e escolarizar dois milhões de analfabetos em cinco anos, assim como as incoerências na prestação de contas³⁵³. A conclusão foi a dissolução da Cruzada ABC pela retração em aproximadamente 108 mil matrículas em Pernambuco, pelo caráter suboficial após a criação do MOBRAL em 1967, pela perda progressiva dos vínculos com as secretarias estaduais após 1969, pela crítica ao material por seu

³⁵² Paiva (1973, p. 275) acresce que a distribuição de alimentos foi um dos esteios do programa como forma de assegurar a frequência de professores e estudantes, provocando claramente alardes assistencialistas de cunho religioso. O principal motivo para sua suspensão em 1969.

³⁵³ Dentre os gastos, o Banco Central questionou a necessidade da aquisição de “83 veículos, de terrenos, prédios, arrendamento de empresas gráficas e contratação de técnicos estranhos aos quadros da Cruzada para avaliação e elaboração de novos projetos pilotos” (PAIVA, 1973, p. 277).

conteúdo religioso e distante do processo de industrialização da região nordeste e, por fim, pelo baixo número de trabalhadores e elevada evasão destes (PAIVA, 1973, pp. 280-281).

A segunda orientação corroborada pelos organismos internacionais para a EJA foi o incremento da alfabetização funcional e demais projetos do mesmo caráter tendo como base a produção (PAIVA; RATTNER, 1985, p. 59), que em parte se materializou no país por meio do MOBREAL criado em 15 de dezembro de 1967, e no impulso dos exames supletivos. Isto acarretou também na fragmentação do Movimento entre o Programa de Alfabetização e o Programa de Educação Integrada (PEI), assim como outras ramificações³⁵⁴.

O conceito de educação de adultos assumido pelo Departamento de Ensino Supletivo (DSU) do MEC é, em primeiro lugar, de suplência do ensino não obtido no sistema regular, e de suprimento, entendido como complementação da educação recebida nos bancos escolares, a ser obtida em outras agências de formação. Embora se justifique pela categoria de educação permanente, sua proposta é estritamente escolar, prevendo para os adultos repetidas voltas à escola – o que é uma evidente redução do conceito.

Deve-se anotar, neste período, a presença de adolescentes e jovens nos cursos de ensino supletivo, em parte porque expulsos do ensino regular por terem superado a idade dos 14 anos, prevista como limite para a obrigatoriedade do 1º Grau, hoje do Ensino Fundamental, cunhando-se a expressão juvenilização do supletivo. Mas também porque muitos jovens migravam para as metrópoles, em busca de trabalho nas grandes obras de infraestrutura: pontes, elevados, metrô etc. As próprias discussões sobre a educação permanente começam a incorporar a categoria juventude, recuperada como temática importante pela Sociologia (FÁVERO; FREITAS, 2011, p. 376).

O MOBREAL tinha como proposta inicial a escolarização em massa objetivando alcançar 11.400.000 analfabetos entre 1968 e 1971, tendo em vista a erradicação da “chaga” do analfabetismo até 1975 (PAIVA, 1973, p. 293). Sua estrutura pouco se diferenciava das campanhas anteriores no que tange à descentralização e a ação com base comunitária, e também com o foco etário compreendido entre 15 e 30 anos de idade como prioridade para a matrícula,

³⁵⁴ MOBREAL Infante-Juvenil, MOBREAL Profissional, MOBREAL-PRODAC (Programa de Ação Comunitária), MOBREAL/Ação Cívico Social (ACISO), Programa de Alfabetização Funcional (PAF) e Novo MOBREAL (PAIVA, 2013).

respeitando a LDB em vigor pela recusa, prescritiva, das matrículas dos jovens até 14 anos, mas contando com forte controle da União em relação ao conteúdo político-pedagógico e na gestão do Movimento. Sobre o primeiro elemento centralizador destacamos a forte restrição ao método desenvolvido por Paulo Freire através dos “Livros-cadernos de Integração”, destinados à alfabetização e iniciação dos neo-alfabetizados em conhecimentos relativos ao lar, à comunidade, à Pátria e à consolidação de direitos e atitudes” (PAIVA, 1973, p. 295).

Pretendia-se a mudança dentro dos limites previamente estabelecidos pela ordem vigente: sedimentação das estruturas com modernização. Politicamente, o programa de massa poderia contribuir para modificar ainda o equilíbrio eleitoral no interior e orientar novos eleitores no que concerne à reorganização da vida política do país, através dos novos partidos. Poderia ainda demonstrar a muitos setores da população que não havia desaparecido o interesse federal pelo problema, servindo para formar uma nova imagem do governo junto a algumas camadas (PAIVA, 1973, p. 295).

O objetivo político do MOBREAL se enquadra nas estratégias da guerra de posição do bloco no poder de acordo com a essência da “revolução burguesa” abrazeirada; ou seja, a reformulação da via prussiana tomando, repetitivamente, a educação como elemento ímpar para a coesão social e hegemônica do bloco capitalista no contexto de bipolarização geopolítica. Para tal, o estímulo ético-político emergiu para a adaptação aos novos padrões de vida conjuntamente aos novos anseios de consumo (PAIVA, 1973, p. 296), dando ênfase para a promoção da urbanidade e seus costumes – mesmo nos espaços rurais. Isto se fez presente em seu formato inicial vinculado à formação técnica sob as premissas da Educação Permanente e da ideologia da segurança nacional (PAIVA, 2013).

Sobre a gestão do programa destacamos as três características examinadas por Haddad e Di Pierro (2000, p. 115):

A primeira delas foi o paralelismo em relação aos demais programas de educação. Seus recursos financeiros também independiam de verbas orçamentárias. A segunda característica foi a organização operacional descentralizada, através de Comissões Municipais espalhadas por quase todos os municípios brasileiros, e que se encarregaram de executar a campanha nas comunidades, promovendo-as, recrutando analfabetos, providenciando salas de aula, professores e monitores. Eram formadas pelos chamados “representantes” das comunidades, os setores sociais da municipalidade mais identificados com a estrutura do governo

autoritário: as associações voluntárias de serviços, empresários e parte dos membros do clero.

A terceira característica era a centralização de direção do processo educativo, através da Gerência Pedagógica do MOBREAL Central, encarregada da organização, da programação, da execução e da avaliação do processo educativo, como também do treinamento de pessoal para todas as fases, de acordo com as diretrizes que eram estabelecidas pela Secretaria Executiva.

A descentralização executiva do MOBREAL, com o objetivo de consolidar suas finalidades formativas de caráter conservador, contou com apoio de instituições privadas e da sociedade civil com o mesmo intento, reproduzindo a mesma base ideológica-programática da Cruzada ABC³⁵⁵. Os recursos do Movimento eram garantidos pela Loteria Esportiva Federal (LEF), assim como possíveis deduções do Imposto de Renda para pessoas físicas e jurídicas.

O MOBREAL — é bom que se frise — recebeu, apenas no seu primeiro ano, uma quantia igual a 6,75% do faturamento da Loteria Esportiva Federal. Em virtude do grande impacto da Loteria Esportiva Federal, o MOBREAL teve a sua parcela imediatamente reduzida para 5,4% do faturamento da LEF, em proveito de outros programas do Ministério da Educação, passando a ser o menor dos beneficiários da Loteria (BRASIL, 1978, p. 26).

Sobre os resultados do MOBREAL, o governo discriminou com bastante otimismo as ações do Movimento para a redução do analfabetismo. Antes desta iniciativa o analfabetismo se encontrava na faixa de 34% da população brasileira, com o ritmo de declínio de cinco por cento na década anterior. Durante o MOBREAL se verificou que o percentual de analfabetos estava em 13,9% no ano de 1977, com o ritmo decrescente de aproximadamente 2,5% ao ano. Segundo dados institucionais utilizados pelo governo militar a evasão, relacionada ao salário docente calculado pelo quantitativo de alunos, foi baixa em comparação aos programas anteriores, ficando em aproximadamente 18% ao longo do Movimento (BRASIL, 1978, p. 33), mesmo considerando a possibilidade de não alfabetização de fato.

³⁵⁵ Segundo Haddad e Di Pierro (2000, p. 115), isto se deu para além das esferas municipais e estaduais, “com o Movimento de Educação de Base da CNBB, com o SENAC e o SENAI, [...] com o Centro Brasileiro de Tv Educativa (FCBTVE), com a Fundação Padre Anchieta, dentre outros”.

Porque a avaliação é rigorosa e o MOBRAL quer encarar a realidade tal como ela se apresenta. Assim, se somarmos as perdas do programa, teremos', em média, nos 7 anos, a seguinte situação: para cada 100 pessoas conveniadas, 80 chegam ao final do curso e, dessas 80, apenas a metade — 40 pessoas — são consideradas alfabetizadas. É o que chamamos de "produtividade" do MOBRAL. Em cada 100 conveniados, 40 são alfabetizados. Esses 40% são satisfatórios em um programa de massa como é o MOBRAL e demonstram a preocupação qualitativa de alfabetização (BRASIL, 1978, p. 33 – grifo do autor).

Tabela 5 - Resultados Anuais do MOBRAL (1970-1977).

	Conveniado	Alfabetizado	Índice de Analfabetismo (%)	Produtividade (%)
1970	507.567	172.089	33,5	33,9
1971	2.590.061	1.081.320	30,7	41,7
1972	4.234.871	2.042.683	26,6	48,2
1973	4.931.100	1.784.397	25,5	36,1
1974	4.738.131	1.923.922	21,9	40,6
1975	4.373.859	1.656.502	18,9	37,9
1976	3.899.807	1.474.197	16,4	37,8
1977	3.881.861	1.500.000	14,2	38
Total	29.137.057	11.635.04	-	39,8

Fonte: Extraído de Brasil (1978 – adaptado).

Os números apresentados são contrapostos à exposição de Di Pierro (2000) e Paiva (2003). A primeira autora apresenta a discrepância por meio dos dados do Censo Demográfico do IBGE acentuando que a principal marca para a redução do analfabetismo no país ocorreu na década de 1950, quando o percentual decresceu de 50,1 para 39,6 em contraposição ao apresentado pelo governo como discriminado acima. Se considerarmos a década de 1970, este indicador apresentou relevante retração, mas inferior à década mencionada, variando de 33,6% para 25,5%. Já Paiva (2003) explicita a contradição dos números por meio da análise do Programa de Alfabetização Funcional (PAF), considerado por ela como o programa central do MOBRAL por consumir a maior parte dos recursos – 73,2% em 1979 –, assim como o Movimento em sua totalidade comparado aos dados do PNAD-IBGE. A diferença é gritante.

Para o conjunto do país, enquanto o Mobral afirmava ter reduzido aquele índice de 33,6% (censo de 1970) para 16,4%, os dados do PNAD-76 nos dava a conhecer um percentual de 24,3%. Deparamonos com uma diferença de quase 8% entre os dados oferecidos pelas duas entidades oficiais, diferença que continuará nos anos subsequentes: o Mobral divulgou para 1977 o índice de 14,2% de analfabetos, entre a população de 15 anos e mais, enquanto o PNAD-77 indicava 23,8% de analfabetos, sendo encontrados índices de 15,3% na zona urbana e 41,8% na zona rural do país (PAIVA, 2003, p. 363).

Pelo comparativo dos dados até o término da década de 1970, Paiva (2003, pp. 363-364) comprova que o MOBREAL fora menos eficiente que a CEAA. Isto ocorreu pelas manobras das prefeituras forçadas a assinarem os convênios ao longo do regime autoritário, combinado com o repasse por estudante levando à maquiagem dos dados entre os alunos conveniados, que em si não seriam efetivamente matriculados, e muito menos alfabetizados (PAIVA, 2003, p. 364). Isto se realizou em conjunto com as Comissões Municipais do MOBREAL, geralmente por pessoas próximas aos governos levando a resultados pífios após os cinco meses previstos para a alfabetização, como o caso a seguir na região nordeste.

No que concerne à leitura 57,9% dos alunos não eram capazes de ler um texto simples e cerca de 15% deles não eram capazes de sequer ler palavras isoladas. Quatro por cento dos alunos não foram capazes de acertar qualquer item do teste de leitura; 17,3% lograram acertar todos os itens. Quanto à escrita, 41,4% não eram capazes de escrever sequer palavras isoladas, 58,9% não eram capazes de redigir uma frase, 61,8% não eram capazes de escrever palavras e endereçar um envelope, 74,9% não eram capazes de redigir um bilhete (PAIVA, 2003, p. 365).

O MOBREAL durou o mesmo tempo do regime ditatorial civil-militar, encerrando suas atividades após a escassez de recursos e posterior criação da Fundação Educar, que trataremos adiante. Concomitante ao Movimento, e como um derivado direto da Lei Nº 5.692 de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), ocorreu a institucionalização do Ensino Supletivo como medida para o incremento da certificação da aprendizagem e da elevação dos índices de alfabetismo-escolarização, assim como a contemplação das demandas em locais de difícil acesso. De acordo com o Capítulo IV da Lei em questão, o Ensino Supletivo teria por finalidade a supressão da escolarização para jovens e adultos demandantes e o retorno à escola para aperfeiçoamento de acordo com as bases da Educação Permanente. Para tal, a abrangência incluía tanto a escolarização básica, quanto o

ensino profissionalizante, tendo como idade mínima para o primeiro grau os estudantes maiores de 18 anos, e o segundo grau acima de 21 anos.

Podemos afirmar, sem entrar no mérito qualitativo, que esta foi a institucionalização de maior flexibilização da escolarização-certificação da EJA fora do formato das campanhas no país. No mesmo intento em que se regularizaram outras modalidades como a educação à distância e os centros de estudo³⁵⁶, reduziu-se – aligeirou-se – por meio do formato presencial, semipresencial, ou optativo³⁵⁷ a conclusão do nível de ensino fundamental e médio na metade do tempo da escola regular (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p. 62). Em sua essência tinha quatro funções: suplência, suprimento, aprendizagem e qualificação (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 117), onde a primeira seria compensatória, a segunda como forma de aperfeiçoamento dos estudos, a terceira relativa ao mundo do trabalho e, por fim, a qualificação com foco direto na profissionalização. Seu funcionamento ocorreu, em grande proporção, por meio do formato televisivo nos distintos telepostos espalhados pelo país sendo conferida a presença em alguns casos, e certificado o nível de ensino de acordo com o aproveitamento dos estudantes nas avaliações dos módulos duas vezes ao ano, paralelamente à oferta realizada pelo Sistema S para a aprendizagem profissional.

Para os formuladores da Lei, o Ensino Supletivo foi compreendido como uma nova concepção de escola e de escolarização não-formal (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 116) atendendo aos que não conseguiram o ingresso da escola regular, assim como a complementação pelo MOBRAL. Ao mesmo tempo, como ressaltam os autores, este modelo foi tomado com grande entusiasmo, sendo considerado o berço da “educação do futuro” devido à utilização dos meios de comunicação, assim como pela formatação para a formação profissional nos moldes da Educação Permanente (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 116).

Três princípios ou “idéias-força” foram estabelecidos por esses documentos que conformam as características do Ensino Supletivo. O

³⁵⁶ Centros de Estudos Supletivos (CES) no caso específico da EJA.

³⁵⁷ Haddad, Di Pierro e Freitas (1989, p. 66) esclarecem que no caso do Ensino Supletivo de segundo grau a clientela se dividia entre cursos presenciais com avaliação no processo, telecursos e candidatos ao exame. Os últimos se aproximam mais dos Exames de Madureza, realizados desde o Império para a comprovação de habilidades intelectuais dos adultos.

primeiro foi a definição do Ensino Supletivo como um subsistema integrado, independente do Ensino Regular, porém com este intimamente relacionado, compondo o Sistema Nacional de Educação e Cultura. O segundo princípio foi o de colocar o Ensino Supletivo, assim como toda a reforma educacional do regime militar, voltado para o esforço do desenvolvimento nacional, seja “integrando pela alfabetização a mão-de-obra marginalizada”, seja formando a força de trabalho. A terceira “idéia-força” foi a de que o Ensino Supletivo deveria ter uma doutrina e uma metodologia apropriadas aos “grandes números característicos desta escolarização” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 117).

O resultado do Ensino Supletivo, até o término do regime ditatorial civil-militar no país, apresentou timidez ante o esperado pelos otimistas do formato de escolarização da população jovem e adulta demandante – não no que tange à procura³⁵⁸. Quantitativamente, segundo o estudo de Haddad, Di Pierro e Freitas (1989, p. 67), a relação entre aprovação, conclusão e número de exames prestados é discrepante, chegando a alcançar a relação percentual de 1,6% no somatório total.

Tabela 6 - Número de exames prestados, aprovações e concluintes nos Exames de Educação Geral no Ensino Supletivo de 2º grau no Brasil (1975-1986).

Ano	Exames prestados	Aprovações	% de aprovação	Concluintes
1975	1.375.103	460.832	33,5	18.850
1976	1.021.467	351.338	34,4	21.208
1977	1.202.027	319.892	26,6	13.594
1979	802.373	212.552	26,5	15.886
1981	624.332	206.725	33,1	14.281
1982	500.456	199.443	39,9	-
1983	509.212	189.034	37,1	11.419
1984	524.301	193.249	36,9	13.164
1985	711.901	278.351	39,1	15.650
1986	766.724	253.723	33,09	11.389
Total	8.037.896	2.665.139	-	135.441

Fonte: Extraído de Haddad, Di Pierro e Freitas (1989, p. 67 – adaptado)

³⁵⁸ De acordo com Fávero e Freitas (2011) era comum o estádio lotado em dias de prova, assim como a grande busca pela certificação do primeiro grau, assim como o segundo, vide a ampliação das demandas formativas para o ingresso no mercado de trabalho.

A principal responsabilização por parte dos pesquisadores acima discriminados, assim como por Haddad e Di Pierro (2000, pp. 117-118), se restringe à metodologia da “solução de massa” com base na racionalização dos recursos. O Ensino Supletivo no país não atendeu, de modo algum, o problema da dualidade-exclusão escolar enfrentado pela população subalterna com rasa escolarização, ou analfabeta, se consolidando de modo profícuo, teoricamente, para a ampliação dos indicadores no raso discurso sobre a ampliação da igualdade de oportunidades. Cabe destacar que esta iniciativa teve grande relevo institucional no ano 1979, se transformando em Subsecretaria de Ensino Supletivo (SESU) para “o aperfeiçoamento dos exames supletivos e à difusão da metodologia de ensino personalizado com apoio de módulos didáticos realizada por meio da criação de Centros de Ensino Supletivo, ao lado de programas de rádio e televisão” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 119).

O período que antecedeu a Nova República foi marcado por alterações programáticas para a EJA de acordo com as intencionalidades hegemônicas e contrárias às iniciativas da Educação Popular, mesmo com duração mais efêmera, reificando a relevância dessa modalidade de ensino para o processo de coesão social, ampliação da escolarização da população jovem, adulta e idosa e preparação para o trabalho simples dentro de intencionalidades formativas. Por mais efusivo que seja o processo de abertura política após o término do regime ditatorial civil-militar no Brasil, considerando principalmente a elaboração da Constituição e demais ações no corpo do Estado Ampliado, as políticas para a EJA continuaram em sua marca contraditória “entre a afirmação no plano jurídico do direito formal da população jovem e adulta à educação básica, de um lado, e sua negação pelas políticas públicas concretas, de outro” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 119).

Isto ocorreu através da continuidade das premissas históricas para a EJA, sendo institucionalizada de modo fragmentado, precário, aligeirado e descontínuo com variações discursivas, prescritivas e institucionais ora mantendo o escopo compensatório, ora integrando essa modalidade de ensino à Educação Profissional por meio de programas. Esta assertiva se reflete com as políticas públicas para a EJA longo dos últimos anos, tendo ciência das variadas iniciativas para a contemplação da demanda de escolarização com durações diferenciadas,

currículos divergentes, e de caráter público, privado ou fruto da parceria público-privada. Isto acarretou diretamente para a modalidade de ensino uma configuração descontínua de sua identidade – visto o incentivo ao ENCCEJA na atualidade –, ou uma “nova identidade” a cada momento histórico-societário nacional (VENTURA, 2011). Neste sentido, podemos categorizar a EJA como uma modalidade de ensino com a identidade “frouxa”, fluida, em disputa e inconsistente que em si demarca a historicidade dessa modalidade de ensino no país refletindo o paradoxo estabelecido entre a certificação e o conhecimento, estruturando sob novas bases o dualismo escolar brasileiro (SOUZA, 2002; 2010; 2010a; KUENZER, 2005; RUMMERT, 2011) logrando à EJA sua marca histórica, em grande proporção, de uma educação subalternizada às demandas da burguesia.

No governo José Sarney os dispositivos institucionais residiram em dois princípios sobre a Educação de Jovens e Adultos. O primeiro destaque cabe para o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República onde a referência para a contemplação da demanda educacional estava restrita ao Ensino Supletivo³⁵⁹, principalmente a cargo dos estados e municípios de acordo com o PND. Segundo o documento (BRASIL, 1986) a problemática desse setor envolvia principalmente a combinação entre a insuficiência da oferta e a inadequação das técnicas de leitura e escrita, não abarcando a crítica acerca da qualificação para o trabalho. Na descrição das propostas, as prescrições para EJA se circunscrevem ao Programa Ensino Supletivo reiterando o compromisso do governo em ampliar a oferta para o setor sob esse prisma, mantendo a ótica focalista que seria ampliada nas décadas posteriores.

No desenvolvimento dos programas de alfabetização de adultos, considerar-se-á a necessidade de integração do indivíduo na vida econômica, bem como de sua participação consciente na identificação e nas soluções dos problemas de sua comunidade. Com esse propósito,

³⁵⁹ “A entrada precoce no mercado de trabalho e o aumento das exigências de instrução e domínio de habilidades no mundo do trabalho constituem os fatores principais a direcionar os adolescentes e jovens para os cursos de suplência, que aí chegam com mais expectativas que os adultos mais velhos de prolongar a escolaridade pelo menos até o ensino médio para inserir-se ou ganhar mobilidade no mercado de trabalho. Nesse contexto, a suplência passou a constituir-se em oportunidade educativa para um largo segmento da população, com três trajetórias escolares básicas: para os que iniciam a escolaridade já na condição de adultos trabalhadores; para adolescentes e adultos jovens que ingressaram na escola regular e a abandonaram há algum tempo, freqüentemente motivados pelo ingresso no trabalho ou em razão de movimentos migratórios e, finalmente, para adolescentes que ingressaram e cursaram recentemente a escola regular, mas acumularam aí grandes defasagens entre a idade e a série cursada” (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p. 65).

adotar-se-ão metodologias diversificadas de modo a prevenir e minimizar os efeitos da regressão. A relevância dessa modalidade de ensino, que pode ser avaliada em função do déficit de escolaridade ainda hoje verificado na população de 7 a 14 anos e das acentuadas desigualdades sócio-educativas, exigirá presença mais atuante dos órgãos governamentais nesse segmento da educação (BRASIL, 1986, p. 66-67).

O discurso presente no texto indica as prerrogativas da ideologia do Estado-Mínimo em oposição ao conteúdo do *Programa Educação para Todos*. Além das críticas ao desenvolvimento da EJA, o documento defende abertamente a orientação programática para as ações na escala local como lócus apropriado para a prática da cidadania, assim como a formação para a integração dos indivíduos na economia; não explicitamente indica-se o trabalho. Enxergamos estas orientações como a gênese dos procedimentos didático-pedagógicos que combinam o recrudescimento da Teoria do Capital Humano.

Acerca do Estado, o documento norteador do I PND da Nova República tece críticas para a centralização-rigidez e para a ambiguidade das competências executivas do governo federal, refletindo os encaminhamentos da reforma administrativa no mesmo período. Legitimado pela dimensão territorial, a ausência de fluidez governamental entre a União, as unidades da federação e os municípios, além da insuficiência das políticas para o desenvolvimento regional, ressalta a necessidade da incorporação da Sociedade Civil para a promoção das políticas públicas. De acordo com o documento, evidencia-se

[...] A ausência de participação da sociedade como um todo e, em especial, do jovem na discussão dos problemas educacionais. A mudança desse quadro exige estratégias que propiciem descentralização de encargos públicos, sem prejuízo da fixação de normas nacionais, correção das disparidades inter-regionais e interpessoais de renda - procurando assegurar maior rapidez ao fluxo de recursos destinados às atividades educacionais - e participação de todos os cidadãos na formulação e implementação das práticas educacionais (BRASIL, 1986, p. 70).

A proposta contida no documento indica dois movimentos precisos. O primeiro que cabe destaque são os pressupostos contrarreformistas que antecedem a década de 1990 (MARTINS; NEVES, 2015; NEVES, 2005; 2010). Tais premissas para a contrarreforma do Estado vão incrementar o projeto de transformação das

suas vicissitudes, ancorados principalmente no papel regulador-avaliador das políticas públicas suprimindo progressivamente sua dinâmica provedora³⁶⁰. O segundo aponta para a instrumentalização da educação na década posterior, principalmente no que tange à EJA, por meio da focalização das práticas educacionais enquanto o *leitmotiv* para a superação da crise do sistema de ensino público. De acordo com essa ótica a educação passaria a ser pensada, segundo Fidalgo (1994, p. 35), “como uma questão técnica, descontextualizando sua análise das questões estruturais que tanto foram debatidas no final da década de 70 e início dos anos 80”, dando origem ao que se Saviani (2008) e Freitas (1992) classificam como *neotecnicismo*.

Os mecanismos de reestruturação da EJA no território nacional estavam presentes no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República³⁶¹, que visava à continuidade da reforma administrativa do Estado. Porém, o plano não efetivou de fato as prescrições devido ao processo de instabilidade social³⁶², econômica e política, além dos esforços contraídos para a estabilização monetária com o Plano Cruzado. Mesmo com a turbulência conjuntural, já se indicara a necessidade de revisão do papel do Estado, sob a ótica do capital, acerca do seu protagonismo na execução das políticas sociais.

A política para o setor público exige também reorganização que transfira muitas atividades, hoje no âmbito federal, para os governos estaduais e municipais. Nos últimos anos, cresceu o papel do governo federal, em parte pela concentração de poder político, em parte pela concentração de gastos em grandes projetos de investimento. A prioridade ao social, conforme o novo padrão de desenvolvimento e de ação do Estado, exige ampla descentralização de recursos e

³⁶⁰Segundo Santos e Fernandes (2002, p. 25), as transformações seriam resultantes da “opção neoliberal adotada pela burguesia internacional para operar a crise do capitalismo, baseada na abertura comercial, na privatização dos bens e serviços produzidos pelo Estado, na desregulamentação financeira e das relações de trabalho”.

³⁶¹Lei N° 7.486, de seis de junho de 1986, que tinha em seu cerne três pilares: a retomada do crescimento econômico, reforma da organização e dos métodos de ação do setor público e combate à pobreza absoluta.

³⁶² Segundo Jacobi (1986, p. 256) o cenário socioeconômico no Brasil na década de 1980 era desastroso, onde “mais da metade dos brasileiros até 17 anos era subnutrida, 92 em cada mil crianças nascidas no país morrem em menos de um ano, índice que atinge 133 nas famílias com rendimento de até um salário-mínimo. Setenta milhões de brasileiros são afetados por verminoses e metade dos alunos matriculados na 1° série do 1° grau é reprovada ou abandona a escola”.

atribuições. Nesse contexto, os serviços de saúde, educação e habitação popular devem ser executados a nível municipal (BRASIL, 1986, p. 10).

Sobre a educação o Plano se dirige especificamente ao primeiro grau, salientando os dados do período quando 22% dos alunos matriculados repetiam constantemente de série e apenas 26% dos estudantes terminaram o Ensino Fundamental na idade adequada. Sobre a evasão escolar, 45% dos estudantes dentre 11 e 14 anos abandonaram a escola devido à inserção precoce no mundo do trabalho, no auxílio nas tarefas domésticas ou nos obstáculos de aprendizagem. Segundo o documento do I PND da Nova República (BRASIL, 1986), as causas desse cenário seriam a baixa, ou inexistente, formação dos profissionais da educação, a remuneração precária dos professores, a ausência de diretrizes curriculares, e a parca distribuição de materiais pedagógicos adequados para o desenvolvimento da educação³⁶³. Consecutivamente, o perfil do Ensino Médio descrito no documento apresentava elevada seletividade resultante da descontinuidade da Educação Básica, onde apenas 15,6% dos alunos matriculados nesta etapa pertenceriam ao perfil demográfico mais denso do país, que recebem até três salários-mínimos por mês. Em decorrência do ingresso precoce no mercado de trabalho nos anos anteriores, 52% dos estudantes dentro dessa faixa salarial estaria frequentando a escola no período noturno, concentrando boa parte da oferta do Ensino Médio pública, pois aproximadamente 40% eram ofertados pela iniciativa privada no período em questão.

Com a instauração da Nova República o MOBREAL e toda sua carga política, mesmo que de modo simbólico³⁶⁴, foi substituído pela Fundação Nacional

³⁶³ As prerrogativas para a avaliação do cenário se assentam principalmente na “Pedagogia do Sucesso”. Corrente capitaneada no Brasil pelos intelectuais orgânicos do capital, como Castro (1994), Birzea e Adão (1984), Oliveira (2003), dentre outros. Para estes, a cultura da repetência na escola básica seria um grande entrave para o desenvolvimento socioeconômico do país, ampliando consecutivamente a evasão escolar, devido principalmente ao despreparo dos profissionais da educação diante das complexidades de aprendizagem, apontando para a superação deste empecilho, a inclusão de técnicas didático-pedagógicas, assim como a revisão dos procedimentos avaliativos. Mais tarde, essa corrente sustentará o discurso acerca da utilização das tecnologias educacionais, assim como o pilar paradigmático das fundações e programas para a aceleração da aprendizagem – como o programa Acelera Brasil. Mesmo que admitam a desvalorização docente, em momento nenhum acenam para políticas para a melhoria material destes, apenas ratificam que a crise da relação ensino-aprendizagem estaria no escopo pedagógico.

³⁶⁴ Durante a Ditadura Civil-Militar no Brasil (1964-1985) as políticas públicas anteriores para a EJA, principalmente as de cunho político-pedagógico categorizado como popular foram suprimidas, originando em 1967, por meio da Lei 5.379/67, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), posterior da Cruzada ABC (Ação Básica Cristã), de caráter conservador, e em contraposição ao Plano Nacional de Alfabetização de Adultos (PNAA). Tais iniciativas estavam restritas aos acordos MEC/USAID, articulando o tecnicismo

para Educação de Jovens e Adultos (Fundação EDUCAR) por meio do Decreto Nº 91.980, de 25 de Novembro de 1985 (BRASIL, 1985). O projeto para a EJA estava integrado diretamente ao “*Programa Educação para Todos: caminho para a mudança*” (BRASIL, 1985a) como medida norteadora para a educação durante o governo José Sarney, concebido aqui como segunda iniciativa deste período. A referência direta do Programa para os jovens e adultos se encontra nas premissas do documento por meio da verificação dos analfabetos nestes setores demográficos, assim como na insuficiência das matrículas na Educação Básica ante o acréscimo da população jovem (BRASIL, 1985, pp. 4-5) desvelando futuramente, como visto nos dias de hoje, a importância da EJA para a supressão do analfabetismo e ampliação da escolarização.

A ação institucional se legitimou, sob a ótica dos representantes da esfera administrativa, diante do quantitativo de analfabetos próximo a um quinto dos brasileiros, concentrado em 81% na população acima de 19 anos (SOUZA, 1999). Cabe aqui ressaltar que o mesmo dado, quando analisado regionalmente³⁶⁵, denuncia a discrepância e a insuficiência das políticas desenvolvimentistas pretéritas de caráter regional derivados do primeiro e segundo PNDs do regime ditatorial civil-militar, assim como as demais ações pretéritas para a EJA. Analisando o analfabetismo por meio da comparação regional dentre 1960 e 2000, Ferraro e Kreidlow (2004, p. 192-193) e Ferraro (1985, p. 40) demonstram a concentração massiva de analfabetos nos estados das regiões norte e nordeste do país. Para exemplificação, tomando a década de 1980 como referência, o estado de Alagoas contabilizava 54% da população jovem e adulta analfabeta, enquanto no Distrito

pedagógico à ideologia da segurança (SOARES, 1999, p. 1), consecutivas às mudanças na totalidade política brasileira. Posteriormente, ratificado tal princípio por meio da Lei Nº 5692/71 e o parecer Nº 699/72, a modalidade de ensino se restringiu em grande parte ao caráter supletivo e a certificação de jovens e adultos, com o objetivo de documentar esta parcela da população para o trabalho simples, além de produzir o consentimento ao projeto ditatorial. Tais políticas, que inicialmente tinham a previsão temporária, se transformaram em permanentes ao longo do Regime, com obtenção de resultados muito aquém do projetado (BEISIEGEL, 1979; HADDAD; DI PIERRO, 2000). “A reforma do ensino nos anos 1960 e 1970 vinculou-se aos termos precisos do novo regime. Desenvolvimento, ou seja, educação para a formação de “capital humano”, vínculo estrito entre educação e mercado de trabalho, modernização de hábitos de consumo, integração da política educacional aos planos gerais de desenvolvimento e segurança nacional, defesa do Estado, repressão e controle político-ideológico da vida intelectual e artística do país” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 29).

³⁶⁵ A análise geográfica sob o critério rural-urbano acentua a disparidade de acordo com o Censo Demográfico de 1980. No espaço urbano contabilizou-se 22,3% de analfabetos, enquanto no campo havia 52,6% do total da população residente.

Federal a quantia alcançava 11,1%, próximo dos 12,9% em São Paulo e Rio de Janeiro. Mesmo com os dados ratificadores da insuficiência das políticas públicas anteriores para a escolarização da população adulta, além das intencionalidades formativas envoltas, não há no documento norteador do “*Programa Educação para Todos: caminho para a mudança*” nenhuma proposta material específica sobre a EJA, assim como qualquer menção à Fundação Educar – ou ao superado MOBRAL.

Neste contexto, no governo do então presidente José Sarney se estrutura o *Programa Educação para Todos* focalizando principalmente a faixa etária entre sete e 14 anos, objetivando a universalização da oferta do Ensino Fundamental para esse público específico. Devido à Reforma Administrativa do Estado de 1986³⁶⁶, como descreve Santiago (2005, p. 46), a EJA ficou relativamente órfã por causa da extinção da Subsecretaria de Ensino Supletivo (SES) no interior do MEC, retornando a agenda governamental somente em 1989 após a criação da Coordenação de Ensino Supletivo (COES). As ações para a EJA ficaram restritivamente a cargo da Fundação Educar. Considerando os problemas da área através da ausência de uma consciência nacional sobre a importância política e social da educação, a baixa produtividade do ensino, a precariedade do magistério, o financiamento insuficiente, e a oferta aquém da demanda pela escola básica, o Programa Educação para Todos previa a redefinição dos objetivos tendo em vista os problemas destacados apelando para a ampliação da flexibilidade e operacionalidade, e para a mobilização da sociedade civil. Seria um período demarcado pelo retorno do “otimismo pedagógico”.

Convém lembrar ainda que a Nova República – usando a expressão do inesquecível Presidente Tancredo Neves, ao definir o novo ciclo histórico em que vivemos – tem como meta não apenas consolidar as

³⁶⁶ Segundo as premissas introdutórias, o documento indica que “cabe ao Estado voltar-se para as atividades básicas de regulação ou execução, com vistas à satisfação de necessidades sociais e ao equilíbrio econômico. O Estado não tem por que se substituir à iniciativa privada. Sua função é apenas cuidar para que esta esteja adequada ao interesse coletivo, ao interesse social. Resposta aos anseios da maioria dos brasileiros. Só em situações excepcionais, para suprir lacunas, e em setores específicos, o Estado deve exercer a função empreendedora, atuando diretamente como produtor. Mas o Estado deve sempre transferir à iniciativa privada tarefas que não lhe são inerentes” (BRASIL, 1986a, p. 492). O processo reformista do governo Sarney apresenta antecedentes gerencialistas que serão materializados com maior profundidade no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, principalmente no tocante ao tamanho do estado, assim como sua eficiência e fluidez, demarcando uma incisiva crítica ao Estado Burocrático, principalmente no que se denomina de “espírito paternalista” (MARCELINO, 1990; 2003). Como marco da reforma é criado por meio do Decreto nº 93.211, de 03 de setembro de 1986, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), seguido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

instituições democráticas, como também redirecionar o nosso modelo de desenvolvimento, de sorte que o Estado deixe de ser o “Estado-empresário” para se converter no “Estado de promoção social”, e assim possa libertar muitos de nossos irmãos da mais cruel de todas as privações: a que lhes impede de desempenhar o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 1985, pp. 17-18 – grifos do autor).

O programa em questão cristalizou a priori, e prescritivamente, o teórico protagonismo do setor no âmbito das políticas públicas para a educação sob o discurso de inclusão social e do “Estado de Bem-Estar Social”, contemplando nos instrumentos de viabilização e valorização do magistério, a ampliação das oportunidades de acesso, a assistência estudantil por meio da merenda escolar e da oferta de material didático, a capacitação dos professores leigos, o fortalecimento dos municípios e a promoção da educação básica para jovens e adultos (BRASIL, 1985, p. 20). Neste período, após a retificação da *Emenda Calmon*³⁶⁷ N° 24 de primeiro de dezembro de 1983, observa-se a ampliação do fundo para a manutenção e o desenvolvimento do ensino em no mínimo de 13% dos contributos da União, e 25% dos estados, municípios e Distrito Federal, dando os precedentes para o arranjo orçamentário para a educação posteriormente. Especificamente sobre a EJA, segundo as diretrizes explícitas no documento (BRASIL, 1985), destacou-se a necessidade da escolarização da população jovem e adulta então analfabeta, ou com poucos anos de escolaridade, integrada à Educação Básica³⁶⁸, diferindo discursivamente da prerrogativa compensatória das políticas educacionais anteriores, mas sem apontar concretamente a forma de implementação.

O fim do regime militar e a retomada das eleições diretas nas capitais em meados dos anos 1980 criaram o ambiente político-cultural favorável para que os sistemas públicos de ensino começassem a romper com o paradigma compensatório do ensino supletivo e, recuperando o legado dos movimentos de educação e cultura popular,

³⁶⁷ Esta implicava para o financiamento da educação a ampliação do montante anual, que era de no mínimo 13% do orçamento da União, e 25% da receita resultante de impostos dos Estados, Distrito Federal e os Municípios.

³⁶⁸ A Educação Básica não era compreendida enquanto divisão dos níveis de ensino, e sim “entendida como aquela que venha a possibilitar a leitura, a escrita e a compreensão da Língua nacional, o domínio dos símbolos e operações matemáticas básicas, bem como o domínio dos códigos sociais e outras informações indispensáveis ao posicionamento crítico do indivíduo face à sua realidade. A educação básica extrapola os limites da ação meramente escolar e passa a compreender ações educativas para outros segmentos da população brasileira que não tiveram acesso à escolarização ou dela ficaram alijados prematuramente. Nesse sentido, compreenderá também o atendimento a toda a população jovem e adulta não escolarizada pelo ensino regular” (BRASIL, 1985, p. 3-4).

desenvolvessem experiências inovadoras de alfabetização e escolarização de jovens e adultos (DI PIERRO, 2005, p. 1118).

Reiteramos que após a análise dos documentos³⁶⁹ não conseguimos verificar a articulação das demandas de alfabetização com propostas concretas, apenas indicativos abstratos que principiam, por meio da crítica à baixa produtividade do ensino, o aviltamento da carreira do magistério, a precariedade de recursos para a educação, a insuficiência e a má distribuição de vagas nas escolas.

O *“Programa Educação para Todos: caminho para a mudança”*, assinado pelo então ministro da educação Marco Maciel, tomou como objetivos a estimulação da consciência nacional, a melhoria da produtividade da educação básica, a valorização do magistério, a regularização dos recursos e sua aplicação, e a ampliação da oferta focalizando o primeiro grau. Para tal prevê a flexibilidade e operacionalidade dos objetivos, a mobilização social, a articulação entre o governo e a sociedade, e os programas de ação imediata no qual se insere a Fundação Educar. Em outras palavras, decretou-se de maneira abstrata a necessária implementação de políticas educacionais para a classe trabalhadora em particular situação sem indicar materialmente os percursos e sua respectiva materialização.

A literatura da área de educação identifica, em grande parte, o novo momento político no país como fortuito para reformas na EJA tendo como epicentro a garantia constitucional no ano de 1988. Fato que se deve tanto ao cenário relativo ao impulso, mesmo que tímido, da escolarização de jovens e adultos, quanto a sua dimensão política pautada para a superação dos resquícios pedagógicos da ditadura civil-militar sobre a EJA mesmo tendo mantido em considerável parte a estrutura funcional do movimento de alfabetização anterior (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 121). O término do MOBREAL acenava de antemão para a ruptura com o projeto político pretérito, mesmo que de maneira simbólica. Mas, paradoxalmente, a substituição demarcou a continuidade do teor administrativo dos programas para a

³⁶⁹ Tanto o *“Programa Educação para Todos: caminhos para a mudança”*, quanto o Decreto regulamentador da Fundação Educar.

EJA³⁷⁰, assim como o caráter descontínuo da modalidade de ensino³⁷¹ no Brasil acordados à própria essência da educação da classe trabalhadora sob a ótica do capital.

A história da educação no Brasil nos remete às seguintes considerações: a) é evidente que a evolução do ensino no Brasil tem estado articulada, sobretudo, com a história da divisão do trabalho na sociedade e na educação, e tem sido demarcada pela distinção entre formação para o trabalho simples para as classes subalternas e formação para o trabalho complexo para as elites; b) a organização da classe trabalhadora no Brasil, até meados dos anos 80, ainda não havia apresentado para a sociedade uma concepção educacional alternativa à concepção dualista de educação imposta pela burguesia nacional (SOUZA, 2000, p. 81).

A Fundação Educar tinha como princípio e objetivo fomentar técnica e financeiramente a alfabetização para as pessoas que não completaram o Ensino Fundamental na idade escolar “regular”, compensando a escolarização da classe trabalhadora por meio da EJA sem indicar de imediato a especialização do analfabetismo no país e suas respectivas vicissitudes. As diretrizes apontadas na citação acima demarcam de antemão a responsabilização das esferas subnacionais, o que se ampliará a partir de então, induzidas pelas intenções da reforma administrativa. De acordo com o terceiro Artigo do Decreto (BRASIL, 1985) que regulamenta a Fundação, não se define nenhum formato específico para o desenvolvimento dos programas e da oferta da EJA, ficando isto a cargo das unidades federativas e municipais, assim como das entidades privadas e setores da sociedade civil, deixando explícito a descoordenação das ações similar aos demais níveis e modalidades de ensino ante à ausência de planos de educação, ou algo sistêmico na escala federal.

³⁷⁰ Apesar de toda propaganda acerca dos projetos educacionais durante o governo Sarney, cabe destacar que politicamente o mesmo, assim como os ministros nomeados para o MEC, eram do Partido da Frente Liberal (PFL), fundado em 1985 pelos mesmos que sustentaram o regime militar na então Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

³⁷¹ Refiro-me aqui às campanhas de alfabetização que demarcaram a EJA ao longo da história da modalidade de ensino no país, como a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (1947), a Campanha Nacional de Educação Rural (1952), a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (1958), Mobilização Nacional Contra o Analfabetismo (1962), as Comissões de Cultura Popular e Programa Nacional de Alfabetização (1963), o Movimento Brasileiro de Alfabetização (1967), O Centro de Estudos Supletivos (1974), e a Fundação Educar (1985). Após isso se observa a continuidade do mesmo projeto com o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (1990), o Programa Alfabetização Solidária (1997), e por fim o Programa Brasil Alfabetizado (2003)

Sobre a consecução dos projetos e programas, de acordo com o Artigo Nº 2 (BRASIL, 1985), ficaria sob a responsabilidade da Fundação Educar a alocação dos recursos, a formulação de projetos específicos e normas operacionais, a execução dos programas, a difusão de metodologias e recursos didáticos, e a valorização e capacitação dos professores, indissociável das finalidades formativas. Sendo assim, não se verifica um olhar mais profundo sobre as necessidades de certificação e escolarização da população matriculada na EJA, entendida de maneira abstrata e quantitativa por meio de princípios vagos mesmo estabelecendo iniciativas.

Para a formulação de novas orientações para a educação de jovens e adultos, foi formada uma Comissão de Elaboração de Diretrizes Político-Pedagógicas da Fundação Educar com especialistas indicados pelo MEC. Entre as diretrizes propostas pela Comissão, havia a reivindicação da oferta pública e gratuita do ensino de 1º grau de qualidade aos jovens e adultos; a proposta do estabelecimento de um plano nacional de educação de jovens e adultos que definisse a forma de articulação entre as três esferas de governo com vistas a assegurar a ampliação da oferta educacional, a promoção da formação específica e a profissionalização dos educadores de jovens e adultos, além de proporcionar o fomento à pesquisa sobre o tema (SANTIAGO, 2004, p. 46).

O que ocorreu neste período, diante das premissas indicadas por Di Pierro (2005), foram ações na escala local em parcerias com a sociedade civil convergindo à sua ascensão no cenário político-social no processo de abertura “pelo alto”. No entanto, o movimento de “renovação pedagógica” (DI PIERRO, 2005, p. 1119) não adentrou aos sistemas estaduais e municipais de ensino que mantiveram o caráter compensatório e ainda coadunados aos exames supletivos, e muito menos superou estruturalmente o MOBRAL (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 120). As alterações ocorreram de modo superficial por meio da incorporação pela Fundação Educar de todo aparato organizacional e estrutural do Movimento, tendo como primazia a articulação em uma única pasta subordinada à Secretaria de Ensino de 1º o 2º Graus do MEC, do

[...]subsistema de ensino supletivo, a política nacional de educação de jovens e adultos, cabendo-lhe fomentar o atendimento nas séries iniciais do ensino de 1º grau, promover a formação e o aperfeiçoamento dos educadores, produzir material didático,

supervisionar e avaliar as atividades (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 120).

A Fundação Educar, que teve como diretrizes operacionais os marcos do *Programa Educação para Todos*, promoveu o financiamento e o apoio técnico, descentralizando a execução para os estados e municípios, considerado como positivo para os autores supracitados. Se por um lado isto gerou uma efervescência pedagógica no período, principalmente após a “retomada” dos contributos teóricos e ideários da Educação Popular nos programas públicos, comunitários e no ambiente universitário, influenciando também na Constituição de 1988, por outro não gerou progressivo impacto nas políticas públicas nos estados e municípios (DI PIERRO, 1992). No âmbito dos estados não se verificou a promoção de diretrizes curriculares e operacionais, além do baixo incentivo e suporte financeiro diante da queda dos impostos concomitante à “descoordenação das políticas de educação de adultos” (DI PIERRO, 1992, p. 24) deixando explícito a pouca organicidade promovida pela Fundação Educar. Nesta esfera administrativa, de acordo com a pesquisa de Di Pierro (1992, pp. 24-25), continuaram as ações empenhadas pelo MOBRAL de modo misturado às iniciativas da Fundação Educar, o ensino supletivo e os exames de certificação, tendo como oposição as experiências dos estados da Bahia, Pernambuco e Paraná que “formularam críticas à concepção tecnicista e/ou à sistemática avaliação empregada nos centros de ensino supletivo”.

Podemos considerar apenas como simbólico o surgimento-ação da Fundação Educar vide a gestão, a operacionalização e a racionalização dos custos para a EJA, acarretando em pífios resultados³⁷² como fora o MOBRAL. Dito isto, o objetivo das políticas para a EJA no período, quanto à gestão, foi a indução das

[...] Atividades diretas da Fundação fossem progressivamente absorvidas pelos sistemas de ensino supletivo estaduais e municipais. Assim, as Comissões Municipais do MOBRAL foram dissolvidas e as prefeituras municipais, herdeiras das suas atividades de ensino, passaram a constituir os principais parceiros conveniados à Fundação, ao lado de empresas e organizações civis de natureza variada. A Fundação Educar manteve uma estrutura nacional de pesquisa e

³⁷² Dentre as décadas de 1980 e 1990 a superação do analfabetismo da população acima de 20 anos alcançou um avanço de apenas 0,9% (SOUZA, 1999), enquanto o MOBRAL contabilizou 40 milhões de matrículas desde a sua criação, certificando apenas 15 milhões, e alfabetizando, segundo os técnicos do órgão, como descreve Di Pierro (2000), 10% do total certificado.

produção de materiais didáticos, bem como coordenações estaduais, responsáveis pela gestão dos convênios e assistência técnica aos parceiros, que passaram a deter maior autonomia para definir seus projetos político-pedagógicos (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 120).

O momento prévio à Constituição Federal de 1988, quando a EJA passaria a ser reconhecida como direito público subjetivo³⁷³, sinaliza as transformações posteriores das políticas educacionais para essa modalidade de ensino que se refletem nos dias atuais sob as novas perspectivas de gestão, assim como na reestruturação das finalidades formativas inexoráveis do contexto sócio-histórico. A descentralização e a progressiva municipalização da EJA, diante do rearranjo do pacto federativo para a oferta pública dessa modalidade de ensino, se combinaram ao espírito conjuntural de “superação dos tempos pretéritos” de modo apologético. Porém, ressaltamos que a preocupação estava restrita apenas ao ensino do então primeiro grau, aprofundando o caráter descontínuo da EJA e ao mesmo tempo com pífios resultados e estruturação.

Podemos ratificar esse período como o prenúncio da “descentralização centralizadora” das políticas educacionais no país no período da Nova República, refletida nos ditames da gênese ofensiva neoliberal, que seria reestruturada na década posterior em contraposição à centralização do governo federal nos programas e campanhas pretéritas. Porém, como afirmamos anteriormente, a EJA enquanto política pública reproduziria o caráter histórico da dispersão da oferta, onde agora seria realizada com maior participação do “Terceiro Setor” principalmente por meio da continuidade do Ensino Supletivo³⁷⁴, que no

³⁷³ “Trata-se de uma capacidade reconhecida ao indivíduo em decorrência de sua posição especial como membro da comunidade, que se materializa no poder de colocar em movimento normas jurídicas no interesse individual. Em outras palavras, o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo)” (DUARTE, 2004, p. 113). Em síntese, o direito público subjetivo é um instrumento jurídico que garante o controle sobre a ação-atuação do Estado pelos sujeitos portadores de direito em um determinado território, seja em relação aos abusos coercivos, ou para a garantia do básico constitucional para a subsistência, sendo a educação enquadrada neste último (BRASIL, 2000).

³⁷⁴ De acordo com o Parecer 699/72, do Conselheiro Valnir Chagas, o documento Política para o Ensino Supletivo proclama esta modalidade como a vertente educacional para o futuro, principalmente por causa da utilização dos meios de comunicação para a alfabetização da população. Primando pelas diretrizes do regime compensatório e da formação continuada, organizou-se a modalidade em quatro funções: Suplência, Suprimento, Aprendizagem e Qualificação (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 117).

âmbito público ficaria em grande parte sob responsabilidade dos governos estaduais e municipais.

Considerado como elemento inovador para a execução das políticas públicas, oriundo da reforma administrativa de 1986, a inserção do Terceiro Setor para a complementaridade da oferta da EJA estaria associada às universidades, sindicatos, Igreja Católica e Organizações Não-Governamentais, entidades sem fins lucrativos, etc. Em alguns casos o cunho pedagógico das Comissões de Cultura Popular foi retomado, em outros pouco fora definido enquanto arcabouço pedagógico de acordo com as experiências dos sistemas estaduais e municipais de ensino, o que evidencia a ausência de identidade da EJA e a multiplicidade de compreensões sobre a finalidade desta. Em outras ocasiões se reproduziu o conteúdo das políticas sociais associadas aos interesses do mercado, com a intenção de regulamentar o processo de proletarização. Mas, em todo caso, a publicização da EJA atendeu para o governo federal o princípio histórico de racionalização dos recursos além da lógica do controle social, vide o discurso da crise do Estado tratado nos capítulos anteriores.

Dessa forma, os programas e projetos desenvolvidos pela sociedade civil para a EJA apresentam iniciativas vinculadas às representações de empresários, ou seja, o Sistema S, Telecurso 2000; ao movimento sindical, com ações desenvolvidas por centrais, confederações e sindicatos; além de ações visando à escolarização de jovens e adultos desenvolvidas em parceria com diferentes grupos de atores sociais, que têm como discurso a valorização e o respeito dos direitos humanos aos processos de desenvolvimento. Mesmo que a maior parte das parcerias tenha origem em um movimento político de voluntariado³⁷⁵, participação e educação popular, os interesses das organizações não governamentais foram convergentes com o intuito dos governos de baratear os custos dos serviços de educação de jovens e adultos (MAIOLINO, 2015, p. 80).

³⁷⁵ O voluntariado, segundo Souza (2008), reverbera tanto as ações históricas de caridade, com protagonismo no Brasil para as ações vinculadas à religião, quanto às políticas de assistência social por meio do Estado, financiados pela contribuição dos setores produtivos. Este último está intrínseco a responsabilidade social da empresa (SER), com o objetivo de superar a ineficiência do Estado de Bem-Estar Social, que nunca de fato se efetou no país, pensado restritamente para ampliar a fluidez da lógica de mercado. “Essa situação alterou a relação cidadão-Estado, que atendia a sujeitos coletivos na época em que o Estado alocava diretamente verbas para os setores sociais, passando para um atendimento que ocorre aos usuários na qualidade de *cidadãos individuais*” (SOUZA, 2008, p. 83 – grifos do autor).

Sobre os sistemas de ensino cabe destacarmos a heterogeneidade dos projetos e programas de EJA neste período, como o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA)³⁷⁶, o Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA) e o Movimento das Escolas Comunitárias de Olinda e Recife – que tinha em seu projetos político-pedagógico a concepção emancipadora de educação. Em contrapartida, ascendeu a ação e capilaridade do setor privado e “sem fins lucrativos” como a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), que articulava a apropriação da ideologia comunitária para fins mercantis destoando politicamente das iniciativas mencionadas anteriormente.

Acerca do Ensino Supletivo neste período, os projetos de maior capilaridade no território brasileiro, capitaneados pela Fundação Educar, foram os de caráter audiovisual por meio do FUNTEVÊ que se limitou à utilização dos programas Supletivo de 1º grau (SPG) e Supletivo de 2º grau (SSG) da Fundação Roberto Marinho (FRM), monopolizando o setor no período em questão ao lado da continuidade do Sistema Nacional de Radiofusão Educativa (SINRED). Ressaltamos, em convergência à pesquisa de Haddad e Freitas (1988), que as iniciativas na escala estadual, que não proporcionaram resultados significativos, reproduziam os parâmetros do Telecurso 2000 elaborado pela FRM. No mesmo estudo identifica-se a baixa taxa de aprovação nos programas, onde apenas 10% dos estudantes credenciados não repetiram nenhuma disciplina, acenando para a insuficiência do mesmo. Consecutivamente, a taxa de conclusão dos estudantes credenciados e matriculados nos cursos supletivos foi muito aquém do esperado, como nos demonstram Anuati Neto e Fernandes (2000, p. 176) após a análise do Programa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 1995, assim como o resultado no acréscimo de renda dos concluintes que se encontravam muito aquém daqueles que haviam terminado a Educação Básica regular (ANUATI NETO; FERNANDES, 2000, p. 178).

³⁷⁶ Criado no município de São Paulo em 1989, e inaugurado em janeiro do ano posterior, sob a coordenação de Paulo Freire, então secretário municipal de educação do governo da prefeita Luiza Erundina. Segundo Gadotti (2011, p. 109-110) e Beisegel (2002, p. 896-897), o projeto articulava iniciativas de fortalecimento dos movimentos populares, sem integrá-los ao Estado, por meio de parcerias. O destaque caberia a utilização do Método Paulo Freire, segundo a concepção libertadora de educação. O conceito de Estado aqui utilizado destoa das considerações gramscianas que sustentará teórico-metodologicamente a tese, desenvolvidas posteriormente no presente capítulo.

Tabela 7 - Perfil dos que concluíram o Ensino Supletivo (1995).

Última série concluída no Ensino Regular	Supletivo - 1º Grau	Supletivo - 2ª Grau
não concluiu a 1ª série	4,75	59,88
1ª Série	1,72	20,64
2ª Série	3,12	12,67
3ª Série	4,62	6,81
4ª Série	34,19	-
5ª Série	16,66	-
6ª Série	19,5	-
7ª Série	9,25	-
8ª Série	6,18	-
Total	100	100

Fonte: Extraído de Anuatti Neto e Fernandes (2000).

A Educação de Jovens e Adultos ao longo do governo Sarney não apresentou modificações que acompanhassem o espírito da superação do regime ditatorial civil-militar. Ou melhor, devido às políticas monetárias, de ajuste fiscal e reestruturação da economia diante da crise do modelo de desenvolvimento econômico que logrou para os países de capitalismo dependente a terminologia “década perdida”, o governo em questão não conseguiu desenvolver de modo profícuo a escolarização de jovens e adultos. Diante disso, o projeto para a EJA esteve assentado principalmente na continuidade dos cursos supletivos, o que elevou a certificação de modo raso conjuntamente à disparidade de projetos nos sistemas de ensino subnacionais, assim como a oferta protagonizada pela sociedade civil, provocando a gênese da municipalização dessa modalidade de ensino promovido pela Fundação Educar. As ações institucionais não conseguiram reduzir significativamente o analfabetismo bruto na década de 1980, apenas o percentual por meio das políticas de escolarização da população dentre sete e 14 anos.

Tabela 8 - Taxa da alfabetização da população acima de 15 anos (1980-1991).

<i>Ano</i>	<i>Alfabetos</i>	<i>Analfabetos</i>	<i>% de alfabetizados</i>
1980	54.793.268	18.716.847	75%
1991	76.603.804	19.233.239	80%

Fonte: Extraído de IBGE (1995); SOUZA (1999).

De acordo com os dados da tabela acima podemos certificar a ampliação percentual da população alfabetizada sem acompanhar o crescimento demográfico – vide o crescimento quantitativo bruto. Este dado demarca de certo modo a elevação da certificação da população acima de 15 anos, mas acena explicitamente para resultados tímidos diante das expectativas que nortearam os documentos oficiais, assim como o “espírito da época”. De acordo com o estudo de Souza (1999) sobre a distribuição da população analfabeta, tomando a categorização demográfica-etária, o efeito da EJA para a escolarização mínima apresenta indicativos claros da setorialização dessa modalidade de ensino já na década de 1980. Isto se confirma primeiro pela ascensão estatística dos analfabetos quando acompanhada das faixas etárias mais elevadas. No segundo momento destacamos a variação da população de analfabetos, de acordo com a faixa etária discriminada por Souza (1999), de modo anacrônico; ou seja, nos grupos etários de 10 a 19 anos e 20 a 29 anos observamos a redução deste segmento na totalidade da população sem escolarização, enquanto ocorre a estagnação na população entre 30 e 39 anos, e o acréscimo entre os mais velhos. A década de 1980 demarca uma característica da EJA que permeará a promoção das políticas públicas para essa modalidade de ensino até os dias atuais, tendo suas origens na década anterior, como destacamos com base no estudo de Fávero e Freitas (2011) pertinente à focalização das matrículas de modo intencional³⁷⁷, o que acarreta nova luz para o debate sobre *juvenilização* da EJA.

Cresceram as desigualdades na distribuição etária dos analfabetos, aumentando a participação das faixas etárias mais velhas na taxa total de analfabetismo. No entanto, como o analfabetismo atual é também

³⁷⁷ Segundo Haddad e Freitas (1988, p. 125), no ano de 1983 a maioria dos estudantes dos cursos ofertados pela Fundação Roberto Marinho, principalmente o Telecurso 2000, tinha entre 16 e 22 anos (56%). O que levanta a hipótese para o debate sobre o tema nos dias atuais, que é muita das vezes pensada como um fenômeno recente.

resultado de redução insuficiente ao longo do tempo, as gerações antigas não podem ser consideradas as únicas responsáveis pelas altas taxas atuais, já que pessoas com menos de trinta anos em 1991 determinavam cerca de 31% do analfabetismo total. Em outras palavras, o estoque de analfabetos na população é, por um lado, consumido pela morte dos analfabetos mais velhos e, por outro, reposto pela não alfabetização de parte da população jovem (SOUZA, 1999, p. 174).

Tabela 9 - Taxa de analfabetismo segundo a faixa etária (1980 e 1991)

Faixa Etária	Taxa de analfabetismo		Participação no total	
	1980	1991	1980	1991
10 a 19	21%	15%	28%	24%
20 a 29	17%	12%	17%	16%
30 a 39	24%	15%	16%	16%
40 a 49	31%	24%	15%	17%
50 a 59	37%	31%	13%	15%
60 a 69	47%	40%	10%	13%

Fonte: Extraído de IBGE (1995) e Souza (1999).

De todo modo se objetivou por meio da redução do custo a ampliação da escolarização da classe trabalhadora do país. Porém, o mesmo fora realizado com dificuldades de toda ordem, principalmente acerca da qualidade do ensino oferecido por meio das modalidades não-presenciais que tinham como princípio a pouca interação entre o aluno e o professor sob a apologia do ensino diferenciado e individualizado (HADDAD; FREITAS, 1988). Neste sentido não se alcançaram, longe disso, os objetivos de universalização da escolaridade e sua adequação ao mínimo de oito anos dentro da faixa etária de sete a 14 anos como previsto na Lei Nº 5692/71³⁷⁸ (BRASIL, 1971), assim como para a EJA no campo do Ensino Supletivo. Podemos concluir que a Fundação Educar trouxe apenas o alento de novos tempos

³⁷⁸ Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional para o ensino de 1º e 2º graus (BRASIL, 1971).

para essa modalidade de ensino, pois a estrutura de certificação em regime aligeirado permaneceu enquanto principal parâmetro para a EJA.

O “grande avanço” histórico para a EJA na Nova República ocorreu após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Segundo o Artigo Nº 205 do capítulo III, na seção sobre a Educação, dentre as determinações descritas se destaca que a escolarização de modo geral “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, p. 141). O princípio dual, atrelando o exercício da cidadania e o mundo do trabalho será uma constante no documento, não se diferenciando aparentemente das prescrições anteriores mesmo alterando o conteúdo. Ademais, o grande destaque legislativo reside no primeiro parágrafo do Artigo Nº 208, onde se impetra a obrigatoriedade da oferta da Educação Básica para todos independentemente da idade, ressaltando no sexto inciso, do mesmo Artigo, o atendimento por meio da oferta do ensino noturno regular (BRASIL, 1988). O mesmo artigo fora reestruturado posteriormente após a materialização das Emendas Constitucionais de Nº 14/1996³⁷⁹, Nº 53/2006 e Nº 59/2009 (BRASIL, 1996; 2006; 2009), indicando previamente os impactos do FUNDEF sobre a EJA, assim como do FUNDEB e da DRU. Cabe lembrar que, antes da Carta Magna, o Estado não tinha obrigações para com a oferta do Ensino Fundamental para maiores de 14 anos.

A Constituição reproduzirá, sem definir de maneira específica, o sentido voluntarioso da educação por meio de medidas e incentivos para a participação da sociedade civil de modo mais intenso que nos governos anteriores. O mesmo se refletirá na década de 1990 sobre a educação em sua totalidade, tanto no que se refere à oferta para todos os níveis e modalidades de ensino por meio das campanhas como “Amigo da Escola”, quanto aos mecanismos didático-pedagógicos

³⁷⁹ Esta modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, orientando para o estabelecimento do piso orçamentário para a pasta no âmbito municipal, em decorrência da transferência dos recursos da União. A Emenda Constitucional é entendida como a gênese do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela lei nº 9.024/96, e mais tarde pelo decreto nº 2.264 que materializa, regulariza e define a finalidade do fundo a partir de junho de 2007. A mesma emenda estipula a universalização do Ensino Fundamental para toda a demanda, indicando a progressiva oferta do Ensino Médio no mesmo sentido, assim como as bases para a compreensão do pacto federativo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), ao mesmo tempo retira a EJA do fundo, transformando-a em Ensino Regular Noturno.

para relação ensino-aprendizagem produzidos pelas diferentes fundações e ONGs, inexorável do *apostilamento* no setor privado. Especificamente sobre a EJA, o projeto de voluntariado combinar-se-á com medidas de certificação em massa da população demandante de escolarização suprida pelo Ensino Supletivo, sobretudo para a classe trabalhadora estabelecida no mercado de trabalho que necessitava da complementaridade escolar básica.

Cabe ressaltar que no período da constituinte a taxa de analfabetismo alcançava 21,9% da população brasileira acima de 15 anos, além da pífia conclusão do Ensino Fundamental registrado em 14%, e 64,1% estudantes da Educação Básica em situação de distorção idade-série (IBGE, 1996) apontando explicitamente a demanda futura pela EJA. Os dados acima também são considerados como elementos indissociáveis dos empecilhos para o desenvolvimento político, social e econômico naquele período, o que legitimou em certo sentido os movimentos institucionais para a ampliação da oferta escolar. Dados que reforçam este panorama agravam ainda mais o cenário ao contabilizar que 40,3% da população entre 15 e 17 anos não eram estudantes em 1991, e apenas 40,8% frequentavam o Ensino Médio no mesmo ano (IBGE, 1991). Tal estatística também reforçaria os determinantes externos para a educação brasileira, quando dois anos depois da Constituição a UNESCO declarou como o *Ano Internacional da Alfabetização*.

Esta situação preocupante levou a previsão constitucional de 50% do orçamento do MEC para a erradicação do analfabetismo e para a expansão da oferta do Ensino Fundamental, como rege o Artigo Nº 60 no capítulo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), mas que nunca fora efetivado e alterado mais tarde com a implementação do FUNDEF. A constituinte restabelece o papel indutor do Estado neste processo por materializar subjetivamente o direito à escolarização com maior participação da sociedade civil. Nas vésperas da década de 1990, mais especificamente em dois de março de 1989, representantes de 24 entidades governamentais e autônomas reuniram-se em São Paulo para a organização da campanha de erradicação do analfabetismo no país. De acordo com o jornal Folha de São Paulo, de três de março de 1989, “o evento faz parte de uma mobilização internacional coordenada pelo Conselho Internacional de Educação de Adultos (ICAE), órgão consultivo da Organização das Nações Unidas para a

Educação, Ciência e Cultura” (SÃO PAULO, 1990, p. 1). O evento foi lançado no mesmo dia em mais 16 países diferentes, objetivando erradicar o analfabetismo até o ano 2000.

Sob essa ótica a EJA passou a ser encarada no âmbito das políticas públicas, de modo prescritivo, como ente fundamental para universalização da educação no Brasil diante da pressão internacional sobre os países de capitalismo dependente para a erradicação do analfabetismo e incremento da formação humana. Após a década de 1990 a EJA passa a ser reconhecida como um instrumento tanto para o fortalecimento da cidadania liberal, quanto para o desenvolvimento econômico. O marco desse processo foi a Conferência de Jomtien realizado na Tailândia entre cinco e nove de março de 1990, que originou a Declaração Mundial de Educação Para Todos, organizada e financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial.

Devemos considerar esta conferência como um marco institucional, com devidas ressalvas, para a EJA no Brasil, pois pela primeira vez a temática encampou, de fato, as políticas educacionais de caráter global para os países de capitalismo dependente. O projeto para a EJA passa a englobar metas gerais específicas, orientadas especificamente pela materialização da hegemonia neoliberal para contemplar a formação do trabalhador no âmbito da reestruturação produtiva.

Em seu preâmbulo, a Declaração Mundial de Educação Para Todos denuncia (UNESCO, 1995) a quantidade de 960 milhões de adultos analfabetos e analfabetos funcionais, indicando na escala mundial a relevância de tal dado para as finalidades em curso. Ao mesmo tempo, aponta este número para a contextualização política, econômica e geopolítica do período ressaltando a problemática da dívida externa, a estagnação econômica, o incremento demográfico nos países subdesenvolvidos, a diferenciação econômica entre os países e os conflitos civis e territoriais. O documento reitera em seus 10 artigos a necessidade de ampliar a oferta para a escolarização da população nos países mencionados com foco

específico na aprendizagem dos estudantes, logrando consecutivamente a equidade social.

O desdobramento das iniciativas para a erradicação do analfabetismo no Brasil na década de 1990, em relação à EJA, continuaram em sua grande proporção sob a responsabilidade dos sistemas estaduais e municipais de ensino (DI PIERRO, 2005, p. 1119). No período do governo Fernando Collor de Mello a Fundação Educar é extinta em decorrência da “racionalização” da “máquina administrativa e à retirada de subsídios estatais, simultâneas à implementação de um plano heterodoxo de ajuste das contas públicas e controle da inflação” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 121). Para termos uma ideia da contenção dos gastos para as políticas públicas para a EJA, ocorre a supressão do direcionamento voluntário de 2% do valor do imposto de renda direcionados para a erradicação do analfabetismo, que serviram para o custeio das atividades da Fundação Educar e do MOBREAL nos anos anteriores (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 121).

A extinção da Educar surpreendeu os órgãos públicos, as entidades civis e outras instituições conveniadas, que a partir daquele momento tiveram que arcar sozinhas com a responsabilidade pelas atividades educativas anteriormente mantidas por convênios com a Fundação. A medida representa um marco no processo de descentralização da escolarização básica de jovens e adultos, pois embora não tenha sido negociada entre as esferas de governo, representou a transferência direta de responsabilidade pública dos programas de alfabetização e pós-alfabetização de jovens e adultos da União para os municípios. Desde então, a União já não participa diretamente da prestação de serviços educativos, enquanto a participação relativa dos municípios na matrícula do ensino básico de jovens e adultos tendeu ao crescimento contínuo, concentrando-se nas séries iniciais do ensino fundamental, ao passo que os Estados (que ainda respondem pela maior parte do alunado) concentram as matrículas do segundo segmento do ensino fundamental e do ensino médio (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 121).

Como forma de superar o quantitativo de 17.762.629 analfabetos no país, o então governo Collor lança o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) em convergência aos anseios do Ano Internacional da Alfabetização. Segundo Machado (1998, pp. 2-3), a idealização do Programa ocorreu por meio de eventos acadêmicos e no amplo corpo da sociedade civil para a definição e apresentação de propostas para a erradicação do analfabetismo, resultando na

pretensão em “reduzir em 70% o número de analfabetos no país nos 5 anos seguintes” (MACHADO, 1998, p. 2) – 12.433.840 pessoas³⁸⁰. Para tal foi criado a Comissão do PNAC composta por “personalidades de notório conhecimento em programas de alfabetização” (MACHADO, 1998, p. 3)³⁸¹, e representado por diferentes segmentos.

Os Marcos de Referência para o PNAC (BRASIL, 1990) desvela de modo explícito as diretrizes de Jomtien, tendo como legitimidade discursiva o quantitativo de analfabetos em 20% da população acima de 15 anos, assim como a baixa escolaridade de 40 milhões de brasileiros na mesma faixa etária. Inclui-se como problemática para o futuro a baixa conclusão do Ensino Fundamental estimado em 22% das crianças matriculadas, e a piora de tal situação considerando a Educação Básica. Como bem destaca o documento, este panorama seria o principal empecilho para a “superação do subdesenvolvimento” (BRASIL, 1990, p. 6). Ao mesmo tempo aponta de modo primordial para a universalização do Ensino Fundamental e para a erradicação do analfabetismo, legitimado pela formação de “capital humano que assegura a mobilização das potencialidades de uma nação” (BRASIL, 1990, p. 6). No corpo introdutório do texto a educação continua concebida, assim como nos demais textos institucionais, como ente indissociável para a elevação socioeconômica do país e garantia da distribuição de renda mais justa e fortalecimento da democracia.

Contando com recursos do Tesouro Nacional, do FNDE e do Banco Mundial, sem especificar o montante, assim como a aplicação proporcional na totalidade do financiamento da educação, se indica a ação incisiva dos sistemas subnacionais de ensino para as prioridades educacionais com “com base em critérios de equidade dos fins e de racionalização dos meios de aplicação dos

³⁸⁰ As metas do PNAC têm como duração o tempo previsto pela Constituição de 1988 para a erradicação do analfabetismo e da universalização do Ensino Fundamental, estipulado em 10 anos após a aprovação da Carta Magna, inferindo diretamente nos planos de alfabetização dos estados e municípios (BRASIL, 1990, pp. 35-36).

³⁸¹ Estes foram: “Anna Bernardes da Silveira Rocha, Celso Beisegel, Eglê Franchi, Luiza de Teodoro Vieira, Maria Odozinda Costa, Walter Garcia, Sérgio Antônio da Silva Leite, Sônia Kramer, Thereza Penna Firme, Maria Valdez de Souza Barbosa, Lúcia Rolla Senna, Adolfo Homma, Maria Regina Cabral, Abiacy Fradique, Eurides Brito, Julia Cury e Creuza Maria Gomes Aragão” (MACHADO, 1998, pp 2-3).

recursos” (BRASIL, 1990, p. 38). De modo sintético, o documento estipula para o financiamento os recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em seu orçamento próprio, com o auxílio de operações de crédito, assim como os recursos de ONGs e da iniciativa privada, sendo o MEC responsável pela “cooperação técnica e financeira no apoio aos sistemas estaduais, do distrito federal e municipais de ensino. Seu papel é de parceria, e não de agente financiador pleno” (BRASIL, 1998, p. 38), indicando a mesma fórmula da Fundação Educar, e ao mesmo tempo não estipulando nada de novo para a contemplação dos objetivos por meio da “responsabilidade financeira compartilhada” (BRASIL, 1998, p. 15).

O PNAC teve como princípios básicos a formação para a cidadania, a responsabilidade solidária e financeira compartilhada – como já ressaltado –, o fortalecimento das instituições escolares e a valorização dos professores, apelando para a ampliação da participação da sociedade civil para a contemplação das metas estabelecidas. Sua execução se deu de modo descentralizado, com protagonismos nas ações locais,

[...] Por ser o município o lugar onde as pessoas vivem e trabalham, é nele que primeiramente os indivíduos e as organizações da sociedade civil podem expressar suas necessidades educacionais, cobrar o respeito ao direito público subjetivo de acesso e permanência, com êxito na aprendizagem, no ensino fundamental obrigatório, e participar dos esforços para o atendimento àquelas necessidades (BRASIL, 1990, p. 19).

No documento são especificadas as ações para a Educação Básica abrangendo o Ensino Fundamental, a Pré-Escola, o Ensino Médio, a Educação Especial e a EJA, sendo o primeiro nível de ensino o foco principal. Sobre a EJA:

Recentes estudos da UNESCO comprovam que investimentos de grande porte direcionados apenas à alfabetização não são suficientes para reduzir o analfabetismo, e que a alfabetização só se torna verdadeiramente funcional na chamada fase de pós-alfabetização. Por esta razão, evita-se, hoje, no Brasil, promover a educação de jovens e adultos através de campanhas temporárias.

A visão histórica da educação básica de jovens e adultos e o quadro hoje existente apontam para as seguintes diretrizes básicas: garantir sua inserção orgânica nos sistemas de ensino (via regular e supletivo); alocar recursos financeiros suficientes para assegurar sua universalização e qualidade; construir sua identidade, levando em

consideração o perfil, a cultura e as expectativas da clientela e sua relação com o mundo do trabalho; valorizar o educador de jovens e adultos; garantir a continuidade dos estudos aos egressos de programas especiais de alfabetização (BRASIL, 1990, p. 26).

O documento ressalta a insuficiência da gestão dos recursos para o combate ao analfabetismo e os problemas desencadeados pela descontinuidade dos estudos nos moldes da Educação Permanente. Ao mesmo tempo aponta para a inserção da EJA de modo regular nos sistemas de ensino em busca de uma identidade para essa modalidade de ensino, que foi o que ocorreu anos posteriores e ainda vigora atualmente, concomitante às medidas de certificação dos estudos e do Ensino Supletivo. Tais diretrizes foram elaboradas por meio de reuniões e debates, tendo como principais formuladores o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), as universidades e entidades representativas da sociedade civil que deram origem a um Grupo Executivo de Gerência do PNAC, resultando no lançamento do programa no dia 11 de setembro de 1990. Sua manutenção, fiscalização e possíveis mudanças de rumo ocorreria por meio de assembleias nas diferentes escalas para a criação de planos de ação.

Esta iniciativa se coaduna ao projeto de educação defendido pela UNESCO tanto na escala mundial, quanto na escala regional, podendo ser conferido nas iniciativas da Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe (PROMEDLAC), na Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (ORELAC) e na Carta de Quito (UNESCO, 1991), que reiterava a articulação da educação ao desenvolvimento socioeconômico no término do século XX tendo como princípios a gestão dos recursos financeiros já suficientes para a supressão dos problemas, a implementação de medidas de avaliação em larga escala, e a formação ampla de recursos humanos vide a superada questão pretérita dos modelos de educação dos regimes autoritários no bloco latino-americano com base nos valores ético-políticos já mencionados. A defesa reside pontualmente na internacionalização da economia, sendo a educação concebida como política intersetorial concomitante à reforma do Estado e a descentralização da execução, no contexto de ajuste fiscal, inferindo diretamente na formulação de Leis, Diretrizes e na reformulação do currículo ante às novas demandas estruturais com base na

satisfação das necessidades educativas básicas. A Carta de Quito seria um reflexo, após um ano da Conferência de Jomtien, dos anseios da CEPAL (1990).

Segundo Haddad (1992, pp. 8-9) os resultados do PNAC em relação à EJA foram a manutenção do Ensino Supletivo pelos governos estaduais ao longo do seu funcionamento, combinado ao esvaziamento-municipalização dessa modalidade de ensino no mesmo período. Isto foi um derivado direto da retração dos recursos para a EJA orçados em menos de 1% do total para a educação, e cada mais periférica no MEC, disputando entre outras modalidades de ensino o escasso fundo para o setor (HADDAD, 1992, p. 9).

Os relatórios que acompanham os balanços gerais da União do início da década de 90 assinalam o baixo percentual da execução orçamentária: em 1991, por exemplo, ano em que o PNAC deveria estar sendo implementado, apenas 39% dos recursos previstos no orçamento para aplicação no ensino de jovens e adultos foram liberados, e somente ao final do ano, o que permitiu que apenas 40% deles fossem executados, comprometendo as metas relativas à construção, ampliação ou equipamento de salas e escolas, à capacitação docente 162 e apoio aos cursistas (DI PIERRO, 2000, p. 161).

A EJA se inseria em uma miríade de iniciativas sem coordenação, ou qualquer processo de identificação com um projeto político claro³⁸², tendo como consequência a sistematização de experiências e conhecimentos acerca das políticas públicas para a escolarização de jovens e adultos.

No entanto, o que ocorre é a dispersão de esforços e a falta de sistematização do conhecimento neste campo do ensino. Mais do que isto, dependentes que estavam do governo federal para o incentivo e os recursos no campo da EDA, com o esvaziamento da atuação da União, os estados vêm gradativamente deixando de assumir suas responsabilidades neste campo.

O poder municipal, que historicamente atuava na alfabetização e no ensino das quatro primeiras séries de EDA financiado por recursos dos programas federais, com o encerramento destes, suspendem grande parte dos seus trabalhos. Os municípios com maior capacidade econômica vêm sendo pressionados a ocupar este espaço com recursos

³⁸² Neste período, como ressalta Haddad (1992, p. 9), os cursos de EJA se diferenciaram entre iniciativas de alfabetização comunitária, “cursos de suplência, em regimes de escolarização com avaliação no processo ou fora, através dos exames de massa ou pelos centros de ensino supletivo; centros de ensino supletivo que oferecem através de ensino modular, a suplência de 1o e 2º graus; cursos por rádio e tv, com avaliação no processo ou não”.

próprios; os que não têm recursos acabam por deixar esta responsabilidade para os programas estaduais ou simplesmente não atendem.

Há, portanto, uma tendência para que os municípios venham a assumir as responsabilidades pelo ensino de 1a a 4ª séries, os estados pelo ensino de 5a a 8a séries e o 2º grau, e o governo federal por programas de ensino a distância (HADDAD, 1992, p 9).

Em outro estudo sobre a EJA na década de 1990, Haddad e Di Pierro (2000a) explicitam, por meio de uma quantidade considerável de tabelas e gráficos, a retração do analfabetismo não indicando em nenhum momento que este fora resultante do PNAC, mas das iniciativas de certificação e da setorialização das políticas públicas para a educação no segmento demográfico infantil e jovem. Quando observado o ritmo de decréscimo do analfabetismo da população acima de 15 anos, que em 1990 apresentava o total de 20,1%, e em 1997 alcançou o percentual de 14,7, seguidos da ampliação dos anos de estudo em 0,6 para a população masculina e 1,1 para a população feminina no mesmo período, os autores reiteram que houve plena insuficiência para a contemplação das metas da Conferência Mundial de Educação para Todos, a continuidade da discrepância geográfica referente ao tema se concentrando nas regiões mais pobres do país, assim como na zona rural e, por fim, que

[...] A desagregação das estatísticas por faixas etárias permite verificar que a elevação das taxas de alfabetização está diretamente relacionada aos grupos etários mais jovens. Há, pois, evidências de que os progressos observados resultam antes da democratização das oportunidades educacionais na infância e adolescência que dos esforços empreendidos ao longo das últimas décadas no campo da educação das pessoas adultas. Entretanto, esses mesmos dados oferecem indícios de que os baixos índices de permanência e progressão no sistema de ensino público e seus escassos resultados qualitativos estejam reproduzindo continuamente um contingente numeroso de analfabetos funcionais, pois apenas um terço da população jovem e adulta concluiu os oito anos de escolaridade obrigatória e, mesmo entre os adultos jovens, o percentual daqueles que seguiram mais de três anos de estudos continua a ser reduzido. Na faixa etária de 15 a 19 anos, por exemplo, dois terços dos jovens não concluíram o ensino fundamental e 21,2% deles têm menos de quatro anos de estudos (HADDAD; DI PIERRO, 2000a, p. 30).

Os autores salientam que o processo de erradicação do analfabetismo tomaria o curso contrário por meio da inclusão da geração considerada em idade

regular nas escolas, assim como pela mitigação desta problemática através da continuidade insatisfatória da oferta. Seria a eliminação do analfabetismo pela inclusão, mesmo que precária, das novas gerações na escola. Esta assertiva de coaduna à declaração de Claudio Moura e Castro, então consultor do Banco Mundial: “alfabetizar adultos é um suicídio econômico; um adulto que não sabe ler já se adaptou a esta situação” (CASTRO, 1993, p. 50), assim como a fala de Darcy Ribeiro, reproduzida por Romão (2011, pp. 58-59 – grifos do autor) em que “a maior parte dos analfabetos está concentrada nas camadas mais velhas e mais pobres da população [...] pessoal que vive pouco, porque come pouco, logo morrerá”, refletindo a priorização da educação no período de transição democrática desferida por Mello (1989, pp. 15-16 – grifos da autora):

Declarar prioridade do 1.º grau, portanto, não é novidade nenhuma. Por mais antipopular que seja um governo ele não poderá deixar de proclamar um valor tão arraigado. O que será inédito historicamente é assumir o ônus efetivo e enfrentar a tarefa gigantesca de uma universalização desse ensino com garantia real do **acesso** e de uma **permanência** bem-sucedida na escola para todas as crianças [...]

O País possui hoje, teoricamente, vagas suficientes (23 milhões) para abrigar toda a população de 7 a 14 anos (22 milhões). Todavia, quando se examina a composição etária da clientela efetivamente matriculada, verifica-se que 30% dela, cerca de 8 milhões, possui mais de 14 anos. Se a trajetória escolar desses alunos não tivesse sido marcada por sucessivas reprovações e abandonos temporários da escola, certamente eles já teriam passado pelo 1.º grau, cedendo seu lugar para as 7 milhões de crianças entre 7 e 14 anos que estão sem escola.

As assertivas acima se refletiram na materialização das políticas educacionais em sua totalidade como derivado da incipiente ofensiva neoliberal no país, alocando a EJA, mesmo em sua reengenharia, na posição periférica mantendo o caráter compensatório, aligeirado, descontínuo e precário com nova roupagem e variações programáticas até o presente momento. Observamos isto nas orientações do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) (BRASIL, 1993), no efêmero governo Itamar Franco. O Plano, elaborado com o Comitê Consultivo³⁸³, contando

³⁸³ “Integrado inicialmente pelas seguintes entidades: CONSED ; UNDIME, Conselho Federal de Educação (CFE); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Confederação Nacional das Indústrias (CNI); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base (CNBB/MEB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); UNESCO e UNICEF. Posteriormente, este colegiado foi ampliado, incluindo-se o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, a Confederação Nacional das Mulheres do Brasil (CNMB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério da Justiça” (BRASIL,

com a participação de outras entidades³⁸⁴, reforça a concordata do Brasil com as diretrizes da UNESCO por meio da criação do Compromisso Nacional de Educação para Todos, tendo como princípio básico o incremento à qualidade dos serviços educacionais e a ampliação da oferta ante o seguinte diagnóstico:

Apenas um terço das crianças entre quatro e seis anos de idade recebem atenção educativa de boa qualidade. A distribuição social desse serviço é desigual: nas famílias de renda mais baixa, a oferta atende apenas a 18% da população dessa faixa etária; nas famílias com renda mensal per capita superior a dois salários mínimos, este percentual se eleva a mais de 60%.

Na faixa etária dos sete a 14 anos, cerca de 3,5 milhões de crianças ainda permanecem sem oportunidades de acesso ao ensino fundamental. Apenas dois quintos concluem as quatro séries iniciais, e menos de um quarto as concluem sem repetência. Os efeitos acumulados dessa baixa produtividade se expressam na reduzida escolaridade média da população no grande contingente de adolescentes e adultos subescolarizados que encontram dificuldades de incorporação social e econômica. As estatísticas mostram que, dos 17,5 milhões de analfabetos formais com idade superior a 15 anos, apenas 4,1 milhões encontram-se no grupo economicamente mais ativo. Neste grupo é mais preocupante a incidência de subescolarização: 18,8 milhões não chegaram a completar quatro anos de escola (BRASIL, 1993, p. 22).

É proeminente a preocupação com as crianças e jovens na idade considerada regular, tendo em vista o analfabetismo e a baixa escolarização dos jovens e adultos como impacto futuro a ser evitado, como destacado pela participação destes na PEA. Isto fez com que dentre as metas, que em sua totalidade focava na inserção do segmento etário inferior por meio da ampliação da oferta, se abarcasse a EJA com a ampliação do “atendimento de jovens e adultos de modo a oferecer oportunidades de educação básica equivalente ao ensino fundamental para

1993, p. 12).

³⁸⁴ “Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação; Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Associação Nacional para a Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Fundação Carlos Chagas (FCC); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Fundação Bradesco; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Instituto Euvaldo Lodi; Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Organização Mundial da Educação Pré-Escolar (OMEP); Federação Interestadual de Associações de Pais de Alunos (FINAPA); Confederação das Mulheres; Associação Brasileira de Antropologia; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Associação Nacional dos Profissionais de Administração de Educação (ANPAE) (BRASIL, 1993, pp. 13-14).

3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados” (BRASIL, 1993, p. 42); explicitamente insuficiente perante à demanda. Em 10 anos isto fora projetado por meio de programas alternativos de educação continuada combinando esforços da sociedade civil principalmente, com iniciativas de educação presencial, a distância ou “com utilização intensa de programas de teleducação” (BRASIL, 1993, p. 49).

O esforço para a exposição dos antecedentes históricos da EJA no país até o ano de 1995 advém da necessária análise da sua identidade diante e da variedade de iniciativas para essa modalidade de ensino que, como já reiterado, se reflete nos dias atuais sob novo corpo entendido aqui como derivado da reforma gerencial do Estado brasileiro. Contudo, a partir deste momento nos encaminharemos para os impactos da contrarreforma entendo que os derivados desta se inserem no conjunto de ações governamentais, realizados em diversos países, para superar a velha burocracia estatal por meio da propagação da NGP.

O principal argumento das reformas gerenciais é a necessidade de superação do modelo burocrático de administração pública com foco nos procedimentos, cuja missão básica de servir a sociedade estaria comprometida. Seu propósito é instituir um novo modelo de administração pública com foco em resultados. Nesse sentido, se propõe a ir além do serviço burocratizado, pautado na mera execução de tarefas segundo normas e procedimentos rígidos, a fim de estabelecer um conjunto de procedimentos mais flexíveis e menos normatizados orientados por dados mais precisos sobre os resultados alcançados. A reforma gerencial do Estado brasileiro, bem como sua materialidade no campo educacional, tem sua origem no Governo Collor de Mello em 1990, passando pelo Governo Itamar Franco. Mas, indubitavelmente, foi no Governo Fernando Henrique Cardoso que esta reforma se consolidou após a implementação do PDRAE, que em suas linhas gerais foi aprofundado durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Essa reforma se estendeu à gestão dos sistemas públicos de ensino, de modo a determinar mudanças substantivas nas práticas pedagógicas, na gestão do trabalho educativo e nos currículos escolares de todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive da EJA.

Dito isto, partiremos para a análise da evolução da EJA após a ofensiva neoliberal no país, tomando como primeiro conteúdo a análise dos dados

estatísticos oficiais para a relação entre a oferta e a demanda dessa modalidade de ensino para, posteriormente, examinarmos sua reestruturação sob os imperativos da contrarreforma do Estado.

5.2 O QUADRO ESTATÍSTICO DA EJA NO CONTEXTO DA OFENSIVA NEOLIBERAL NO BRASIL.

A análise quantitativa da escolarização da população brasileira após a década de 1990 revela a demanda bruta e potencial para a EJA no país até os dias atuais, refletindo a insuficiência das políticas educacionais ao longo da história, consecutiva de sua parca identidade que além de não alcançar a universalização da Educação Básica, não conseguiu suprir os problemas relacionados do analfabetismo e da baixa escolaridade de grande parte da população jovem, adulta e idosa. Isto pode ser identificado diante do significativo contingente de analfabetos³⁸⁵, semianalfabetos, analfabetos funcionais, e pessoas jovens, adultas e idosas sem a conclusão do Ensino Fundamental ou Médio.

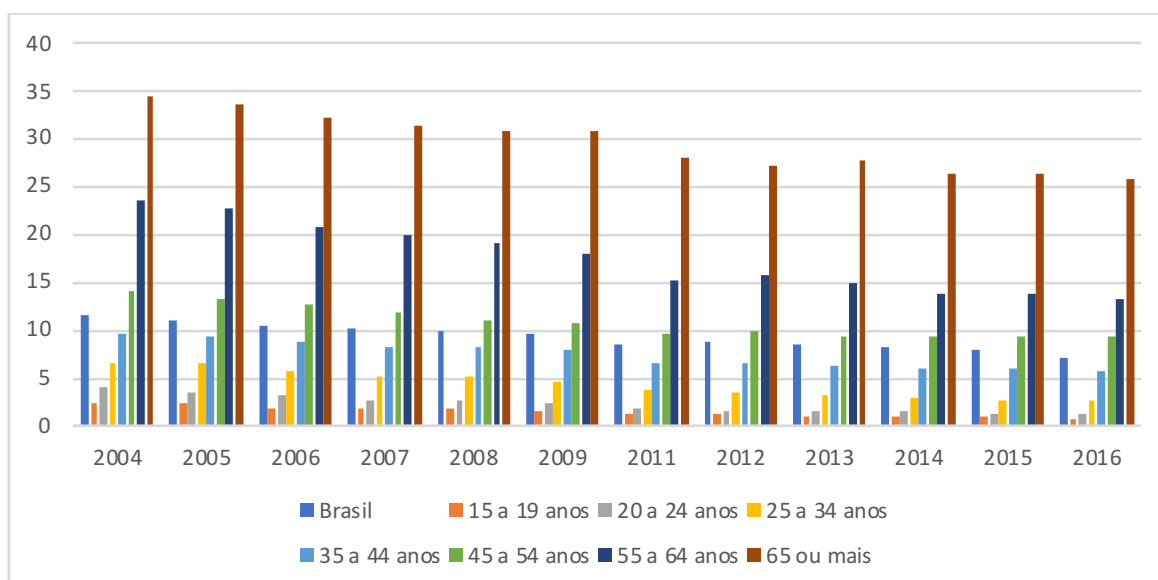
Podemos afirmar, diante das considerações realizadas anteriormente, que tal problemática tende a ser “superada” de modo precário com o avançar dos anos sem a atenção precisa no segmento etário acima de 29 anos, tendo por base as políticas focalistas e setoriais das últimas três décadas no campo da educação que teve como principal impulso a ampliação, sem a universalização, da oferta dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, o que materializa grandes entraves para a superação dos dilemas em questão como as limitações apontadas nas políticas educacionais desde o término primeira metade do século XX.

O perfil do analfabetismo brasileiro reflete, sobretudo, as contradições históricas não só das políticas públicas para a educação e sua estrutura dualista e excludente mesmo sob nova roupagem sócio-histórica a partir da década

³⁸⁵ A classificação de analfabetos no presente estudo converge ao mesmo critério utilizado pelo IBGE no PNAD, que define tal população como incapaz de escrever e ler um bilhete. Cabe ressaltar que os dados a seguir também permeiam o mesmo programa, considerando a população acima de 15 anos. Em relação aos semianalfabetos, ou analfabetos funcionais, a classificação deste grupo demográfico se refere à capacidade de ler e escrever bilhetes, ou informações curtas, mas não codificá-la, a inexistência de uma escolaridade mínima, ou até a sua inserção na dinâmica comunitária.

de 1990 sob o discurso “inclusivo”, mas todas as questões envolvidas nos pilares classistas da revolução burguesa (FERNANDES, 2006) e do Estado ampliado e seletivo (FONTES, 2010). Paradoxos evidentes na – proporcional – majoritariedade de analfabetos no espaço agrário brasileiro, na população negra e nos setores sociais de menor poder aquisitivo que somam mais da metade dos seus pares, reiterando o caráter histórico e contraditório-intencional das políticas públicas e sociais para esses segmentos como derivado da sociedade capitalista dependente de bases escravistas, coloniais e latifundiárias.

Gráfico 15 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por grupos de idade - 2004-2016 (%).



Fonte: IBGE (2017).

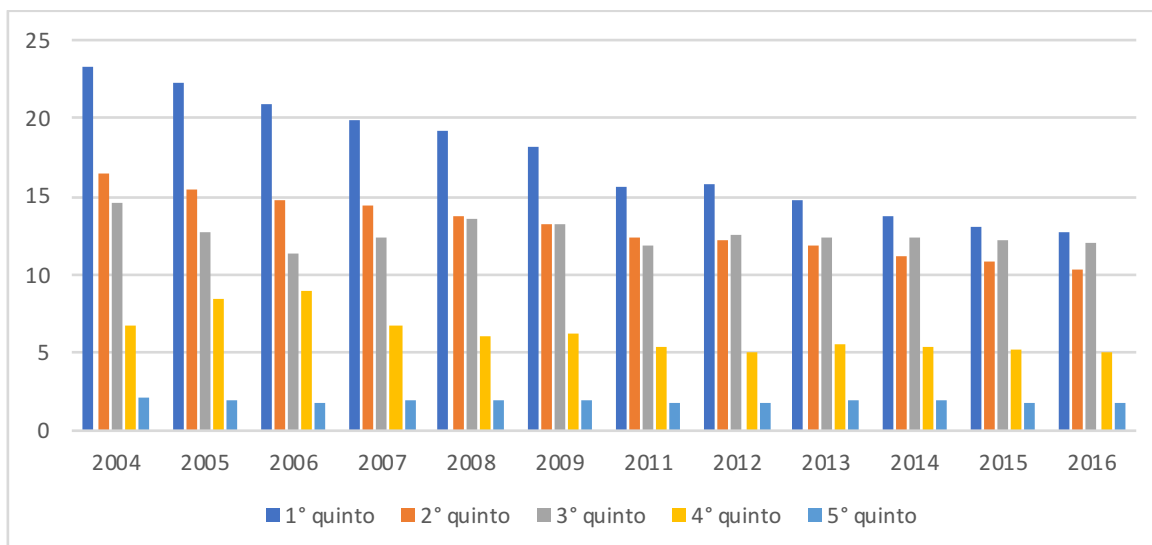
No primeiro momento da análise quantitativa os dados revelam a significativa demanda da/de EJA no país atualmente diante do elevado número de analfabetos, alcançando aproximadamente 13 milhões de brasileiros, ou 7% da totalidade demográfica acima de 15 anos nos dias atuais. No entanto, quando distribuídos em diferentes setores etários apresentam dinâmicas diferenciadas, como consequência da expansão da oferta educacional focalizada do Ensino Fundamental após a década de 1990 se refletindo na escolaridade da população entre 15 e 19 anos, assim como do segmento etário entre 20 e 24 anos, apontando

as premissas para a setorialização da EJA. Mesmo sob essa premissa, veremos adiante que a conclusão do Ensino Fundamental entre os jovens ainda está longe da universalização, agravando-se ainda mais se considerarmos o Ensino Médio, reificando o caráter descontínuo dos estudos das classes subalternas. Podemos pontuar, mesmo com as considerações realizadas até aqui sobre a *juvenilização* da EJA ao longo da história, a timidez da progressão do índice ao longo das categorias mais idosas, destacando no primeiro momento o paradoxo da oferta da EJA dentre os potenciais estudantes vide a presença significativa de analfabetos acima de 35 anos.

No segundo momento destacamos o caráter classista do analfabetismo no Brasil por meio da proporção dos rendimentos. Em dados percentuais, a população pertencente ao primeiro quinto de rendimento representa aproximadamente 31% do total de analfabetos, enquanto os que se enquadram no segundo quinto somam 25%. Se juntarmos a base da população concentrada nos três quintos iniciais de rendimento alcançaremos o total de 83%, o que nos remete claramente a condição socioeconômica para demanda da EJA no país no ano de 2016, inexorável do perfil do analfabetismo. Quanto mais próximo ao quinto de rendimento inferior menor é a expectativa de supressão do analfabetismo nos últimos anos, indicando de modo incisivo a demanda para a EJA dentro da perspectiva socioeconômica apontada.

A condição classista estruturante e histórica da sociedade brasileira se assevera ao concebermos a reprodução da mesma conclusão em relação à completude da primeira etapa da educação básica, e principalmente no que tange sua ausência do espaço escolar nos anos iniciais da juventude. Acerca da qualificação dos dados brutos, o que mais chama a atenção é a acentuada distância entre os rendimentos que apresentam a maior discrepância dos demais indicadores. Em percentuais, isto representa 54,9% de diferença entre o primeiro quinto de rendimento e a classe social mais abastada.

Gráfico 16 - Taxa de analfabetismo das pessoas acima de 15 anos de acordo com a situação socioeconômica (2004-2016).



Fonte: IBGE (2017).

A terceira colocação sobre a demanda da EJA relacionada ao analfabetismo reside na situação geográfica da população brasileira acima de 15 anos. A tabela abaixo ratifica a contradição da formação social brasileira principalmente quando constatados os demais níveis de ensino. No ano de 2016, de acordo com os dados percentuais aproximados da mesma base (PNAD/IBGE), 82% da população brasileira acima de 15 anos havia concluído o Ensino Fundamental, sendo 85% citadinos e 71% residentes no campo. Sobre o analfabetismo no mesmo ano, 6,2% da população urbana se encontrava nesta condição, enquanto no espaço rural os dados indicam que 20% de sua população acima de 15 anos são analfabetos.

Tabela 10 - Taxa de analfabetismo das pessoas acima de 15 anos de acordo com a situação geográfica (2004-2016).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Urbano</i>	8,7	8,4	7,9	7,6	7,5	7,3	6,5	6,6	6,4	6,3	6,3	6
<i>Rural</i>	25,8	25	24,2	23,3	23,4	22,6	21,1	21,1	20,8	20,1	19,8	19,5

Fonte: IBGE (2017)

Acerca do analfabetismo, diante das possibilidades categóricas oferecidas pelo PNAD-IBGE (2017), ressaltamos no quarto momento a discrepância dos números em relação à situação étnico-racial que confirma as prerrogativas históricas do país no que tange ao passado escravocrata.

Tabela 11 - Taxa de analfabetismo das pessoas acima de 15 anos de acordo com a situação étnico-racial (2004-2016).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Branca	7,2	7	6,5	6,2	6,2	5,9	5,3	5,3	5,2	5	4,6	4,2
Preta ou parda	16,3	15,5	14,7	14,2	13,7	13,4	11,8	11,8	11,5	11,1	10,5	9,9

Fonte: IBGE (2017).

No quinto momento cabe qualificar os dados de acordo com as particularidades regionais do país. Destacamos inicialmente que ocorre o desequilíbrio quantitativo inter-regional convergente ao conceito de região concentrada (SANTOS; RIBEIRO, 1979), determinando os precedentes da modernização excludente-conservadora do país ao longo dos séculos XIX-XX. Os estados pertencentes a este território³⁸⁶ abrigam grande parte do parque industrial brasileiro, assim como a agricultura com intensivo uso das novas tecnologias, que determinaram ao longo do processo histórico a divisão territorial do trabalho sob variáveis modernas combinadas à precariedade, e consecutivamente excluíram as demais diante das premissas geográficas para o adensamento produtivo. Os autores acrescem que essa região sedia em grande parte as bases técnicas, científicas, intelectuais e informacionais para a reprodução do capital, assim como forças sociais, intelectuais, políticas e econômicas para criá-las. Não estamos aqui afirmando que a concentração destes itens logre ao país o desenvolvimento das

³⁸⁶ Seriam os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e parte do centro-oeste onde se implementaram os complexos agroindustriais. Cabe acrescer que os autores especificam que os estados pertencentes à região concentrada dispõem até os dias atuais de amplo quantitativo de serviços à população, como educação, saúde, saneamento básico, cultura, etc., quando comparados às demais, não acenando de modo algum para a completude necessária para o bem-estar social em sua plenitude material.

bases produtivas de modo similar aos países centrais, ou que propiciem o desenvolvimento socioeconômico nos mesmos princípios, tendo ciência das contradições do capitalismo hegemônico. Mas, o que os autores se referem é a desproporção no contexto de desenvolvimento desigual e combinado.

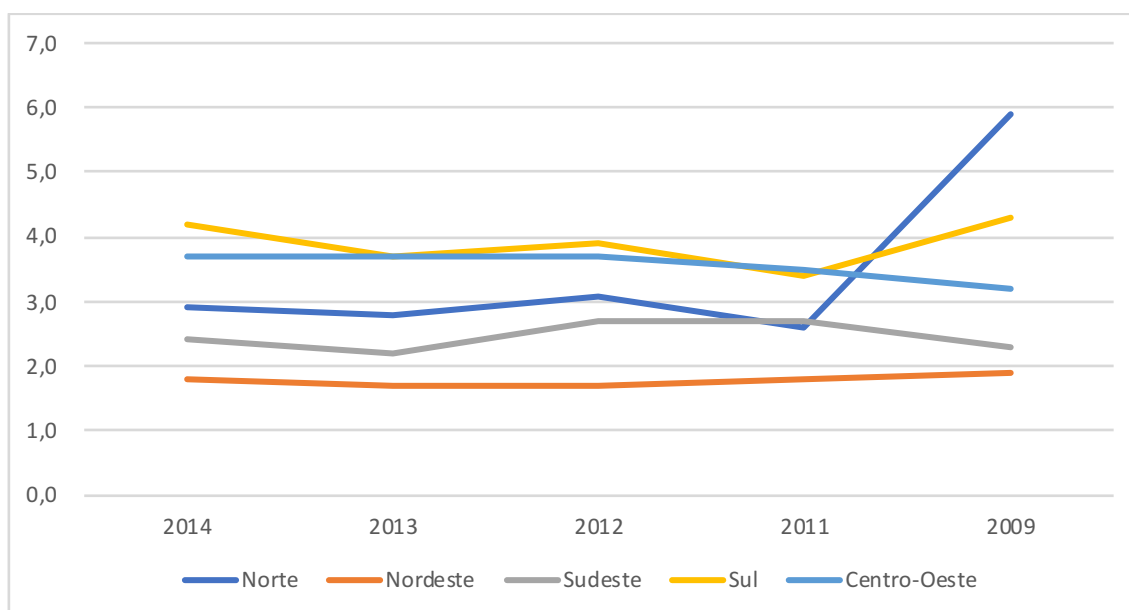
Tabela 12 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, com indicação do coeficiente de variação, segundo as regiões político-administrativas (2014)

	Analfabetismo (%)	CV (%)
Norte	9,0	2,9
Nordeste	16,3	1,8
Sudeste	4,5	2,4
Sul	4,2	4,2
Centro-Oeste	6,4	3,7

Fonte: IBGE (2015).

Além de observarmos a discrepância regional de acordo com as considerações realizadas, a tabela acima nos oferece outro elemento importante para a análise. O coeficiente de variação (CV) demonstra a supressão paradoxal do analfabetismo no país ante à demanda em seu caráter geográfico, vide a expressão quantitativa das regiões norte e nordeste quando comparada às demais. Além disso, pontuamos que além do baixo indicativo, ocorre a tendência de estagnação, ou redução, se analisarmos coeficiente de variação desde 2009. A mesma tendência pode ser verificada no PNAD-IBGE de 2015 com a ampliação quantitativa de 0,1% analfabetos na região norte e 0,3% no coeficiente de variação neste mesmo espaço, e redução 0,4% de analfabetos na região nordeste com o declínio de 0,2% no coeficiente, em comparação ao acréscimo do mesmo vetor nas demais regiões.

Gráfico 17 - Evolução do coeficiente de variação do analfabetismo de acordo com as regiões político-administrativas brasileiras (2009-2014).



Fonte: IBGE (2015).

O mesmo indicativo se repete nas categorias já abordadas, assim como nas considerações realizadas sobre a formação social brasileira, podendo ser conferidas nas questões étnico-raciais para além do analfabetismo.

Tabela 13 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade por cor ou raça, com indicação do coeficiente de variação (2014-2015).

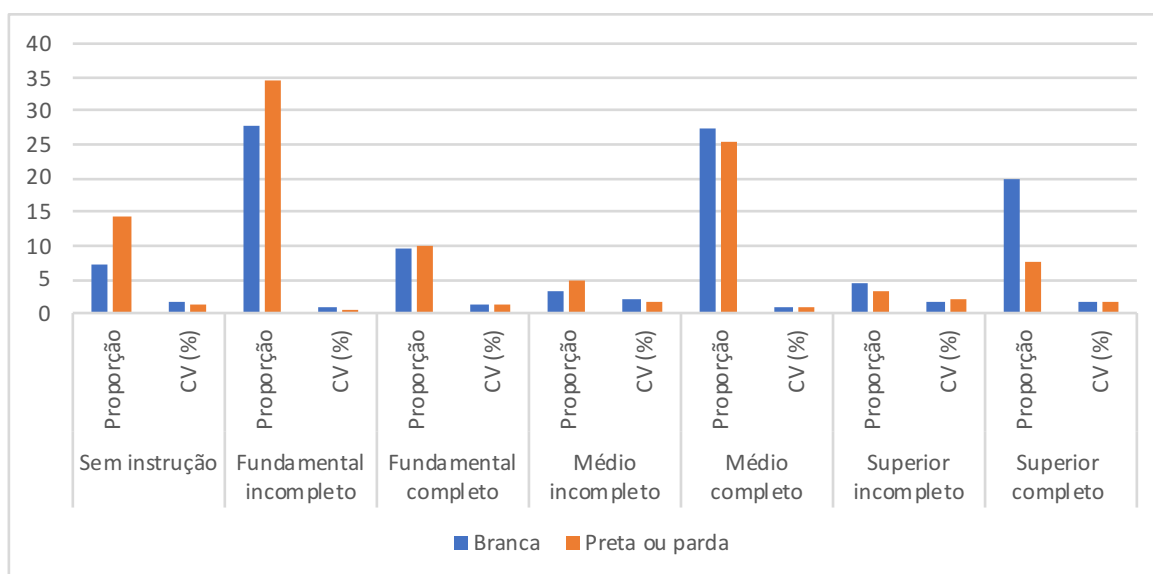
<i>Brasil</i>	2015		2014	
	média	CV (%)	média	CV (%)
Branca	4,9	1,9	5,0	1,9
Preta ou parda	10,6	1,2	11,1	1,3

Fonte: IBGE (2015).

Sobre a análise estatística da demanda de escolarização no país, diante das intenções para a erradicação do analfabetismo principalmente em relação equiparada entre negros e brancos declarados ao IBGE, os dados são os que

apresentam a maior disparidade entre os demais. Pois além da população preta ou parda corresponder a mais que o dobro de analfabetos de cor-raça branca, seu coeficiente de variação é menos expressivo em todos os níveis de ensino. Soma-se a isso o caráter – metafórico – cromossômico da escolarização. Nas séries iniciais até a incompletude do Ensino Médio a presença da população preta-parda é majoritária em comparação à população branca, enquanto em relação à conclusão do Ensino Médio, assim como o Ensino Superior, essa tendência inverte. Apesar da implementação de políticas afirmativas para a inclusão da população preta-parda nas universidades, ainda se observa um desequilíbrio significativo comprovado pelo percentual de 19,7 de brancos com o ensino superior completo, e 7,7% de pretos e pardos que concluíram o mesmo nível de ensino, configurando menos da metade.

Gráfico 18 - Nível de ensino das pessoas de 25 anos ou mais de idade por cor ou raça, com indicação do coeficiente de variação - 2015



Fonte: IBGE (2015).

Estamos desse modo comprovando a insuficiência histórica das políticas educacionais para a garantia da alfabetização, reiterando que o mesmo se repete na escolarização básica da população jovem, adulta e idosa indicando o ritmo tímido e insuficiente para a resolução da exclusão educacional que carrega consigo outra marca histórica da formação social do país, o racismo. Este, que segundo Ianni

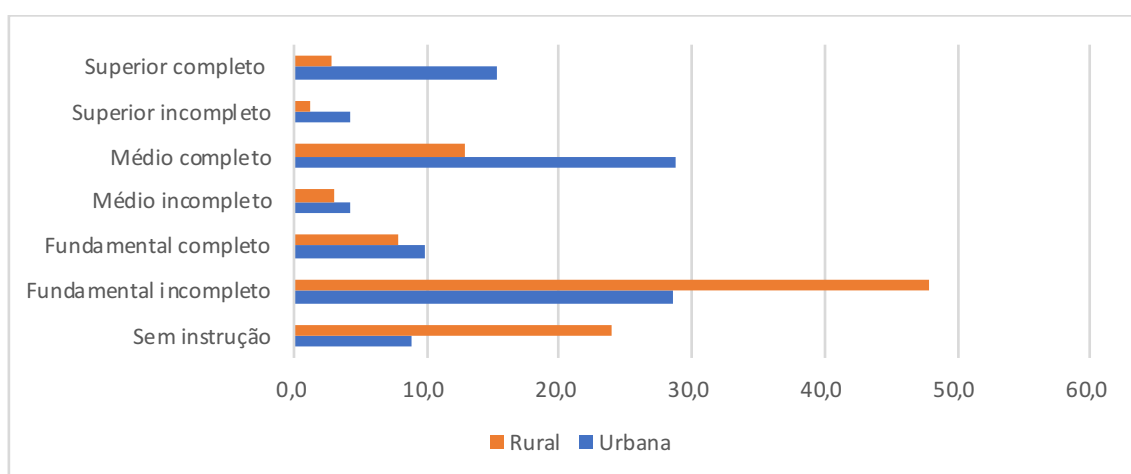
(2004, p. 286) é o reflexo das barreiras históricas da formação econômico-social do Brasil, ainda persiste no processo de redemocratização por meio de elementos estruturais do passado em seu âmago por não operar de modo profícuo sua condição sociológica de horizontalidade na transição para o trabalho livre, reiterando a perpetuação das representações sociais sobre o negro e o mestiço e o seu tratamento de modo assimétrico em todas as esferas da vida e, portanto, da educação.

Entretanto, obviamente a demanda para a EJA não se restringe ao analfabetismo. Aliás, a Educação Básica em si, definida enquanto direito subjetivo e entendido constitucionalmente como obrigação do Estado após 1988 como ratificado pela LDB em 1996 por meio da conclusão dos níveis de ensino fundamental e médio, enquanto anteriormente era compreendida como o desenvolvimento de habilidades básicas de escrita, leitura e raciocínio matemático, amplia significativamente a importância da EJA no Brasil para a população acima de 15 anos tendo em vista as novas demandas societárias e para o ingresso no mercado de trabalho de caráter formal ou informal. Como veremos, por meio dos dados fornecidos pelo PNAD-IBGE, o resultado bruto e relativo é contundente quando abarcados o que classificamos como demanda potencial da EJA – o total da população alfabetizada, mas que não concluiu o Ensino Fundamental e/ou Médio. Além disso, os dados apontados até aqui esclarecem que ao longo da última década o índice de analfabetismo no Brasil vem decrescendo progressivamente, mesmo quando considerados os valores brutos e totais da população, o que poderia nos levar a crer na suficiência das políticas educacionais em voga para a EJA. Entretanto, a partir de 2011 o indicador em questão vem apresentando uma redução mais tímida, não sendo acompanhada no mesmo ritmo na conclusão da Educação Básica; mas, concomitantemente, suprimindo este dilema entre os jovens e adultos até 39 anos.

Tomando a totalidade demográfica pela situação de residência, o que observamos explicitamente é a intensa demanda das pessoas residentes no espaço rural por todos os níveis e modalidades de ensino que, de modo antagônico ao equivalente geográfico com devidas ressalvas pela demanda considerável, apresenta em idade superior ao “adequado” para a completude da Educação Básica

quase o dobro do quantitativo. Para termos melhor dimensão do fato, em 2015 82,7% da população acima de 25 anos do campo não havia concluído o ensino básico, enquanto os residentes da cidade na mesma condição etária somavam 42,5%. Em ambos os casos os números são expressivos, se refletindo posteriormente em relação ao Ensino Superior contabilizados em 2,9% da população rural e 15,3% dos habitantes da cidade.

Gráfico 19 - Nível de ensino das pessoas de 25 anos ou mais de idade por situação domiciliar (2015)



Fonte: IBGE (2015).

Neste sentido, caminharemos para o segundo movimento da exposição da demanda de EJA no Brasil ante à sua requisição relativa, tomando para análise a completude dos níveis da Educação Básica onde os números reafirmam a importância dessa modalidade de ensino atualmente.

Tabela 14 - Evolução percentual da taxa de conclusão do Ensino Fundamental no Brasil da população acima de 15 anos (2004-2014)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Brasil	65,4	67	69,5	71,4	73,7	74,2	76,5	77,8	79,3	80,9

Fonte: PNAD/IBGE (2015).

Os dados acima apresentam o mesmo caráter evolutivo da análise anteriormente realizada em relação à evolução do indicador, somando em 2017 18% da população brasileira acima de 15 anos sem o Ensino Fundamental completo. Em números absolutos isto representa aproximadamente 29 milhões de brasileiros, no mesmo parâmetro anterior, que não concluíram este nível de ensino da Educação Básica. Devemos acrescentar a este dado que, estudantes em idade considerada regular – acima de 15 anos, mas que frequentam a escola básica – podem contabilizar no total obtido tanto no ensino regular presencial, quanto nos programas de aceleração do conhecimento.

Acerca da conclusão do Ensino Fundamental na faixa etária limítrofe para o ingresso na EJA no mesmo nível de ensino, podemos apontar como primeira característica a demanda latente que incrementa o que se categoriza como *juvenilização* dessa modalidade de ensino ao longo do recorte histórico da pesquisa, indissociável dos derivados socioeconômicos. Este, além de determinar a possibilidade de conclusão do Ensino Fundamental, também apresenta significativo diferencial do coeficiente de variação apontando a potencialidade de conclusão deste nível de ensino de acordo com a variação de rendimento. No grupo demográfico acima, mais precisamente entre 18 e 24 anos, observamos o mesmo dilema.

Tabela 15- Proporção de pessoas de 15 a 17 anos de idade que não concluíram o Ensino Fundamental dentre os que não frequentam escola por quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional (2014-2015).

	Proporção		C.V	
	2015	2014	2015	2014
1° quinto	69,8	72,4	2,5	2,3
2° quinto	62,4	66,7	3,5	3,0
3° quinto	54,0	58,0	5,0	4,8
4° quinto	46,8	49,9	8,0	6,6
5° quinto	39,7	45,5	17,9	13,7

Fonte: PNAD/IBGE (2015).

O perfil da incompletude do Ensino Fundamental explicita a mesma característica apontada sobre o analfabetismo de acordo com o aspecto socioeconômico e geográfico. A segunda característica, limitada à esta faixa etária que também indica o incremento de jovens nas salas de aula da EJA, é quando qualificamos os dados da completude do Ensino Fundamental equiparando as regiões político-administrativas e o rendimento. Com isso podemos concluir que a condição dualista estrutural da educação brasileira, principalmente quando tratamos da população jovem, é um dilema de caráter nacional abarcando intrinsecamente a totalidade territorial brasileira e os derivados socioeconômicos. Isto se ratifica nas considerações de Gramsci (2001, p. 49) não só sobre sua marca social, para “perpetuar nestes estratos uma determinada função”.

Tabela 16 - Proporção de pessoas de 18 a 24 anos de idade, com menos de 11 anos de estudo e que não frequentam instituição de ensino, por quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional, segundo as Grandes Regiões (2015).

	Total	1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto
Brasil	29,5	47,8	37,5	29,7	19,6	9,1
Norte	32,3	43,9	37,0	26,9	18,6	9,7
Nordeste	34,5	48,5	36,2	25,5	15,2	5,6
Sudeste	24,9	45,7	35,0	28,7	18,0	8,3
Sul	30,9	57,5	47,7	41,1	25,9	11,6
Centro-Oeste	29,3	52,9	43,8	33,7	23,3	11,0

Fonte: PNAD/IBGE (2015).

Reproduzindo acima o mesmo critério anterior para aferir maior qualidade na distribuição da população que detém o Ensino Fundamental completo, alcançaremos conclusões do quantitativo de analfabetos no que se refere às variantes geográficas, étnico-raciais e socioeconômicas. Ao mesmo tempo, os dados indicam que a política de expansão dessa etapa da Educação Básica ocorreu de

maneira focalista sem abranger a população adulta e idosa. Os números apontam de maneira aprimorada a demanda potencial para a EJA principalmente no tocante à situação do domicílio e o primeiro quinto de rendimento domiciliar. A evidência da demanda para a EJA no Brasil é cada vez mais latente quando avançamos nas diferentes etapas da Educação Básica, e alcançamos índices ainda mais significativos ao analisarmos a conclusão do Ensino Médio.

Tabela 17 - Evolução percentual da taxa de conclusão do Ensino Fundamental da população acima de 15 no Brasil segundo a situação geográfica, o gênero, a cor/raça, e rendimentos (2004-2014).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Taxa de conclusão por situação de domicílio										
Urbano	71,6	72,7	74,60	76	77,7	77,8	79,3	80,5	81,5	83,3
Rural	37,1	42,2	45,5	50,9	54,1	56,5	61	63,1	67,1	68,4
Taxa de conclusão por sexo										
Homem	60,6	62,1	64	65,6	68,3	68,6	71,5	72,8	74,4	76,5
Mulher	70,3	72,2	75,1	77,5	79,3	79,9	81,8	83	84,4	85,4
Taxa de conclusão por cor/raça										
Branca	76,6	77,8	79,6	80,8	82,8	82,7	83,8	85,2	86	87,4
Preta/parda	54,9	57,6	60,8	63,4	66	66,8	70,7	72,5	74,5	76,5
Taxa de conclusão por quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional										
1º quinto	36,5	38,3	44,4	47,6	51,2	52,2	59,3	61,1	63,5	66,7
2º quinto	54,2	55,7	59	62,4	64,4	65,8	70,5	73,2	74,5	75,2
3º quinto	68,3	71,5	73,9	75,4	77	77,8	79,9	80,1	83,7	84,4
4º quinto	82,5	84	84,9	84,8	87,3	88,2	86,8	87,5	88,5	91
5º quinto	92,8	94,2	94,5	94,3	95,1	94,6	94,7	94,9	95,2	96,1

Fonte: IBGE (2015)

Por razões esperadas os dados do Ensino Médio apresentam de modo mais alarmante a demanda de EJA no país, principalmente quando consideramos as categorias até aqui abordadas. No ano de 2016, 38% dos brasileiros não haviam concluído este nível de ensino que confere a completude da Educação Básica após a LDB, indicando a descontinuidade dos estudos não só para a população adulta e idosa, mas incluindo os jovens em idade regular, indicando as mesmas premissas examinadas anteriormente em relação à situação geográfica, socioeconômica e étnico-racial.

Tabela 18 - Taxa de Conclusão do Ensino Médio segundo a situação geográfica, étnico-racial e socioeconômica (2016).

Brasil	62,00%
Taxa de conclusão do ensino médio por situação de domicílio	
Urbano	64,9%
Rural	43,1%
Taxa de conclusão do ensino médio por cor/raça	
Branca	74,4%
Preta/parda	57,8%
Taxa de conclusão do ensino médio por quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional	
1º quinto	34,1%
2º quinto	49,1%
3º quinto	63,7%
4º quinto	74%
5º quinto	90,8%

Fonte: IBGE (2017)

Quando comparado à conclusão do Ensino Fundamental, podemos constatar que 19,9 % da população que detém tal escolarização não completou o Ensino Médio, o que desde já nos acena questões acerca da própria oferta da Educação Básica no país e a projeção futura para a EJA. Além disso, podemos acrescentar que este dilema é um reflexo histórico da expansão da oferta escolar concentrada no Ensino Fundamental de acordo com as diretrizes políticas nacionais e, sobretudo, dos determinantes internacionais acerca do tema após *Jomtien*, tomando a expansão do último nível de ensino como elemento processual e de modo precário, afetando de modo indissociável o conteúdo para a formação humana de

acordo com as prescrições curriculares, principalmente no contexto de reforma do Ensino Médio (BRASIL, 2017).

Tabela 19 - Taxa de conclusão do Ensino Médio da população acima de 18 anos no Brasil (%) – 2004-2014.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
45,5	47,2	50,1	50,8	54,0	56,5	58,5	58,3	59,9	60,8

Fonte: PNAD/IBGE (2015).

Tabela 20 - Evolução percentual da taxa de conclusão do Ensino Médio da população acima de 18 anos no Brasil segundo a situação geográfica, o gênero, a cor/raça, e rendimentos (2004-2014).

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	
Taxa de conclusão do ensino médio por situação de domicílio										
Urbano	50,9	52,6	55,5	55,6	59,1	60,9	62,1	62	63,4	63,9
Rural	17,7	19,6	21,1	25,3	26,3	30,8	34	35,2	39	40,6
Taxa de conclusão do ensino médio por sexo										
Homem	40,6	42	44,9	45,3	48,6	51,7	52,3	52,4	54	54,9
Mulher	50,4	52,5	55,1	56,3	59,5	61,2	64,6	64,2	65,7	66,9
Taxa de conclusão do ensino médio por cor/raça										
Branca	57,9	59,4	62,6	62,8	65,4	67,4	69,3	69,4	70,4	71,7
Preta/parda	33,4	36	38,4	40,2	43,6	46,8	49,1	49,1	51,6	52,6
Taxa de conclusão do ensino médio por quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional										
1° quinto	13,7	14,7	16,9	17,6	20,1	23,7	28,9	28,7	33,1	32,9
2° quinto	25	26,9	30,1	31,7	34,2	40,6	41,3	42,1	46,7	47,7
3° quinto	39,4	42,9	47,7	48,7	52,3	53,5	57,5	59	60,4	61,6
4° quinto	59,1	62,3	65,1	65,2	69,6	71,3	71,3	71,2	72,2	73,1
5° quinto	83,40	83,7	87,2	85,9	86,8	86,5	86,9	85,7	86,1	87,8

Fonte: PNAD/IBGE.

Observando os índices de analfabetismo e escolarização básica, pode-se constatar que a demanda de EJA no país é elevada principalmente dentre os que detém baixo rendimento, pretos e pardos e residentes no campo, considerando o sentido do básico acordado à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996). Contabilizando a totalidade potencial demandante a EJA tem como público-alvo, além do quantitativo de analfabetos, a população brasileira acima de 15 anos em que 19,1% que ainda não concluiu o Ensino Fundamental, e 39,2% sem o Ensino Médio. Quando verificamos a frequência da população que demanda de escolarização básica, obtemos dados pouco expressivos, principalmente da população acima de 25 anos.

Tabela 21 - Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente, por grupos de idade (2004-2014).

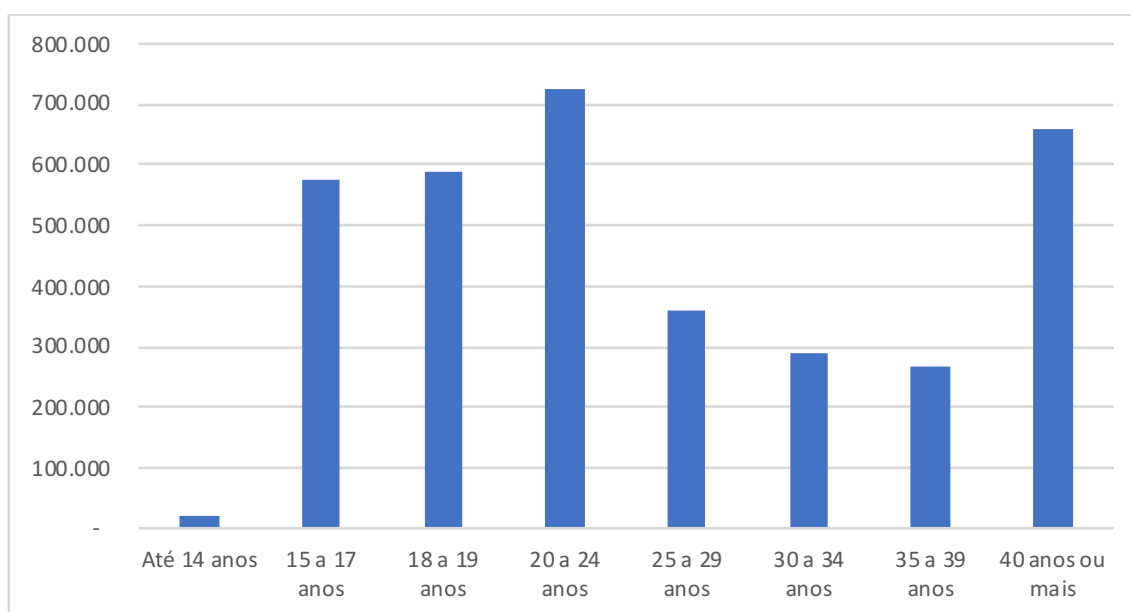
Brasil	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
15 a 17 anos	81,8	81,6	82,1	82,1	84,1	85,2	83,7	84,2	84,3	84,3
18 a 24 anos	32,2	31,6	31,7	30,8	30,4	30,3	28,9	29,3	30	30
25 anos ou mais	5,6	5,7	5,6	5,5	5,3	5,1	4,5	4,1	4,1	4

Fonte: PNAD/IBGE (2016).

Justifica-se a elevada frequência da população dentre 15 e 17 anos por estarem no período considerado adequado para a conclusão da educação formal, ou no que é considerado como regular, mas com forte tendência de estagnação apontando a demanda futura para a EJA. Os setores demográficos jovem, adulto e idoso apresentam frequência reduzida diante da demanda, principalmente a população acima de 25 anos de acordo com a redução do índice. Entretanto, mesmo que clarificada a demanda da EJA em diversos setores e segmentos sociais, a tendência da modalidade ao longo dos últimos anos tem sido a redução da oferta pública além da concentração das matrículas na população jovem.

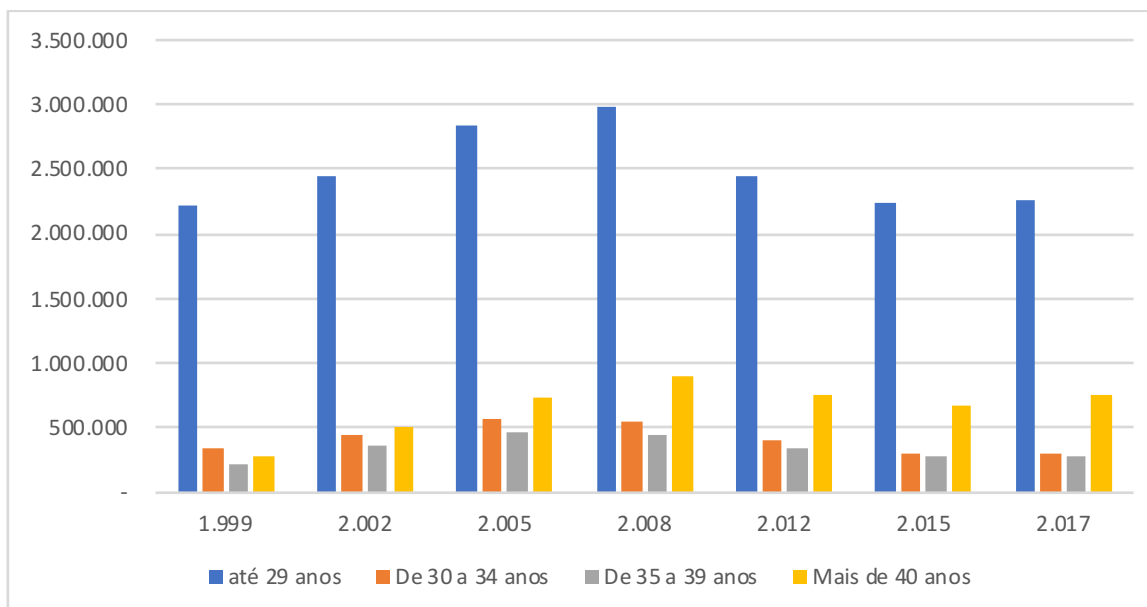
Esse fenômeno pode ser comprovado mediante a análise da distribuição das matrículas da EJA de acordo com a faixa etária. Segundo os dados do INEP (2017) é nítida a concentração da oferta da modalidade de ensino na população jovem dentre 15 e 29, somando 2.208.767 matrículas – representando 63,2% do total dos estudantes da EJA no de 2016. Aliás, o mesmo gráfico aponta para um dado curioso, onde 26.688 estudantes até 14 anos estão matriculados. Tomando os números de 1999 até o ano de 2017, podemos concluir que esta é uma tendência normal da EJA no Brasil com poucas variações quantitativas, alcançando o auge no ano de 2008 quando o número de matrículas nessa modalidade de ensino começou a declinar.

Gráfico 20- Número de Matrículas na EJA por Faixa Etária - 2016



Fonte: INEP (2016).

Gráfico 21 - Matrículas de EJA de acordo com o segmento demográfico (1999-2017).



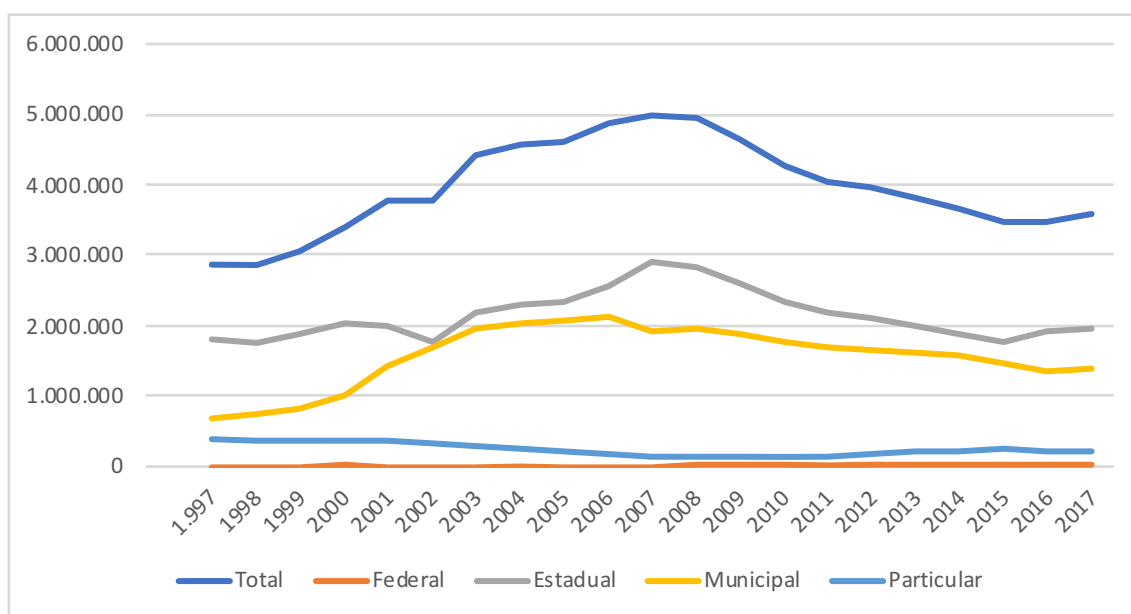
Fonte: INEP (2017)

Acerca do atendimento da demanda apresentada, e suas variações vetoriais, apontamos no primeiro momento que as matrículas da EJA apresentam redução ao longo do tempo, tendo como marco referencial o ano de 2008, assim como o número de estabelecimentos de ensino, em especial aqueles que ofertam o Ensino Fundamental mesmo ante a demanda comprovada. Comparativamente aos demais níveis e modalidades de ensino, a EJA dentre os anos de 2008 e 2015 é o segmento educacional que apresentou o maior decréscimo do número de escolas. Enquanto a variação total abarca a redução de 5,6% de escolas para a Educação Básica no Brasil, a EJA computa em seis anos o indicador negativo de 15,3%. Ao mesmo tempo a EJA, em contraposição à Educação Básica de caráter regular em todas as suas etapas, assim como o Ensino Superior, apresenta de maneira ascendente o protagonismo da rede pública e do papel preponderante do Estado para a contemplação dessa modalidade de ensino ao contabilizarmos 96% das matrículas de cunho público no ano de 2014 (INEP, 2015)³⁸⁷, em contraposição à participação da oferta privada em outros setores, que reflete outra tendência da

³⁸⁷ De acordo com o Censo Escolar do mesmo ano, apenas o Ensino Médio chegaria próximo ao quantitativo discriminado, com 87,2% de estudantes matriculados na rede pública de ensino, com tendência progressiva de redução.

oferta da EJA ao longo das últimas décadas. Ou seja, a EJA tem majoritariamente o caráter público.

Gráfico 22 - Distribuição das matrículas de EJA de acordo com o caráter administrativo (1997-2017).



Fonte: INEP (2018)

Tabela 22 - Total de matrículas na EJA nos sistemas subnacionais de ensino (2010-2015).

Brasil	Fundamental	Médio	Total
2010	2.566.183	1.076.330	3.642.513
2011	2.402.078	1.032.488	3.434.566
2012	2.265.800	971.533	3.237.333
2013	2.170.434	971.132	3.141.566
2014	2.036.084	949.220	2.985.304
2015	1.869.429	923.332	2.792.758

Fonte: INEP (2016).

Tabela 23 - Evolução do número de matrículas na EJA³⁸⁸ no Brasil (2008/2015)

	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Total
2008	3.295.240	1.650.184	4.945.424
2010	2.860.230	1.427.004	4.287.324
2012	2.561.013	1.345.864	3.906.877
2014	2.284.122	1.308.786	3.592.908
2015	2.056.008	1.269.984	3.325.992

Fonte: INEP (2016).

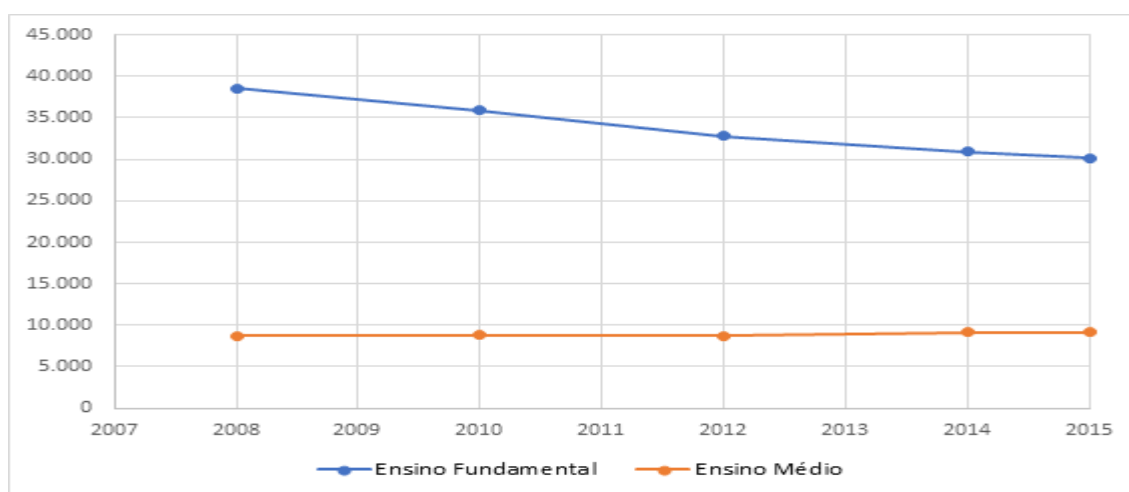
Sobre a redução do número de escolas e matrículas na EJA existe uma discrepância quando comparado aos demais níveis de ensino. Isto decorre da progressiva supressão do Ensino Fundamental na EJA que demarca a exclusão discente, como vem ocorrendo nas medidas implementadas pela Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ) após a criação do Programa Nova EJA, concentrando nas escolas estaduais, de modo progressivo, apenas o Ensino Médio, não sendo contemplada a oferta de Ensino Fundamental por parte dos municípios. No caso da Educação Básica a retração das matrículas pode ser justificada pelo processo de transição demográfica, apontando de modo teórico a adequação da oferta à demanda, mas ainda é insuficiente mesmo sob tal argumentação. Acerca da EJA esta justificativa não tem nenhum cabimento, vide a quantidade de pessoas acima de 15 anos analfabetas ou com rasa escolarização.

Tomando o ano de 2017 como referência, a demanda total da EJA alcançou aproximadamente 40 milhões de habitantes considerando a incompletude da Educação Básica. Verificamos que menos de 10% deste quantitativo bruto se encontra matriculado na EJA, com tendência progressiva da redução da oferta. Em dados específicos, no mesmo ano em que as matrículas do Ensino Fundamental

³⁸⁸ Inclui matrículas de EJA presencial, semipresencial, EJA presencial de nível fundamental Projovem (Urbano) e EJA integrado à educação profissional de nível fundamental e médio. Os dados não consideram a EJA Profissionalizante, que em 2015 contabilizou 105.837 matrículas.

somavam menos que um por cento da população, a demanda bruta por tal escolaridade alcançou o percentual de 19,1, e acerca do Ensino Médio as matrículas alcançaram 0,6%, com a demanda de 39,1%. A tendência de redução da oferta da EJA segue uma intenção contrária da década de 2000 quando as matrículas apresentaram progressiva ascensão. Segundo o resumo técnico Censo Escolar de 2010 (INEP, 2010), em 2001 as matrículas da modalidade de ensino no país alcançaram o quantitativo de 3.624.264, distribuídos em 2.636.888 no Ensino Fundamental e 987.376 na etapa final da Educação Básica. Se compararmos ao ano de 2008 alcançaremos a diferença positiva de 1.321.160 matrículas, que em seis anos foram suprimidas pelos sistemas de ensino em suas múltiplas escalas. Segundo o documento, a redução das matrículas apresentou certa surpresa devido à inclusão da EJA no FUNDEB³⁸⁹ a partir de 2007.

Gráfico 23 - Evolução do número de escolas de EJA no Brasil de acordo com os níveis de ensino fundamental e médio - 2008/2015



Fonte: INEP (2015).

A análise estatística nos apresenta a disparidade entre a oferta e a demanda com tendência à *juvenilização* e a redução progressiva do número de

³⁸⁹ Um fator que pode ter contribuído, inicialmente, para essa queda é a mudança por que passou o censo escolar em 2007. Desde aquele ano, são exigidas informações específicas de cada estudante, professor, turma e escola – tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. O objetivo da mudança era gerar dados mais fidedignos e detalhados, com vistas à formulação de políticas públicas. Isso não explica, porém, que a queda perdure até o ano de 2010 (INEP, 2011, p. 10).

matrículas, o que impulsiona a descontinuidade dos estudos. Tomando a oferta de acordo com a projeção demográfica realizada pelo PNAD-IBGE, alcançamos a demanda pela EJA em números absolutos, que nos confere com maior precisão a dinâmica segundo as regiões político-administrativas. Considerando que as matrículas são tanto do Ensino Fundamental, quanto do Médio, e o dado comparativo é relativo ao analfabetismo por não termos estatisticamente as matrículas nas séries iniciais que representaria a demanda bruta por essa modalidade de ensino e consecutivamente números mais alarmantes, já podemos concluir de modo incisivo que a oferta é insuficiente e com graves disparidades regionais com destaque para a região nordeste. Acrescemos a esse fato a redução orçamentária do Programa Brasil Alfabetizado³⁹⁰ entre os anos 2014-2016 e seu fechamento temporário, além da sua parca realidade de 160 mil alunos formados desde a criação do programa, com previsão de 1,5 milhão em 2016³⁹¹.

Tabela 24 - Proporção bruta e percentual entre as matrículas da EJA e o quantitativo de analfabetos acima de 15 anos - 2016 .

	Matrículas	Analfabetos	Diferença	%
Norte	451.251	982.290	-531.039	45,94
Nordeste	1.361.792	6.470.224	-5.108.402	21,04
Sudeste	1.076.230	2.768.136	-1.691.906	38,87
Sul	365.820	941.757	-575.937	38,84
Centro-Oeste	232.895	690.085	-457.190	33,74
Brasil	3.487.988	11.852.492	-8.364.504	29,42

Fonte: IBGE (2016) e INEP (2016).

³⁹⁰ “O Programa Alfabetização Solidária manifestava como objetivo reduzir os índices de analfabetismo do país, focalizando nos jovens de 12 a 18 anos. Em 1997, priorizava os municípios com taxas de analfabetismo superiores a 55%: os localizados nas regiões norte e nordeste. Em 1999, atingiu os Grandes Centros Urbanos e, em 2002, as regiões Centro-Oeste e Sudeste” (BARREYRO, 2010, p. 176).

³⁹¹ Jornal O Globo, cinco de setembro de 2016. Disponível em: www.g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/09programa-do-governo-para-alfabetizar-adultos-atende-so-10-do-previsto.html

Em relação à situação geográfica, vimos anteriormente que 20% da população acima de 15 anos residente no campo é analfabeta, e 6,2% dos citadinos no mesmo segmento demográfico não tem qualquer escolarização. Em 2016 isso representava em números absolutos 4.565.089 pessoas no espaço rural, e 8.605.253 residentes da cidade. Quando confrontada a demanda com o número de matrículas proporcionalmente, desconsiderando a etapa escolar no qual os estudantes se encontram, alcançamos as mesmas conclusões acima – a ineficiência da oferta da EJA diante do fator geográfico. Em dados percentuais podemos afirmar que as matrículas no espaço rural não abrangem 8% da demanda bruta em relação aos analfabetos, com destaque negativo para a região nordeste. Enquanto na cidade, que apresenta a maior parcela das matrículas de EJA, perpetua a insuficiência ante o quantitativo apresentado. A proporção do analfabetismo pela variação cor-raça, seguindo as considerações realizadas pela demanda de caráter percentual, reproduz as mesmas conclusões anteriores de acordo com a matrícula nessa modalidade de ensino.

Tabela 25 - Número de Matrículas EJA segundo a situação domiciliar por regiões político-administrativas - 2016

	Total	Urbana	Rural
Brasil	3.482.174	3.106.567	375.607
Norte	418.396	347.695	70.701
Sudeste	1.119.025	1.091.251	27.774
Nordeste	1.330.079	1.073.242	256.837
Sul	383.155	377.870	5.285
Centro-Oeste	231.519	216.509	15.010

Fonte: INEP (2017).

Tabela 26 - Número de matrículas da EJA de acordo com a raça-cor e sua distribuição por sexo - 2016³⁹².

	Total	Não Declarada	Branca	Preta	Parda
Mulheres	1.682.293	656.026	279.890	87.301	640.745
Homens	1.799.881	731.902	285.120	98.563	666.447
Total	3.482.174	1.387.928	565.010	185.864	1.307.192

Fonte: INEP (2017).

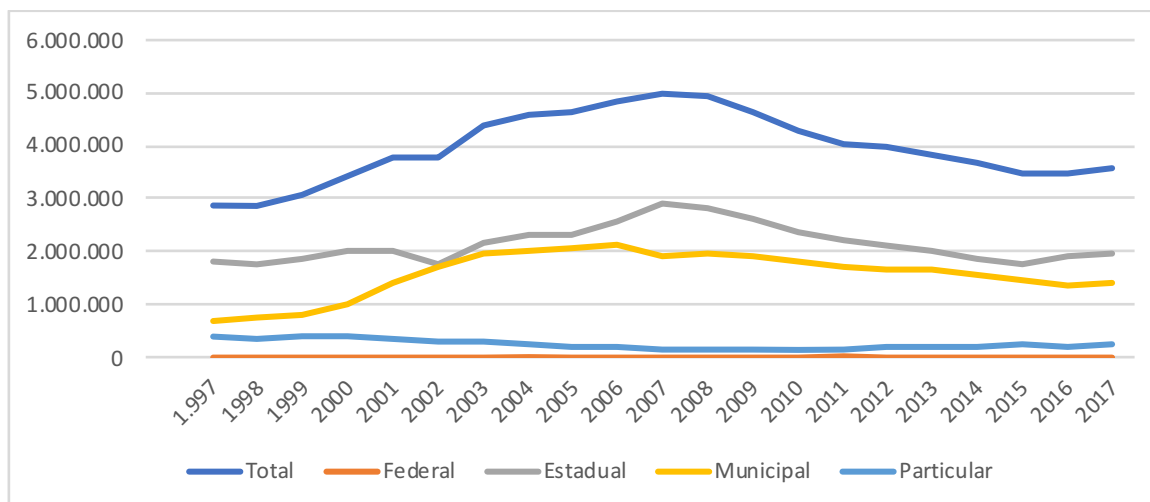
Em relação à demanda absorvida, diante dos 9.161.529 pretos e pardos analfabetos e 3.610.111 brancos na mesma condição intelectual, observamos que a oferta não aparenta desproporção, sendo 15,6% da população branca matriculada ante à demanda bruta e 16,2% de negros e pardos matriculados na mesma condição. No entanto, a disparidade surge no sentido comparativo, devendo ser ressaltado a quantidade de pessoas que não declararam sua condição étnico-racial.

Outra questão a ser ressaltada é a concentração da EJA nos sistemas subnacionais de ensino³⁹³ apesar de toda expectativa ao redor da capilaridade dos programas federais, principalmente o ProJovem. Caso compararmos os anos de 2008, 2012 e 2014 podemos certificar que o quantitativo não sofre uma variação brusca em relação à oferta e sua origem, mesmo salientando que a contabilidade não alcança programas que poderiam ser consideradas como EJA, como o caso do PRONERA e ramificações do PRONATEC. O paradoxo apontado inicialmente se alicerça na breve análise quantitativa da EJA no Brasil, que em números consideráveis apresentam a importância de uma política pública efetiva no país, que atualmente se encontra no caminho contrário devido à redução da oferta em 30,7% no Ensino Fundamental e 20,7% no Ensino Médio.

³⁹² Descartamos para efeito de comparação a população indígena e amarela.

³⁹³ Para exemplificar esse processo em dados atuais, os sistemas municipais foram responsáveis, no ano de 2014, segundo os dados do Censo Escolar (INEP, 2014), pela matrícula de 1.463.638 estudantes no nível fundamental e 950.965 no nível médio, em contraposição às unidades federativas, que corresponderam com 527.446 matrículas no fundamental e 930.937 no nível sequente.

Gráfico 24 - Número de matrículas da EJA de acordo com a dependência administrativa (1997-2017).



Fonte: INEP (2017)

O somatório negativo ao longo dos anos em questão abarca um dilema tendencial para a EJA no país, pois a redução concentra-se, sobretudo, no Ensino Fundamental. Além de não contemplar a demanda bruta por escolarização mínima, podemos trazer como hipótese tanto o risco da inserção na EJA pela população demandante, assim como a precária continuidade vide o reduzido quantitativo de escolas para o Ensino Médio. Portanto, a concentração do fechamento de estabelecimentos de EJA está no Ensino Fundamental em 19,9%, enquanto o Ensino Médio registra a ampliação de 4,6% mesmo com a redução das matrículas em ambos os casos.

Outra tendência da oferta da EJA ao longo das últimas décadas é a reestruturação do pacto federativo e a consecutiva retração das matrículas no setor privado.

Em 2001, Estados (47%) e Municípios (48%) praticamente dividiam de forma equânime o percentual de matrículas de EJA-Fundamental. Na EJA-Médio as matrículas eram predominantemente estaduais (74%), com uma participação significativa do setor privado (22%). Em 2010, a configuração é um pouco diferente. Os Estados respondem por 37,6% das matrículas de EJA-Fundamental, enquanto a participação dos Municípios é de 61%. Na EJA-Médio, as matrículas estaduais representam 90% do total, com o encolhimento do setor privado para 6,5% (GOMES, 2011, p. 10).

Em uma década os municípios passaram a responder por grande parte das matrículas da EJA no país indicando a progressiva *municipalização* dessa modalidade de ensino. Entretanto, essa tendência advém da década anterior de maneira paradoxal. Ao mesmo tempo em que restringiu o financiamento para a EJA, o governo FHC induziu a oferta para os sistemas subnacionais de ensino tomando como foco a expansão do Ensino Fundamental regular. Nos municípios a reação imediata fora a de transformar a EJA em ensino regular noturno, reproduzindo a mesma rotina da escola regular para conseguir financiamento no fundo descrito, ferindo de maneira direta sua identidade-particularidade. Mesmo que as matrículas não computassem como pertencente à EJA, o processo de descentralização da oferta ocorria de maneira intensa, atuando o governo federal por meio de programas – PAS e Programa Recomeço.

Num contexto de redefinição dos papéis do Estado e de contenção do gasto federal, a política educacional do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) induziu à municipalização e focalizou o investimento público no ensino fundamental de crianças e adolescentes, mediante a criação, em 1996, de fundos de financiamento em cada uma das unidades da Federação. Por força de veto presidencial à lei que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), as matrículas na EJA não puderam ser consideradas, o que restringiu as fontes de financiamento e desestimulou os gestores a ampliarem as matrículas na modalidade (DI PIERRO, 2010, p. 941).

Quando nos debruçamos sobre os dados do Censo Escolar de 2014, confirmamos a progressividade de tal tendência.

Tabela 27 - Distribuição das matrículas da EJA - 2014

	Fundamental	Médio
Estadual	527.446	930.937
Municipal	1.463.638	950.965

Fonte: INEP (2014).

Diante da exposição da dinâmica quantitativa da relação demanda-oferta da EJA no Brasil, onde podemos afirmar a insuficiência dessa modalidade de ensino ante à totalidade de analfabetos e pessoas acima de 15 anos com baixa escolaridade, além da discussão sobre a identidade da EJA ao longo dos últimos anos, caberá posteriormente a identificação dos mecanismos de gestão da EJA no país após a reforma gerencial do Estado, tendo como foco o financiamento, a estruturação após a LDB, a formação dos jovens, adultos e idosos sob as premissas da recomposição burguesa, e a atuação-formação docente. Tendo em vista o período identificado como recorte sócio-histórico do projeto de pesquisa (1996-2016), devido à peculiaridade cronológica do objeto em análise, prosseguiremos por meio da identificação e da análise dos mecanismos institucionais que impactaram a EJA ao longo das duas últimas décadas considerando o exame até aqui realizado.

5.3 A ESTRUTURAÇÃO DA EJA APÓS A LEI 9394/1996 E OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO.

Considerável parte das pesquisas sobre a EJA no Brasil reconhecem³⁹⁴, mesmo com as devidas ressalvas por não alterar o caráter precário, compensatório e aligeirado com a manutenção do Ensino Supletivo e das medidas de certificação dos estudos convergente às ações pretéritas para essa modalidade de ensino, a década de 1990 como marco de reestruturação da escolarização de jovens, adultos e idosos. Inclui-se nesse processo a Declaração de Jomtien, o Ano Internacional da Alfabetização, a Constituição de 1988 e a LDB que reorientaram o papel indutor do Estado brasileiro a partir de então.

A oferta pública de oportunidades de alfabetização, elevação de escolaridade e formação para o trabalho tornou-se uma imposição legal pela Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, ao reconhecerem o direito público subjetivo dos jovens, adultos e idosos ao estudo. A garantia desse

³⁹⁴ Soares (2012, p. 12) chega a afirmar, considerando a LDB como “uma colcha de retalhos” que aglutina interesses governistas, privatistas e publicistas, a incorporação conceitual da EJA. “A mudança de “ensino supletivo” para “educação de jovens e adultos” não é uma mera atualização vocabular. Houve um alargamento do conceito ao mudar a expressão ensino para educação. Enquanto o termo “ensino” se restringe à mera instrução, o termo “educação” é muito mais amplo, compreendendo os diversos processos de formação” (SOARES, 2002, p. 12 – grifos do autor). Concordamos em parte com o autor, mas diante da materialização da EJA subsequente das políticas educacionais para essa modalidade de ensino, podemos afirmar que tal assertiva não condiz com as expectativas colocadas pela nova categorização; que aliás, antecede a LDB.

direito é responsabilidade compartilhada pelos Estados e Municípios, sob a coordenação e com colaboração supletiva da União, que ao longo da história exerceu o papel indutor nesse campo educativo (DI PIERRO; HADDAD, 2015, p. 206).

Para Di Pierro e Haddad (2015, p. 199) as transformações discriminadas foram resultantes da mobilização de setores da sociedade civil no plano internacional tendo como principal protagonista a ONU, que enfatizou em suas reuniões sobre o tema e a necessidade dos diferentes governos, com maior ênfase sobre os países periféricos, para a garantia dos direitos sociais, e pelo empresariado por meio do discurso da competitividade econômica internacional e coesão social – conformação da classe trabalhadora. No contexto de crise orgânica do capital que deriva o processo de recomposição burguesa tem se materializado, nas distintas escalas, políticas educacionais cada vez mais focalizadas e limitadas por finalidades formativas determinadas pelas demandas estruturais gerando, como o caso brasileiro, resultados pífios para a escolarização de adultos e idosos, o aprofundamento das desigualdades sociais e a intensificação “adaptável” da precariedade do/no mundo do trabalho, sincrônico à reconfiguração do papel político da sociedade civil. Por outro lado, a mobilização da sociedade civil serviu, em parte, para a transformação da oferta educacional por meio do voluntarismo no bojo da despolitização da política em si.

Sob tal premissa podemos afirmar que mesmo a EJA não figure com a devida importância na agenda educacional do governo brasileiro após a reforma gerencial do Estado, ocorreram medidas, iniciativas e prescrições que a incluíram de modo constitucional e institucional na totalidade das políticas públicas para a educação. Se por um lado isto pode ser derivado tanto pela inserção mais efetiva da EJA em relação às medidas de alfabetização e qualificação profissional na agenda internacional da educação, resultando em acordos bilaterais e multilaterais norteadas principalmente pelas metas de Educação para Todos na década de 1990, renovada em Dakar dez anos após (UNESCO, 2000), pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) em 2000 e pela Declaração de Hamburgo em 1997, por outro a reengenharia institucional para a EJA se enquadra nos determinantes internos para a reprodução material e social do público-alvo para essa modalidade de ensino, em especial a população jovem.

Os acordos internacionais colocaram o Brasil, diante de todas as considerações sobre o desenvolvimento socioeconômico sob a ótica do capital, perante desafios que abarcam a universalização da educação primária, a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem e o incremento da Educação ao Longo da Vida (DI PIERRO; HADDAD, 2015, pp. 201-204), atualizados no ano de 2015 na Assembleia Geral da ONU em Nova Iorque nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), que abarca a EJA em três princípios:

1) garantir acesso igualitário para todas as mulheres e homens à educação pós-secundária vocacional e técnica de qualidade, incluído o ensino superior, a preços acessíveis; 2) ampliar a proporção de jovens e adultos com habilidades relevantes, incluindo aquelas técnicas e vocacionais para a empregabilidade, trabalho decente e empreendedorismo; 3) garantir que todos os jovens e uma proporção dos adultos, tanto homens quanto mulheres, alcancem o letramento e *numeracia* (DI PIERRO; HADDAD, 2015, p. 204 – grifo dos autores).

Os autores supracitados ressaltam que os objetivos para a EJA na escala internacional, inserindo obviamente o Brasil neste escopo, tendem cada vez mais a desaparecerem pelo claro descompromisso dos países periféricos na produção das informações, assim como na efetivação das políticas públicas para a educação. Tomando o caso brasileiro, esta hipótese se sustenta pelas políticas de expansão do Ensino Fundamental a partir da década de 1990 e pela inserção massiva dos jovens na EJA, dando largo sentido às declarações dos intelectuais orgânicos do capital no país, assim como Darcy Ribeiro, explícito pela restrição ao financiamento da EJA³⁹⁵ no período do FUNDEF consecutivo da focalização do investimento público.

A primeira medida após a constituinte, e entendida aqui como derivado da reforma gerencial do Estado pela estruturação e redefinição da políticas público-estatais para a educação, foi a consolidação da LDB. Apesar de promover, como ressaltado por Soares (2002) a redefinição categórica,

³⁹⁵ Di Pierro (2005, p. 1123) ressalta que tais conclusões resultam da argumentação economicista de que a “educação básica de jovens e adultos oferece uma relação custo-benefício menos favorável que a educação primária de crianças, prevaleceu na reforma educacional brasileira da década de 1990 a orientação de focalização dos recursos públicos no ensino fundamental de crianças e adolescentes, visto como estratégia de prevenção do analfabetismo. O principal mecanismo utilizado para operacionalizar a focalização é bastante conhecido – o Fundo de Valorização do Ensino Fundamental (FUNDEF), do qual as matrículas do ensino de jovens e adultos foram expurgadas por imposição de um veto do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso”.

[...] O corpo do texto continuou referindo-se a “cursos e exames supletivos” (Art. 38), perpetuando, portanto, a concepção de suplência, de correção de fluxo escolar e de compensação. A redução das idades mínimas para a realização de exames supletivos, de 18 para 15 anos no Ensino Fundamental e de 21 para 18 anos no Ensino Médio, constituiu uma mudança significativa que corroborou a desqualificação desta modalidade de ensino e da própria escola, uma vez que se privilegiou a idade mínima para a certificação em detrimento dos processos pedagógicos sistemáticos (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 32).

Mesmo com apontamentos e anseios para a superação do paradigma compensatório em sua totalidade – como também ressalta as DCNs para a EJA (BRASIL, 2000) –, assim como do Ensino Supletivo, e tendo como princípio teórico-metodológico ideal as contribuições dos movimentos de educação e cultura popular³⁹⁶ (DI PIERRO, 2005, p. 1118) no ambiente relativamente favorável para transformações políticas e culturais,

[...] a cultura escolar brasileira ainda encontra-se impregnada pela concepção compensatória de educação de jovens e adultos que inspirou o ensino supletivo, visto como instrumento de reposição de estudos não realizados na infância ou adolescência. Ao focalizar a escolaridade não realizada ou interrompida no passado, o paradigma compensatório acabou por enclausurar a escola para jovens e adultos nas rígidas referências curriculares, metodológicas, de tempo e espaço da escola de crianças e adolescentes, interpondo obstáculos à flexibilização da organização escolar necessária ao atendimento das especificidades desse grupo sociocultural. Ao dirigir o olhar para a falta de experiência e conhecimento escolar dos jovens e adultos, a concepção compensatória nutre visões preconceituosas que subestimam os alunos, dificulta que os professores valorizem a cultura popular e reconheçam os conhecimentos adquiridos pelos educandos no convívio social e no trabalho (DI PIERRO, 2005, p. 1118).

Isto por manter, mesmo com a prerrogativa de atendimento adequado e flexibilizado, a EJA em grande parte no ensino regular noturno nos mesmos moldes da Educação Básica em decorrência, novamente, do descarte dessa modalidade de ensino no FUNDEF. Observando o primeiro inciso do Artigo Nº 3 da LDB, assim como sétimo inciso do Artigo Nº 4 (BRASIL, 1996)³⁹⁷, percebemos a contradição entre a

³⁹⁶ Tais ações tiveram como flanco apenas alguns municípios e estados, não encontrando muito fôlego na redefinição dos princípios político-pedagógicos do “movimento de renovação pedagógica” na década de 1990 (DI PIERRO, 2005, p. 1119), como visto na postergação das DCN para a EJA, assim como na produção de recursos didáticos para essa modalidade de ensino, indicando a fragilidade de sua pertinência na agenda do governo federal.

³⁹⁷ Trata dos princípios e do dever do Estado com a educação escolar pública.

prescrição e a efetivação diante do ferimento à igualdade nas condições de acesso e permanência na escola. Aliás, os princípios basilares da LDB se sustentam em premissas inclusivas que dão largo sentido à existência da EJA em seu caráter compensatório, e de certo modo indicam pela redução da faixa etária³⁹⁸ na inclusão dos estudantes nessa modalidade de ensino, logrando fôlego à *juvenilização* em decorrência do mundo do trabalho de modo dialético tanto pela impossibilidade de cursar a escola no período matinal, quando pela ampliação das credenciais para o ingresso no mercado de trabalho.

Tomando tal ótica, convergimos à análise de Romão (2011, p. 59) sobre a LDB. Primeiro pelo caráter retórico ao eliminar a categoria “trabalhadores” de quase todo texto dedicado à EJA, mantido somente no tratamento das premissas da Educação ao Longo da Vida. Segundo pela conceituação genérica de Educação de Jovens e Adultos, assim como sua abordagem em apenas dois artigos. E, por fim, a manutenção do caráter supletivo da principal legislação da educação brasileira ainda em vigor. O projeto de Darcy Ribeiro, transformado na LDB com as mudanças já observadas no capítulo anterior, mantém em larga escala a EJA nas mesmas condições da legislação de 1971.

Primeiramente, enfatiza o caráter compensatório (supletivo e paralelo) da educação de jovens e adultos, sem prever a incorporação de sua cultura auferida nas vivências e experiências específicas. Em três momentos isso aparece com toda a sua explicitude e ênfase: quando se estabelece sua teleologia – “a educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental na idade própria” (art. 32) -; quando referencia os programas compensatórios, bem como os exames, à “base nacional comum do currículo” e quando estreita, de novo, a finalidade dessa educação, limitando-a a capacitar os alunos ao “prosseguimento” de estudos em caráter regular” (ROMÃO, 2011, p. 62).

Cabe destaque para a análise de Romão (2011), que se baseou no texto que precedeu a LDB aprovada, mesmo que nos dias atuais tenha o mesmo sentido, a alteração dos artigos para 37 e 38 respectivamente, além da continuidade dos

³⁹⁸ De acordo com os incisos do primeiro parágrafo do Artigo N° 38 da LDB, a conclusão do Ensino Fundamental e do Médio por meio de exames de certificação foram reduzidos para 15 anos no primeiro segmento, e 18 anos para a conclusão da Educação Básica (BRASIL, 1996). Mais tarde, por meio da Resolução CNE/CEB N° 1/2000, as idades discriminadas permitiram o ingresso na EJA presencial, seguindo o mesmo nível de ensino.

estudos pelos princípios da Educação ao Longo da Vida como rege a Lei Nº 13.632, de seis de março de 2018 (BRASIL, 2018). A segunda colocação de Romão (2011, p. 62) sobre a LDB, no qual convergimos acerca da análise da Lei sobre a EJA, se refere à ênfase aos exames de certificação “confundindo o credencialismo com aquisição de conhecimentos, habilidades e posturas”, contando para tal a redução da idade como observado nas DCNs para a EJA. Sob tal “confusão” nasce, no último ato do governo FHC para a EJA, por meio da Portaria Nº 2.270 de 14 de agosto de 2002, o ENCCEJA para a substituição dos exames supletivos na correção de fluxo escolar, e integração da EJA ao ciclo de avaliações da Educação Básica³⁹⁹.

É fato que o governo Fernando Henrique Cardoso promoveu políticas de caráter neoliberal e que, no campo da educação, houve a preocupação com o fortalecimento do ensino fundamental para crianças e adolescentes. Entretanto, não se pode automaticamente concluir que a criação do Encceja esteja diretamente vinculada à execução de mais uma política neoliberal que teria a finalidade de reduzir a responsabilidade do Estado de oferta de cursos presenciais de EJA; sua criação ocorreu por iniciativa do Inep, que já em 1998 tinha criado o Enem, que foi a matriz inspiradora do Encceja. Desse modo, este exame está inserido no contexto de ampliação das avaliações nacionais em larga escala e tem dupla finalidade: promover a certificação de jovens e adultos nos moldes determinados pela LDB em 1996 e criar um sistema de avaliação da EJA que pudesse servir como parâmetro de discussão de qualidade nessa modalidade de ensino (CATELLI JR.; GISI; SERRÃO, 2013, p. 726).

Esta iniciativa tem como fundamento a certificação dos estudos e a correção da distorção idade-série por meio da “meritocracia” no cenário de criação das avaliações externas. Segundo os autores supracitados, tal experiência se converge às iniciativas criadas em outros países como o Japão, tratando-se de uma avaliação com função de certificação dos estudos também para os imigrantes estrangeiros associado à centralização do Estado no processo de credenciamento da escolarização da população brasileira, visto que o mesmo já ocorria em larga escala no setor privado – denominado pelos autores como “indústria dos diplomas” para a EJA. No início do governo do PT o ENCCEJA foi cancelado sob a requisição do então ministro do MEC Cristovam Buarque, retomada em 2004 por Tarso Genro, mesmo

³⁹⁹ Junto ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Podemos considerar sua importância para o governo federal no ano de 2018 diante do cenário de impulsionamento da escolarização à distância e da realização do ENCCEJA, que obteve o maior número de inscritos na história - 1.695.607.

após a revisão das políticas públicas para a EJA e a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), demonstrando as contradições de certo “otimismo pedagógico” de frações da esquerda brasileira durante o governo PT.

Catelli Jr., Gisi e Serrão (2013) expõem que essa medida encontrou resistência por parte dos pesquisadores da área. Primeiro no IV Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA) no ano de 2002 e, posteriormente, durante o primeiro governo do PT entre os coordenadores estaduais de EJA e os fóruns estaduais de EJA que ressaltaram que esta seria “a única avaliação em larga escala que certifica, além de estimular os jovens e adultos a trocarem a escola regular e os cursos da modalidade pelo exame” (BRASIL, 2002, p. 732). Acerca dos fóruns de EJA a manifestação contrária foi de encontro aos intentos para a superação do caráter histórico dessa modalidade de ensino para além da suplência e do aligeiramento, reforçando a frouxa identidade da EJA e o seu papel para a correção da insuficiência histórica da oferta escolar regular por meio da certificação. Para além destes, a crítica ao ENCCEJA abordou a necessária elevação para 18 anos da idade mínima permitida para a realização do exame, tendo como fundamento o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para a contenção da *juvenilização* da EJA, assim como a precoce conclusão sem a obtenção das habilidades e competências básicas da Educação Básica, o que poderia levar a uma migração de jovens tanto para as salas dessa modalidade de ensino, quanto para a certificação dos estudos como demandado pelo trabalho simples.

A última observação de Romão (2011, pp. 62-63) acerca da LDB sobre a EJA se refere a não inclusão dos saberes informais nos exames de certificação da escolaridade, que ao mesmo tempo em que não define as competências e habilidades para tal, que foram incorporados pelas DCN para a EJA, recusam toda a trajetória de produção do conhecimento popular. Outro elemento de grande impacto para a EJA consolidado pela LDB foi a redefinição, com devidas ressalvas diante da descentralização executiva provocada por gestões anteriores, do pacto federativo para a formulação e execução das políticas educacionais, gerando paulatinamente a “municipalização” dessa modalidade de ensino. Isto teve grande impulso

considerando a redefinição do financiamento após a Emenda Constitucional Nº 14/1996

[...] Que suprimiu das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 o artigo que envolvia o poder público e os setores organizados da sociedade no esforço de erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental até 1998, desobrigando o governo federal de aplicar com essa finalidade a metade dos recursos vinculados à educação, o que implicaria elevar o gasto orçamentário com educação. A nova redação dada ao artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), um mecanismo engenhoso pelo qual a maior parte dos recursos públicos vinculados à educação foi reunida, em cada unidade federada, em um fundo contábil, posteriormente redistribuído entre as esferas dos governos estaduais e municipais proporcionalmente às matrículas registradas no ensino fundamental regular nas respectivas redes de ensino (HADDAD, 2007, pp. 197-198).

O efeito de tal mecanismo gerou, indissociável dos Artigos Nº 11 e Nº 18⁴⁰⁰ da LDB (BRASIL, 1996), a reconfiguração das responsabilidades para a oferta de EJA ficando a União atrelada aos programas para a erradicação do analfabetismo e a complementação financeira, os municípios responsáveis pelos quatro anos iniciais do Ensino Fundamental, enquanto sobre os estados recaíram os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio (HADDAD, 2007, p. 198). Como expomos anteriormente, este mecanismo institucional teve maior impacto para a esfera municipal diante da concentração da demanda pelos primeiros anos do Ensino Fundamental, sendo este o principal ente federativo para a garantia da EJA até os dias atuais que, mesmo sem o cumprimento da universalização, atende precariamente os pressupostos da reforma gerencial do Estado sobre a descentralização-publicização.

A descentralização de responsabilidade, se aproxima os serviços públicos da demanda e do controle da sociedade, podendo favorecer sua democratização ao potencializar a participação social nas instâncias locais de poder, pode, ao mesmo tempo, reforçar as desigualdades no atendimento, ao abandonar aos gestores municipais a tarefa de garantir

⁴⁰⁰ Trata das competências municipais para a manutenção das unidades escolares destinadas à Educação Infantil em creches e pré-escolas, ao Ensino Fundamental de modo prioritário, permitindo a atuação nos demais níveis somente após à contemplação de sua competência.

a universalidade do acesso ao ensino fundamental sem os recursos necessários para tanto (HADDAD, 2007, p. 199).

Isto gerou a assimetria da oferta da EJA nos sistemas de ensino municipais e estaduais, que contaram também com programas ou movimentos de escolarização para essa modalidade de ensino como o caso da prefeitura de São Paulo após a criação do Movimento de Alfabetização (MOVA). Uma miríade de projetos se espalharam pelo país de acordo com as agendas governamentais nas diferentes escalas como expõe Haddad (2007, p. 200) após pesquisar as iniciativas locais em 66 municípios, constatando que foram desenvolvidos 125 programas para a EJA. O mesmo autor ressalta, de acordo com a LDB, que a execução dos projetos fora em sua maioria realizados em sistema de parceria com a sociedade civil, contando com financiamento público garantido pelo segundo inciso do Artigo Nº 71 da LDB (BRASIL, 1996). Ao mesmo tempo em que essas iniciativas seguiam a pulverização da oferta de EJA na escala local, tomando teoricamente as premissas do controle social e do engajamento comunitário, sua efetivação ocorreu de modo precário, com baixa capacitação dos dirigentes, assim como rasa atuação e experiência nessa modalidade de ensino, com foco nos cursos de alfabetização e no primeiro segmento do Ensino Fundamental contando poucos recursos didáticos e difuso sistema de avaliação⁴⁰¹, indicando claramente a ausência de um projeto nacional para a EJA (HADDAD, 2007, p. 202), ou a inexistência, como até os dias atuais, de um/do Sistema Nacional de Educação (SNE) como previsto no atual PNE⁴⁰², que

[...] Acaba por provocar descontinuidade dos estudos entre os alunos que freqüentam as diversas etapas ofertadas pelos diversos níveis de governo. Isso também é provocado pelo fato de a maioria dos programas federais de alfabetização ter sido desenvolvida sem que fosse pensada a continuidade dos estudos em ofertas públicas municipais ou estaduais, muitas vezes provocando o retrocesso, e até a não-fixação das habilidades desenvolvidas por esses programas. O

⁴⁰¹ Como indica a pesquisa de Haddad (2007, pp. 204-206), os livros didáticos do MEC alcançaram apenas ¼ dos programas. Contando as políticas de incentivo à escolarização, ou para a manutenção dos estudantes no cotidiano escolar, 23% dos projetos contaram com carteira de estudante, 16% com auxílio-transporte e apenas 2% com merenda. Sobre as avaliações como forma de progressão cabe destaque para as provas, que contabilizaram 35,2% dos instrumentos avaliativos com esse intuito.

⁴⁰² Artigo Nº 11 da Lei Nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014)

mesmo pode ocorrer entre as estruturas municipais e as estaduais (HADDAD, 2007, p. 204).

A descontinuidade dos estudos, assim como a simultaneidade dos programas de EJA e sua oferta descoordenada nos sistemas subnacionais de ensino, apontam claramente para a continuidade das medidas conjunturais de acordo com as predileções programáticas do bloco no poder dentro de um contexto sócio-histórico. Isto impacta a EJA até os dias atuais de modo mais grave do que os níveis de ensino por terem finalidades mais sólidas em sua própria identidade, deixando explícito a ausência do SNE – que teria tal finalidade. Se a centralização do Estado brasileiro atua no processo de elaboração das avaliações, das diretrizes curriculares e atualmente na BNCC, o mesmo não ocorre no plano executório como ressalta Saviani (2010, p. 384) ao analisar as instâncias locais que fundem a autonomia à “própria sorte”. Em decorrência da ausência do SNE e com grande agravo para a EJA, a descentralização ocorreu de modo desarticulado ampliando as diferenças e desigualdades geográficas se refletindo no financiamento.

O panorama que hoje se descortina, mesmo com o antídoto representado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) seguido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), é aquele em que municípios pobres tendem a ter um ensino pobre, municípios remediados, um ensino remediado, e municípios ricos, um ensino mais satisfatório (SAVIANI, 2010, p. 384).

Isto também pode ser conferido na própria consolidação do pacto federativo com maior responsabilização para os municípios que, por sua primazia geográfica, tendem a executar com maior proficuidade justificado pela proximidade. Porém, não ocorre até os dias atuais, e principalmente na EJA, a articulação das ações tendo em vista a garantia da equidade da oferta, e até o polissêmico nexo de qualidade. Isto desencadeia o sentido precário, assimétrico e descontínuo das iniciativas de descentralização-publicização que se realizam sob a justificativa da racionalização, sob a prerrogativa da gestão eficiente, tendo como premissa a insuficiência das medidas precedentes para a EJA que se caracteriza desde a década de 1950, de acordo com o estudo de Di Pierro (2001, p. 323), como descentralizado em grande parte em relação à execução. O problema da descentralização reside não na forma em que se projeta, mas a ausência de um sentido contínuo e equânime.

Até a década de 1990 a União era a principal instância provedora da EJA. Os municípios eram responsáveis por aproximadamente 20% das matrículas no mesmo ano, considerando sua atuação em 7,5% em 1986. A escalada do protagonismo municipal se explica no primeiro momento pela captura das matrículas após o término do MOBRAL, quando o governo federal se retira do atendimento direto, assim como os dispositivos constitucionais e do caráter das reformas educacionais após a década mencionada acima. Para Di Pierro (2001, p. 325-326), a focalização-descentralização atende tanto o direcionamento precário produzindo a segmentação da oferta educacional, tendo em vista a predominância para o Ensino Fundamental regular de acordo com as políticas de financiamento escolar efetivadas por meio das diretrizes do Banco Mundial e da tese da taxa de retorno econômico, quanto das medidas para a mitigação da pobreza sob a tutela do mesmo agente financeiro, visto o foco do PAS nas periferias metropolitanas e o PRONERA nas zonas de maior concentração do analfabetismo.

Além dos fatos acima mencionados, ocorre no mesmo processo a privatização na forma de parcerias para a oferta da EJA sob o discurso da insuficiência do Estado (BORÓN, 1995).

A noção de *parceria* passou a ser utilizada para definir tanto a relação contratual estabelecida entre governos estaduais e fundações privadas que produzem programas de educação pela TV, quanto para designar convênios mantidos por governos municipais ou estaduais com organizações comunitárias para o desenvolvimento de alfabetização de jovens e adultos. Qualificam-se como *parcerias* as redes de educação comunitária lideradas por igrejas e aquelas capitaneadas pelos serviços sociais da indústria e do comércio. Também se desenvolve em regime de *parceria* os programas de formação de jovens e adultos de iniciativa do governo federal Programa Alfabetização Solidária (PAS), Formação de atendentes de Enfermagem (Profae), de Educação na Reforma Agrária (Pronera) e Formação e Qualificação Profissional (Planfor) (DI PIERRO, 2001, p. 201 – grifos da autora).

Essas medidas se inserem no contexto de reorientação do papel do Estado diante da solvência financeira e do endividamento externo, fazendo ascender a lógica neoliberal em sua ofensiva para o tratamento dos direitos sociais básicos. Por isso o incentivo à descentralização para a racionalização dos gastos e maior contundência, teórica, para a redução da evasão escolar e incremento da eficiência dos sistemas de ensino como aponta Garcia (2001, p. 32), indissociável do

deslocamento da fronteira entre o público e o privado (PERONI, 2008, pp. 112-115) como derivado das mediações de Terceira Via que aloca a crise na superestrutura procedendo, por meio das parcerias, as ações de caráter público não-estatal e de quase-mercado⁴⁰³. A redefinição do caráter público sob a orientação do privado se consolida por meio da participação de setores da sociedade civil para a promoção das políticas educacionais, com predominância do empresariado no processo de materialização das diretrizes educacionais que, mesmo contando com a centralização na formulação, foi alvo de investidas do setor produtivo (PERONI, 2008, p. 116), assim como do financiamento direto ou indireto para a oferta dos serviços educacionais como o caso do Instituto Ayrton Senna (IAS) analisado pela autora. “Quanto ao financiamento, o instituto vive principalmente de dinheiro de doações de empresas que, muitas vezes, por meio da renúncia fiscal, deixam de pagar impostos, dos quais no mínimo 25% iriam para a educação” (PERONI, 2008, p. 121).

Não se pode esquecer que a atual LDB, incorporando o discurso da adequação da educação ao novo cenário político e econômico da década de noventa, destacou a Educação Básica como prioritária para a inserção do país no cenário competitivo internacional e, complementarmente, vinculou o campo educacional às supostas exigências do mundo produtivo. Assim, essa lei e outros instrumentos legais imprimiram às políticas educacionais, ao longo da década de noventa, a lógica da descentralização e da fragmentação, colocando em curso uma redefinição das atribuições da Educação de Jovens e Adultos, transferidas da União para os Estados e, principalmente, para os Municípios, com grande ênfase no fato de que as organizações não governamentais e outras agências da sociedade civil também deveriam se responsabilizar pela sua execução (VENTURA; RUMMERT, 2011, p. 70).

Mais especificamente sobre a EJA, Di Pierro (2001, p. 327) categoriza o sistema de parcerias em duas proposições distintas, mas complementares, no qual defendemos na presente tese. A primeira seria constituída principalmente pelo “Sistema S”, e o segundo por ações de solidariedade no corpo da sociedade civil.

O primeiro grupo de atores desse novo cenário é constituído por agentes cujas identidades são construídas com referência à sua posição

⁴⁰³ O primeiro se refere à atuação do terceiro setor com o sistema público por meio das parcerias, enquanto a lógica quase-mercado se destina à orientação do público sob a apologia do mercado enquanto lócus da eficiência (PERONI, 2008, p. 115).

relativa na esfera produtiva: o empresariado e fundações privadas das empresas, de um lado, e os sindicatos, federações, centrais e cooperativas de trabalhadores de outros. Ocupando posições sociais diferentes, ambos estão envolvidos na complexa problemática das relações entre a educação e a qualificação profissional, (des)emprego e reestruturação produtiva, globalização econômica e competitividade empresarial. Diante dela, esses atores lançaram-se em duas novas modalidades de ação. A primeira consiste na provisão direta aos trabalhadores analfabetos ou pouco escolarizados de serviços escolares que o Estado deseja transferir e/ou não provê em quantidade e qualidade suficientes. A segunda modalidade relaciona-se a processos de coesão e legitimação social e consiste no engajamento em ações de solidariedade social, não necessariamente restritas ao campo educacional (DI PIERRO, 2001, p. 327).

A primeira categoria remete, mesmo sem a menção bibliográfica da autora, às considerações de Rodrigues (1998) e Souza (2015) sobre as estratégias formativas hegemônicas para o trabalho simples-precário, inexorável dos mecanismos de reconfiguração da mediação do conflito de classes (SOUZA, 2015) sob às diretrizes da RSE e do novo sindicalismo. A redefinição das competências superestruturais se consolidou pelas noções de serviço público não-estatal presos à regulação e as ações de controle social, “abstraindo” de todo modo as questões ético-políticas suprimidas ideologicamente pela apologia da eficiência-mercado. O debate sobre as parcerias para a oferta da EJA produziu a mesma ambiguidade em relação aos demais níveis e modalidades de ensino mas reificando, sob nova roupagem, as ações históricas para alfabetização-escolarização de jovens, adultos e idosos por meio da institucionalização da transferência para a sociedade civil por meio da canalização da responsabilização das ações outrora governamentais.

Se, antes, a participação da sociedade civil se circunscrevia aos processos de democratização do Estado, pelo seu papel de controle e direcionamento dos serviços públicos, neste momento ela é conduzida a colaborar diretamente com a oferta dos serviços educacionais, na lógica de diminuição das responsabilidades do Estado.

A presença do capital no plano das ações sociais e da educação, em particular, demonstra duas faces contraditórias. Por um lado, aponta para um importante compromisso social de parte do capital, em países como o Brasil, com elevada concentração de renda e considerável desnível social. Por outro lado, aponta também para um crescente descomprometimento do setor público com a educação, correndo-se o risco de rompimento de um dos aspectos mais importantes na construção da democracia social brasileira (MAIOLINO, 2015, p. 85).

Rummert e Ventura (2007) reiteram que tal orientação programática teve continuidade nos governos do PT. Mesmo com relativos avanços aqui já discriminado, permaneceram as “políticas focais, fragmentadas e fragmentadoras do tecido social” (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 34).

A centralidade de tais ações reside na ampliação de mecanismos de certificação, relativos à conclusão do Ensino Fundamental, à formação profissional – particularmente a de caráter inicial, como já mencionado, e, com menor ênfase, ao término do Ensino Médio. Entre essas iniciativas, podem ser destacados o Projeto Escola de Fábrica, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM – e o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio para Jovens e Adultos – PROEJA. Além desses, merecem destaque o Programa Brasil Alfabetizado e, também, o Fazendo Escola, ambos implementados pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 34).

Sobre a relação Estado-sociedade civil para a execução-criação de políticas públicas para a EJA durante o governo PT, destacaremos nesse momento o Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Para as autoras acima citadas, a criação do PBA nasce dos mesmos intentos dos programas e campanhas para a erradicação do analfabetismo, atuando o governo federal por meio da transferência de recursos financeiros para os estados, para os municípios e para a sociedade civil com pouca diferenciação do PAS, mantendo a finalidade de formar os professores e alfabetizar jovens e adultos sem se responsabilizar pelos espaços de formação, pelo material didático e pela alimentação.

Assim, mesmo considerando os ajustes, o formato do Programa permite que continuem a ser destinados recursos públicos a instituições privadas, o que implica, coerentemente com as teses de redução da presença direta do Estado na área social, a ausência de compromisso com a consolidação da EJA nos sistemas públicos de ensino. Além disso, desvincula as ações de alfabetização da Educação de Jovens e Adultos, posto não haver políticas públicas que assegurem articulação efetiva entre a fase de mobilização – representada pela alfabetização – e a de continuidade, a qual deveria assegurar o acesso universal dos jovens e adultos ao Ensino Fundamental e Médio na modalidade da EJA. Destaca-se, ainda, o fato de que as ações de alfabetização abrigadas pelo Programa, por serem pulverizadas, sobrepostas e heterogêneas, reforçam um conjunto de práticas que se coadunam com as marcas de diferentes formas de precarização a que estão, em geral, submetidos alfabetizadores e alunos (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 36).

O resultado do PBA entre 2003 e 2005, mesmo contando com a injeção de 330 milhões de reais e o acréscimo do período de alfabetização de seis para oito meses, além da ampliação do valor das bolsas, alcançou em conjunto com as medidas para a erradicação do analfabetismo apenas 0,3% em relação à totalidade de alfabetizados. Sob tal cenário regulatório-estrutural para o desenvolvimento da EJA, e com a ciência da dialética demanda-precariedade, o último ponto a ser examinado neste momento se refere ao que determina o primeiro parágrafo do Artigo Nº 87 da LDB (BRASIL, 1996) em suas disposições transitórias para a criação, assim como a ADCT (BRASIL, 1988), do Plano Nacional de Educação – o primeiro só fora efetivado em 2001.

O primeiro PNE, regulamentado pela Lei Nº 10.172, de nove de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001) como previsto pelo Artigo Nº 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) no que tange à EJA, resultou de medidas prescritivas que norteavam as políticas educacionais para essa modalidade de ensino ao longo do histórico recente, distantes das perspectivas inovadoras e da educação popular (DI PIERRO, 2010, p. 942). O conteúdo explicita em suas cinco metas para a EJA, após a constatação da elevada demanda “que envergonha o país” (BRASIL, 2001, p. 37) fincada em 16 milhões de analfabetos, e tendo como principal causa o elevado número de crianças fora da escola, assim como a baixa escolaridade, as estratégias para a superação do analfabetismo e a elevação da escolaridade sem apontar para essa modalidade de ensino a redefinição de sua identidade, mas mantendo o caráter compensatório.

Na mesma linha discursiva das campanhas de alfabetização e recusando programaticamente o otimismo pedagógico da década de 1980, a proposta se remete para a expansão do Ensino Fundamental para todos os jovens e adultos demandantes, com prioridade aos mais jovens como respaldado na justificativa do PNE considerando a evasão escolar no mesmo nível de ensino. Não se diferenciando muito da proposta do II Congresso Nacional de Educação (CONED), exceto ao financiamento⁴⁰⁴ que não contou com novas fontes, assim como das

⁴⁰⁴ A proposta do II CONED “projetava um investimento crescente em EJA de 0,4% a 1% do Produto Interno Bruto (PIB), para cobrir um custo aluno-ano estimado em R\$1 mil; tais recursos seriam obtidos mediante a inserção da EJA no sistema de financiamento da educação básica” (DI PIERRO, 2010, p. 943).

prescrições anteriores de acordo com as intencionalidades jamais concretizadas, se almeja a extensão da EJA em todas as escolas públicas nas escalas subnacionais, com possibilidade de integração à formação profissional incluindo, o que podemos apontar como avanço, os jovens presos, ou incorporados às medidas socioeducativas (DI PIERRO, 2010, p. 943). As metas foram:

1. Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo.
2. Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade.
3. Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais.
4. Estabelecer programa nacional, para assegurar que as escolas públicas de ensino fundamental e médio localizadas em áreas caracterizadas por analfabetismo e baixa escolaridade ofereçam programas de alfabetização e de ensino e exames para jovens e adultos, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais.
5. Estabelecer programa, nacional de fornecimento, pelo Ministério da Educação, de material didático-pedagógico, adequado à clientela, para os cursos em nível de ensino fundamental para jovens e adultos, de forma a incentivar a generalização das iniciativas mencionadas na meta anterior (BRASIL, 2001, pp. 41-42).

As diretrizes para o cumprimento das metas se coadunam à reengenharia do pacto federativo institucionalizada pela LDB de acordo com a cooperação, incluindo o escopo voluntarista no corpo da sociedade civil. Dentre as 21 diretrizes destacamos a abstrata atribuição financeira incluindo a EJA nos repasses não elencados do FUNDEF, com foco no Ensino Fundamental; o incremento da formação de professores e a atuação nos cursos de EJA por meio do estímulo na “concessão de créditos curriculares aos estudantes de educação superior e de cursos de formação de professores em nível médio que participarem de programas de educação de jovens e adultos” (BRASIL, 2001, p. 42); a oferta da EJA à distância; a revisão curricular; a integração ao mercado de trabalho e a formação profissional; o papel das universidades no assessoramento extensivo para o desenvolvimento da

EJA; e a formação de mecanismos de monitoramento da EJA, realizados nos dias atuais pelo INEP – Censo Escolar.

O resultado deste PNE para a EJA foi muito aquém do projetado. Sobre a primeira meta, a taxa de analfabetismo não correspondeu aos anseios tanto em cinco anos, e muito menos no término da década. No ano de 2005 a taxa de analfabetismo demarcava 11,1% da população acima de 15 anos, e em 2010 9,6%. Apesar do declínio em quatro pontos percentuais ao longo da década passada, em 2010 o número de analfabetos acima de 15 anos contabilizou 10.104.984, enquanto no início da década era de aproximadamente 16,4 milhões. Considerando o acréscimo demográfico podemos afirmar que houve relativo avanço de 10,9 milhões matrículas, mas com ritmo estável no término deste período mediante o decréscimo das matrículas de EJA após o ano de 2008, o que também afetou a meta acerca da erradicação do analfabetismo.

O cumprimento da meta 2 do PNE, que previa a oferta de oportunidades de estudos a metade das pessoas que tinham menos de quatro anos de escolaridade, implicaria elevar as matrículas da EJA no primeiro segmento do ensino fundamental a um patamar próximo a 15 milhões de estudantes, já que pelo menos a quinta parte da população jovem e adulta encontra-se nesse grupo (DI PIERRO, 2010, p. 947).

Como a autora aponta, e fora observado aqui no subcapítulo anterior, a meta não fora cumprida. Considerando apenas os analfabetos, seria necessário o ingresso de pelo menos 8,2 milhões de estudantes nas salas de EJA, sem considerar os que não tem escolarização mínima. O que ocorreu ao longo deste quinquênio, segundo a exposição de Di Pierro (2010, p. 947), aponta claramente que menos de 10% desse contingente frequentou a EJA. A terceira meta, que estabelecia a oferta dos anos finais do Ensino Fundamental para toda a população demandante acima de 15 anos alcançou, segundo o mesmo estudo, apenas 12,5% das matrículas objetivadas.

A quarta meta, destinada para a oferta da Educação Básica em áreas caracterizadas pelo elevado analfabetismo e pela baixa escolaridade por meio de programas e certificação dos estudos de acordo com as DCNs (BRASIL, 2000), observou a expansão mais significativa do Ensino Médio, estagnando a partir do ano de 2004, mas alcançando a ampliação de 25%. Sobre a última meta dedicada à EJA,

podemos afirmar que não houve o necessário cuidado tomando como hipótese a criação do Plano Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA) apenas no término do ano de 2009, por meio da Resolução Nº 51, de 16 de setembro de 2009, assim como a rasa disponibilidade dos recursos para os programas de alfabetização, como discrimina a pesquisa de Haddad (2007).

O documento que registra o marco inicial do atual PNE, o Projeto de Lei Nº 8.035/2010, traz como premissa positiva as ações dos governos Lula no Plano anterior (BRASIL, 2011, pp. 11-12) sem mencionar a manutenção dos vetos do FUNDEF no governo FHC, mesmo considerando os desafios da educação brasileira para a superação das desigualdades sociais e a insuficiência da universalização da Educação Básica, assim como da EJA. Sua origem permeia um significativo número de encontros, debates e conferências em todas as escalas da federação até 2009, resultando na Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010. Acerca de EJA, para além da CONAE, cabe destacar a realização da VI CONFINTEA na cidade de Belém (PA), demarcando a primeira versão do evento em um país periférico. Di Pierro (2015, pp. 950-954) destaca a atuação dos pesquisadores e interessados na área de EJA tiveram uma participação discreta na CONAE, ficando à margem do debate e na correlação de forças sobre as deliberações acerca do financiamento da educação ante o dilema do “cobertor curto”, sendo essa modalidade de ensino abordada em plenário apenas para a regulamentação da idade, e indiretamente nas considerações sobre os processos formativos ao longo da vida, incluindo os idosos.

Contando com amplo consenso na área de educação, obtido por meio do CONAE como concebido em seu documento final, assim como do empresariado organizado no Movimento Todos pela Educação (TPE) que também se fez presente nesta Conferência (MARTINS, 2013), o governo institucionaliza em 2014, por meio da Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, 20 metas para o decênio por meio de cinco diretrizes⁴⁰⁵ com término previsto para o ano de 2024. Sobre a EJA, três metas são estipuladas. A primeira, Meta 8, tem como finalidade

⁴⁰⁵ Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais; Diretrizes para a promoção da qualidade educacional; Diretrizes para a valorização dos(as) profissionais da educação; Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos; e as Diretrizes para o financiamento da educação (BRASIL, 2015).

[...] a elevação da escolaridade média da população de dezoito a vinte e quatro anos de modo a alcançar mínimo de doze anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional (BRASIL, 2015, p. 137).

A presente Meta tem como princípio a focalização da oferta de EJA no setor demográfico jovem, abarcando também as questões geográficas, étnico-raciais e socioeconômicas. Sobre os jovens, a escolarização no ano de 2013 estava no patamar de 9,8 anos de estudo, crescendo em média 0,1 antes da institucionalização do atual PNE. Considerando que é necessário o crescimento de 2,2 anos de estudos ao longo da década, e que no ano de 2017 se alcançou o patamar de 11,3 anos de estudo sendo 10,9 para homens e 11,7 para as mulheres (IBGE, 2019), a meta estabelecida é altamente plausível como reflexo das políticas de inserção dos jovens no ensino superior também. Quando verificamos as variáveis percebemos a permanência dos problemas históricos já apontados. Os brancos nesta faixa etária possuíam, no ano de 2017, 12,9 anos de estudo, enquanto os pretos ou pardos 10,8 – 2,1 anos a menos.

Tabela 28 - Anos de escolaridade da população entre 18 e 29 de acordo com as regiões do país e a condição étnico-racial (2017).

	Mulher	Homem	Total	Variação 2016-17	Brancos	Pretos ou pardos	Total
Brasil	11,7	10,9	11,3	0,1	12,1	10,8	11,7
Norte	11,1	10,3	10,7	0,3	11,5	10,5	10,7
Nordeste	11	10,1	10,6	0,2	11,2	10,4	10,6
Sudeste	12,1	11,5	11,8	0,1	12,4	11,2	11,8
Sul	12	11,2	11,6	0,1	11,9	10,6	11,6
Centro-oeste	12	11,2	11,6	0,2	12,3	11,3	11,6

Fonte: PNAD/IBGE (2018).

No primeiro momento podemos ressaltar que se mantiver o ritmo de crescimento dos anos de escolaridade essa meta será contemplada. Porém, quando abarcamos as variáveis para a análise reiteramos que a mesma reproduzirá, com

ressalvas, o ente histórico. Tomando a distinção por sexo, a cada ano a variação do ano de escolaridade masculina tem o acréscimo de 0,1 ano. As regiões norte e nordeste ficam aquém da variação em 0,1, enquanto nas demais mantém o ritmo de crescimento. Cabe também reiterar que esses dados reproduzem o desequilíbrio regional no país com similitude ao analfabetismo.

Tabela 29 - Anos de escolaridade de acordo com a condição étnico-racial por regiões (2016-2017).

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-oeste	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Branços	11,2	11,5	11,2	11,2	12,4	12,4	11,8	11,9	12,1	12,3
Pretos ou pardos	10,3	10,5	10,2	10,4	11,0	11,2	10,5	10,6	11,0	11,3

Fonte: PNAD/IBGE (2018).

De acordo com a tabela acima podemos afirmar que não existe um ritmo sincrônico para a equivalência dos anos de escolaridade entre negros, pardos e brancos diante da variável regional. Podemos apontar que nas regiões nordeste, sudeste e centro-oeste os dados indicam maior proporção para o acréscimo dos anos de estudo entre pretos ou pardos, enquanto nas demais a diferença é inferior. Caso a ampliação da escolaridade se mantenha no ritmo atual, a população preta ou parda das regiões sul, nordeste e norte não chegarão ao ano de 2024 dentro da meta estabelecida, enquanto para os brancos de todas as regiões este problema não existirá.

Verificaremos a seguir a evolução da meta nove, que se refere à elevação da taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para 93,5% até 2015, a erradicação do analfabetismo até o ano de 2020 e a redução do analfabetismo funcional, em 50% até o ano de 2024.

Tabela 30- Taxa de analfabetismo da população acima de 15 anos no Brasil de acordo com a condição étnico-racial e sexual por regiões (2016).

	Total	Pretos ou pardos	Brancos	Homem	Mulher
Brasil	7,2	9,9	4,2	7,4	7
Nordeste	14,8	15,8	11,7	16,2	13,4
Norte	8,5	9,1	5,8	9,2	7,8
Sudeste	3,8	5,2	2,6	3,4	4,1
Sul	3,6	6,8	2,8	3,4	3,8
CO	5,7	6,6	4,2	5,7	5,7

Fonte: PNAD/IBGE (2018).

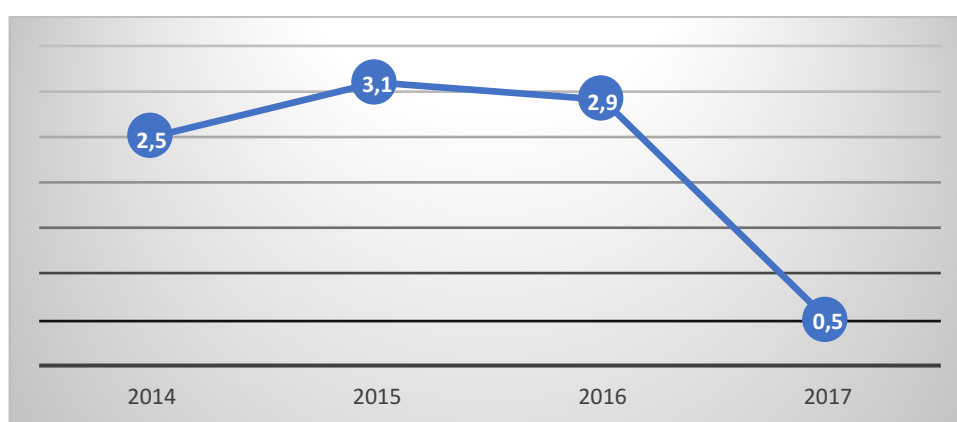
Diante do resultado total da taxa de analfabetismo podemos afirmar que a primeira parte da meta nove não fora alcançada em sua totalidade. Quando consideramos as regiões sul, sudeste e centro-oeste os dados remetem a superação do analfabetismo para além das expectativas do PNE, mas com números alarmantes nas demais regiões. Em relação à variável étnico-racial apontamos que somente a população negra da região sudeste atingiu a meta estabelecida, enquanto em relação à população branca somente a região nordeste pontua negativamente. Acerca da erradicação do analfabetismo, considerando que 7,2% da população brasileira acima de 15 anos se encontram em tal condição e o coeficiente de variação entre 2016 e 2017 demarca o percentual de 0,9, é muito pouco crível que tal meta se consolidará no fim deste Plano.

Considerando que o analfabetismo funcional da população brasileira acima de 15 anos alcançou 29,4% em 2014, a meta estabelece a redução deste dilema para aproximadamente 14,2% em 10 anos. Como os dados apresentados pelo PNAD-IBGE para o ano de 2017 são do percentual do coeficiente de variação e da totalidade numérica de analfabetos funcionais, podemos chegar apenas na estimativa atual sem mensurar hipoteticamente a evolução deste quadro, tendo em vista o ano limite – 2024. O coeficiente apresenta a variação de 0,9% ao ano de modo regular desde 2015, propiciando hipoteticamente o alcance da meta no término do PNE, estipulado no percentual aproximado de 20%.

Sobre a última meta que envolve diretamente a EJA, objetivando a oferta de, no mínimo, 25% das matrículas dessa modalidade de ensino nos diferentes níveis integrados à Educação Profissional, os dados atuais são alarmantes

principalmente após a retração dos programas federais com o impedimento do mandato da então presidente Dilma Vana Rousseff – não querendo com isso afirmar que as matrículas deste tipo alcançariam a meta –, e o aprofundamento das medidas de ajuste fiscal. Segundo os dados do Censo Escolar entre os anos de 2014 e 2017 (INEP, 2018), é notória a redução deste indicador, apontando a necessidade de ampliação de 24,5%.

Gráfico 25 - Evolução percentual das matrículas de EJA integrada à Educação Profissional no Brasil (2014-2017).



Fonte: INEP (2018).

Podemos afirmar que atualmente, mesmo considerando a reestruturação da EJA, o Plano se apresenta como insuficiente ante à demanda e com reconfigurações conjunturais não afetando de modo algum as desigualdades históricas como prescrito no documento norteador. Apresentado os impactos da reforma gerencial sobre a estruturação, assim como a materialização dos objetivos, intencionalidades e finalidades formativas da população acima de 15 anos demandante da EJA, que apontam para a repaginação das políticas públicas para essa modalidade de ensino de modo insuficiente, nos encaminharemos para o exame do financiamento da EJA após o primeiro governo FHC. Ressaltamos que a seguinte exposição, já apontada neste subcapítulo como um dos principais fatores para a reestruturação da EJA mesmo não alterando substancialmente essa modalidade de ensino de acordo com suas características históricas, tem como principal objetivo o exame dos significativos impactos para a manutenção e oferta da EJA no país,

concluindo desde já sua posição periférica ante os demais níveis e modalidades de ensino.

5.4 OS IMPACTOS DO FINANCIAMENTO PARA A EJA NO BRASIL APÓS A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO

As teses de Di Pierro (2000), Volpe (2010) e Carvalho (2011) apresentam um largo balanço do financiamento das políticas educacionais para a EJA no Brasil até o término da década passada, identificando principalmente os impactos dos mecanismos institucionais derivados tanto do período da constituinte, quanto dos governos FHC e Luiz Inácio Lula da Silva – FUNDEF e FUNDEB. As autoras alcançaram conclusões após o exame dos fundos disponíveis para a educação, e para a EJA consecutivamente, que se coadunam à tese da precarização dessa modalidade de ensino sob nova roupagem por meio da exposição dos números absolutos e relativos que logram empecilhos para a expansão da oferta, indissociável da manutenção, da EJA no país. O que conseguimos observar sobre o tema, como trataremos a seguir, foi a reconfiguração dos meios para o incremento das diretrizes internacionais⁴⁰⁶ sobre as políticas educacionais com fortes indícios de focalização, o que não significa a necessária aplicação financeira.

No período prévio à gestão “tucana”, Di Pierro (2000) comprova por meio de dados do IPEA a expansão limitada da despesa pública com a área da educação em relação ao PIB, expondo a insuficiência dos gastos para a garantia das premissas constitucionais e o baixo orçamento quando comparado aos países periféricos do bloco latino-americano⁴⁰⁷, mesmo após o incremento da receita com os encargos da previdência social, da Emenda Calmon, dos dispositivos

⁴⁰⁶ Ressaltamos que a Conferência de Jomtien, que constrói o documento basilar do movimento Educação para Todos, contou com o patrocínio do Banco Mundial, da UNESCO, da UNICEF e PNUD e teve como objetivo oferecer diretrizes à redefinição das políticas públicas dos países membros da ONU no âmbito educacional.

⁴⁰⁷ “A despesa pública das três esferas de governo com atividades educacionais apurada pelo IPEA alcançou, em 1995, 12,8% dos gastos diretos não financeiros, 20,1% do gasto social total e 4,3% do Produto Interno Bruto, o que colocava o Brasil na sexta posição dentre os países latino-americanos que realizavam maior investimento no setor educacional, atrás da Costa Rica, Panamá, Equador, México e Bolívia” (DI PIERRO, 2000, p. 153).

constitucionais e da contribuição social do Salário Educação (DI PIERRO, 2000, p. 153).

A Constituição Federal de 1988 garantiu aos municípios o estatuto de ente federado, antes exclusivo dos estados e da União. Assim, eles tornaram-se “componentes da arquitetura da federação”. Na prática, os municípios passaram a ter maior autonomia, devendo elaborar suas leis orgânicas, instituir e arrecadar tributos próprios, eleger seus prefeitos e vereadores, criar seus sistemas de ensino e organizá-los em regime de colaboração com os sistemas federal e estadual (VOLPE, 2013, p. 693 – grifo da autora).

Mesmo com a ampliação da receita em relação ao PIB de modo tímido após o término da década de 1980, ocorre o declínio da participação da educação quando comparada à totalidade dos gastos com as políticas sociais, indissociável do crescimento de outras despesas como a dívida pública e a previdência social no contexto de ajuste fiscal. Di Pierro (2000) comprova tal assertiva comparando o declínio do gasto com a educação de 22,2% para 20,1% entre 1990 e 1995, enquanto o gasto social cresceu de 18,9% para 20,7% no mesmo período. Na mesma esteira observamos o decréscimo progressivo do custeio por parte da União – com maior “fôlego” após o governo FHC quando comparado ao PIB –, que logrou consecutivamente para os estados e municípios maior responsabilização financeira para a manutenção dos serviços educacionais, incluindo a EJA, correspondendo aos derivados da Constituição de 1988 sobre a responsabilidade fiscal e o pacto federativo. A justificativa do então governo foi a ampliação da eficiência da gestão, o manuseio dos fundos na escala local, além do combate ao desequilíbrio regional.

As carências históricas de atendimento escolar, somadas ao incentivo financeiro à municipalização, levaram as prefeituras a acelerarem este processo chamado de “descentralização”. Este de fato aconteceu, de ponta a ponta no país; foi uma “prefeiturização” do ensino, atingindo em alguns estados do nordeste (Alagoas, Maranhão, Ceará, Bahia) o percentual de 80% de municipalização do ensino fundamental, considerados os seus oito anos de duração.

Consumado o fato — estava-se em 1998/99 — os Municípios perceberam que havia um descompasso entre o discurso e a prática, pois o custo aluno/ano, estabelecido também anualmente por ato do Presidente da República, e, para 1997, definido em R\$ 300,00, não sofreria reajustes sequer proporcionais à inflação do período. Assim, tanto em 1998, como para o ano de 1999, o valor estabelecido foi o de R\$ 315,00/ano por aluno atendido.

Apesar desta compressão dos repasses para a área educacional, e, contraditoriamente, na busca destes repasses, ainda que insatisfatórios, acelerou-se o processo de municipalização, obrigando-se, em especial os municípios, à contratação de novos professores, novas construções e/ou ampliações escolares, aumento do número de refeições escolares e material escolar. Imaginavam estes agentes públicos que com a pretendida universalização do ensino receberiam algum tipo de reconhecimento ou incentivo financeiro por parte do Governo Federal.

A constatação foi a esperada: os municípios que se responsabilizavam por atendimentos diretos em educação, considerados todos os níveis e modalidades de ensino, já gastavam, antes mesmo deste processo de municipalização, os 60% ou mais dos recursos orçamentários em folha de pessoal. Principalmente se cumprissem os Estatutos de Magistério ou Planos de Carreira que previssem a valorização destes profissionais (ARELARO, et. al., 2004, p. 35).

Nota-se que os autores acima pontuam problemas relacionados ao financiamento descentralizado, inexorável do rearranjo produzido pelo FUNDEF. O primeiro se remete à quebra da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que limita o investimento dos municípios em 60% da receita⁴⁰⁸, sendo estes responsáveis pela metade do financiamento da Educação Básica a partir do ano de 2002 com tendência de estagnação após 2006, observada também na captura do Ensino Fundamental em 60% no mesmo ano, enquanto em 1991 correspondia por apenas 35% contando com os repasses federais (PINTO, 2007). O segundo resulta do descompasso entre o custo por aluno/ano e o reajuste previsto pelo Artigo Nº 6 da Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) que estrutura o FUNDEF, que determina a complementação da União em no mínimo 10% do total de recursos, o prazo para o repasse e o reajuste previsto anualmente. A terceira e última consideração se torna em empecilho atualmente para a valorização do magistério, tendo o limítrofe

⁴⁰⁸ O Artigo Nº 60 do ADCT passa ter novo texto após a Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996, passando a determinar que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério” (BRASIL, 1996a, p. 1). A consequência “da não elaboração do Anexo de Metas Fiscais — que é um documento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou o não enquadramento das despesas de pessoal nos limites da LRF têm como punição multa de 30% dos vencimentos dos responsáveis. Ou, ainda, a não compensação de despesas obrigatórias continuadas, ou a inscrição irregular de despesas em “Restos a Pagar” têm como pena a reclusão, de um a quatro anos, no primeiro caso, e de um a dois anos, no segundo (AURELARO, et. al, 2001, p. 36).

estabelecido para o custeio associado à limitação do reajuste desproporcional do FUNDEF.

No entanto, outras e até mais graves opções acabam sendo feitas, dentre as quais destaca-se a interpretação restritiva do direito social à educação, deixando o Estado de atender os setores ou modalidades mais excluídas, ou ainda com altos contingentes não atendidos, como a educação infantil de zero a três anos de idade e a educação de jovens e adultos, “comunitarizando-as”. Ou seja, transferindo para grupos privados, ou filantrópicos, ou comunitários, ou para a própria população, a responsabilidade e a iniciativa de “resolver” estes atendimentos.

Não se está discutindo iniciativas interessantes e autônomas do movimento popular organizado, na área de educação, mas as poucas alternativas que são oferecidas à população mais pobre. O Estado, admitindo que não terá fôlego financeiro e técnico de arcar com estas responsabilidades — pelas limitações aqui expostas — “terceiriza” para a própria população estas ações, chamando as “comunidades” para colaborar na resolução do problema. Em geral, utiliza-se para estes fins, porque o custo financeiro final é menor, de organizações não governamentais pouco estruturadas, de baixa competência técnica e que, por sua vez, se utilizam de “voluntários” para o exercício dessas funções educacionais (ARELARO, et. al., 2004, p. 37 – grifos dos autores).

Tabela 31 - Diferença entre o valor decretado e corrigido do FUNDEF entre 1997 e 2000 (em reais).

	Valor decretado	Valor corrigido
1997	300	300
1998	315	399,47
1999	315	451,81
2000	333	532,53
2001	363	613,85
2002	418	706,35
2003	446	786,16
2004	537,71	864
2005	620,56	935,15
2006	682	1.200

Fonte: Extraído de Arelaro et. al. (2007).

O reajuste do custeio da educação aquém do projetado impactou de sobremaneira as esferas subnacionais⁴⁰⁹ com maior proporção para os estados em aproximadamente 70% nos dois primeiros anos da gestão, não descartando os municípios com 25%, alcançando a EJA por meio do acréscimo das matrículas após a segunda metade da década de 1990, deixando explícita a reduzida capacidade da União na promoção-indução da oferta de EJA (DI PIERRO, 2000, pp. 175-176).

Além disso, o mecanismo utilizado pelo governo federal para cumprir sua função supletiva e redistributiva no financiamento da educação de jovens e adultos - as transferências negociadas aos estados e municípios mediadas pelo FNDE - mostra-se pouco eficiente e eficaz: a distribuição dos recursos pelas unidades federadas não obedece rigorosamente os critérios de equidade e compensação das desigualdades sócio-espaciais e, mesmo quando a demanda excede em até 200% a disponibilidade orçamentária, os percentuais médios de execução situam-se em apenas 65% dos valores orçados, indicando a incidência de mecanismos de represamento do gasto público federal (DI PIERRO, 2000, p. 176).

Para além da precarização e da descentralização⁴¹⁰ do financiamento, Di Pierro (2000, p. 176) reitera o desequilíbrio do investimento federal no repasse para os estados, assim como o compromisso dessa escala para a manutenção da EJA. Isto é comprovado pelo estudo de Gouveia (2008), que identifica esta característica como uma constante do FUNDEF ao analisar os gastos no ano de 2006, exemplificando o saldo nulo no estado do Rio Grande do Norte e a maior

⁴⁰⁹ Para Volpe (2013, pp. 693-694), essa redefinição distributiva dos recursos tendeu a favorecer os municípios, que passou ao longo dos anos a capturar grande soma das matrículas de EJA, assim como do Ensino Fundamental no contexto de focalização do financiamento. Temos nossas dúvidas diante das limitações do FUNDEF, assim como da Emenda Constitucional N° 94/1996 que não abrange em sua capilaridade o Ensino Infantil, trazendo para a escala mínima da administração pública um sobrepeso orçamentário como vimos. Mesmo indo ao encontro dos formuladores dos mecanismos institucionais para a gestão na escala local e suas potencialidades, a realidade, como se observa nos dias atuais, é de pleno estrangulamento do orçamento, não destoando, por motivos óbvios, os mecanismos que perfuram as receitas, assim como os impropérios da gestão fraudulenta. Aliás, a mesma autora reforça essa contradição em seu artigo (VOLPE, 2013, p. 695), quando afirma que “esse processo não foi acompanhado de proporcional aumento de recursos (financeiros e técnicos) necessários para a sua viabilização. Em outras palavras, descentralização das responsabilidades desacompanhada dos recursos financeiros adequados para concretizá-la”.

⁴¹⁰ “A “descentralização” das responsabilidades, no entanto, não é acompanhada da descentralização das decisões maiores, relativas à política educacional, que continuam concentradas no governo federal. A gestão é incentivada, no máximo, em nível micro, da escola, não se estendendo aos órgãos centrais dos diferentes sistemas educacionais (municipais, estaduais e federal). Ou seja, para cuidar do cotidiano escolar, sobretudo das carências decorrentes da omissão do Poder Público, a “comunidade” é chamada a participar, com trabalho não remunerado, contribuições etc. Porém, no âmbito macro, de definição das prioridades educacionais, da utilização dos recursos, da avaliação, dos currículos, o PNE-MEC é centralizador, não prevendo a participação dos profissionais, pais, alunos e comunidade” (DAVIES, 2001, p. 31).

participação da EJA no fundo entre os diferentes níveis e modalidades de ensino em 5,7% do total orçado no estado do Piauí, utilizando nesta proporção 21,3% dos repasses do FUNDEF⁴¹¹. O que comprova a assimetria do financiamento e a ausência de regulação para a questão.

Quando consideramos os recursos do Fundef frente ao total de despesas com educação nos estados e no país, observe que o percentual de aplicação em EJA aumenta, entretanto, apenas em 4 estados (Paraíba, Pará, Ceará, Piauí) a razão entre os recursos aplicados em EJA e a receita do Fundef passa dos 10%. O acumulado nacional é de uma aplicação em EJA de 4% da receita do Fundef para o ano de 2006 (GOUVEIA, 2008, p. 389).

Para Rodriguez (2001) o processo de descentralização precária do financiamento da educação pública tem como gênese a superação da centralização instaurada no regime militar, contendo em seus princípios duas lógicas. A primeira se refere à ampliação dos recursos para a área da educação após a Constituição de 1988, tendo como principal elemento o acréscimo de 20 para 25% do total da receita “de impostos e transferências, e delimitou-se o que poderia ser considerado como gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), minimizando uma fonte de desvios de recursos constitucionais do setor educacional para outros gastos” (RODRIGUEZ, 2001, p. 42). As constituintes estaduais aprofundaram o otimismo com a educação ao indicarem o financiamento em até 30%. A segunda lógica descentralizadora reside na transferência das competências das políticas de proteção social, abarcando tanto o discurso de maior eficiência do controle social, quanto, paradoxalmente, os impactos das reformas fiscal e financeira – acarretando em parte a crise fiscal nas esferas subnacionais nos dias atuais, que em si se trata de uma crise da receita.

O primeiro período da descentralização trouxe para os estados e municípios a ampliação dos recursos para a educação após 1988 quando comparado às duas décadas anteriores. Para os estados a ampliação foi pequena, contabilizada

⁴¹¹ Segundo Carvalho (2011, p. 178) o desequilíbrio no ano de 2002 alcançou os índices mais dispares quando a média de investimento por aluno/ano somou a quantia de R\$ 721,68. Neste ano o estado de Roraima teve como média a quantia de R\$ 1.547,20 por aluno/ano, enquanto o Pará contabilizou 427 reais. Cabe ressaltar que o que se considera como EJA são matrículas dos programas de Alfabetização, assim como “o falseamento das estatísticas, declarando-se no censo escolar as matrículas de educação de jovens e adultos como ensino regular em classes de aceleração para estudantes com defasagem idade-série, modalidade esta passível de captação de recursos dos fundos” (DI PIERRO, 2005, p. 1124), ou o ensino regular noturno.

em 26,92% em 1988, enquanto em 1997 contou com 27,5% dos impostos arrecadados. No caso dos municípios a ampliação no mesmo período ampliou de 10,77 para 16,1%. Contando com parco percentual para a oferta da Educação Básica diante da responsabilização, as instâncias subnacionais pouco disponibilizaram recursos para a EJA, mantendo a focalização de acordo com as competências mais tarde institucionalizadas pela LDB. Isto provocou uma gama “de artifícios contábeis para cumprir as disposições constitucionais de gasto” (RODRIGUEZ, 2001, p. 44). De modo descoordenado, tais manobras possibilitaram no ano de 1995 que “uma criança que estudasse no sistema municipal podia chegar a gastar R\$ 2.900 por ano, enquanto seu vizinho, estudante de uma escola estadual, gastava R\$ 480 por ano” (RODRIGUEZ, 2001, p. 46). O segundo período que demarca esta problemática resulta do FUNDEF, que ao mesmo tempo em que incrementa o investimento para o Ensino Fundamental de modo precário, extrai de sua pasta as modalidades de ensino como a EJA, assim como a retração do financiamento do nível pré-escolar, sendo compreendido pelo autor supracitado como *descentralização selvagem* por não abarcar em sua essência a disparidade de recursos financeiros entre os diferentes estados e municípios, mas manteve a lógica racionalizadora por meio do CAQ assimétrico, ferindo o seu papel de equalizador por não atender – de modo igualitário – de acordo com a demanda e a proporção da receita.

Sobre a EJA, a Constituição é considerada por grande parte dos pesquisadores da área como um avanço para financiamento. Porém, cabe destacar que oito anos depois ocorre o principal impacto para a EJA antes da promulgação da LDB através da Emenda Constitucional nº 14/1996 (BRASIL, 1996), que retirou a obrigatoriedade da erradicação do analfabetismo em dez anos, assim como a universalização da oferta do Ensino Médio (FÁVERO, 2011, p. 32).

A Emenda Constitucional nº 14/1996 (EC 14/1996), que instituiu o Fundef, instrumento fundamental da reforma educacional realizada nas gestões de Fernando Henrique Cardoso suprimiu, das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, o artigo que responsabilizava o governo e a sociedade civil por erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental num prazo de dez anos. Com isto, os recursos para a EJA ficaram prejudicados, ainda mais devido ao veto presidencial, que excluiu as matrículas da EJA do cômputo geral das matrículas que poderiam fazer jus aos recursos do Fundef, ação que nos pareceu inconstitucional. Este veto, na realidade, gerou uma situação capciosa: entendemos que não havia nenhuma

barreira para o uso dos recursos deste fundo na EJA, o que não podia era computar suas matrículas para o recebimento de recursos. Ao desconsiderar as matrículas da EJA no repasse de verbas, o Fundef marginalizou ainda mais a educação oferecida à população jovem e adulta, mantendo o descaso com que esta modalidade de ensino tem sido tratada pelo poder público (CARVALHO, 2014, p. 636).

Entre 1990 e 1995, como explícito no estudo de Di Pierro (2000, pp. 154-155), o primeiro movimento de descentralização decorre da responsabilização das unidades federativas em 56% no ano 1990, e 49% no ano de 1995. O decréscimo da participação dos estados é correspondido pela ampliação do gasto municipal no mesmo processo, que amplia de 18,2% para 30,8%, ficando a União responsável por 20,1% no último ano em relação à totalidade dos gastos educacionais. Para além da descentralização do financiamento ocorreu a concentração do mesmo de acordo com as prerrogativas focalistas das políticas educacionais no período, ficando o Ensino Fundamental com 41,23% dos recursos no ano de 1995, seguido pelo Ensino Superior com 18,35% e 6,21% para a manutenção-expansão do Ensino Médio. No entanto, quando consideramos a distribuição das matrículas neste período, o Ensino Fundamental, mesmo sob a primazia da expansão, se encontrava aquém no valor comparativo em relação aos demais níveis de ensino diante a expansão do número de matrículas.

Tabela 32 - Relação Financiamento x Matrícula dos níveis de ensino no ano de 1995

	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior
Matrículas públicas	28.870.418	4.210.346	1.230.350
Financiamento (em mil R\$)	11.517.973,00	1.734.706,00	5.128.438,00
Média aluno/financiamento	398,95	412,01	4.168,27

Fonte: Extraído de Di Pierro (2000, p. 157) e INEP (1996).

Em relação à proporção do financiamento, considerando os repasses federais e estaduais – no caso do âmbito municipal – temos o seguinte resultado, que indica de modo abruuto a descentralização do financiamento no ano de 1995.

Tabela 33 - Proporção do gasto com a educação entre as esferas administrativas no ano de 1995 (%).

	Governo Federal	Governos Estaduais	Governos Municipais
Ensino Fundamental	4,91%	57,99%	37,09%
Ensino Médio	27,35%	48,08%	24,56%
Ensino Superior	77,95%	20,06%	1,99%

Fonte: Extraído de Di Pierro (2000, p. 157).

O movimento anteriormente indicado acerca da ampliação progressiva da participação dos municípios ascende para 40,23% no Ensino Fundamental, incluindo 95,26% para as séries iniciais e reduzindo em 3% no Ensino Médio, contemplado por 57,02% pelos estados. Sobre a EJA no primeiro ano do governo FHC os dados indicam a manutenção do caráter periférico dessa modalidade de ensino ante os níveis mencionados tanto quantitativa, quanto parcialmente.

No caso do ensino supletivo fundamental e médio, o gasto consolidado das três esferas de governo representou, respectivamente em 1994, 1995 e 1996, 0,31%, 0,33% e 0,51% do gasto total com educação e cultura, o menor percentual atribuído a todos os níveis e modalidades de ensino.

Os estados foram as instâncias governamentais que arcaram com a maior parte do gasto público com a educação de jovens e adultos, em índices próximos a 70%, bem superiores a sua contribuição ao conjunto do orçamento de educação e cultura, porém proporcional à sua participação na matrícula pública no ensino fundamental de jovens e adultos que, em 1995, era de 73%. Para fazê-lo, os estados utilizavam predominantemente recursos próprios, pois as transferências negociadas do Governo Federal variaram no triênio entre 8% e 13% do gasto estadual com o ensino supletivo (DI PIERRO, 2000, p. 157).

Tabela 34 - Proporção dos gastos com a EJA no Brasil de acordo com a instância administrativa (1995-1996).

	Governo Federal	Governos Estaduais	Governos Municipais
1995	4,21%	69,62%	26,16%
1996	4,43%	67,22%	28,35%

Fonte: Extraído de Di Pierro (2000, pp. 157-158).

Durante o primeiro governo FHC os municípios ampliaram progressivamente os gastos com a EJA com recursos próprios, refletindo a queda dos repasses-transferências dos estados e a da União em 10,4%, entre 1994 e 1996, mesmo quando observado a ampliação da captura das receitas nestas instâncias. Em dados gerais o financiamento para a EJA no de 1995 somou a quantia de 114.510.000 de reais. Tomando o custo do aluno pela totalidade do montante, e considerando os matriculados em cursos presenciais com avaliação no processo em todos os níveis de ensino, assim como nos cursos profissionalizantes integrados à EJA, se alcança a quantia de R\$ 53,85/ano.

Constata-se que o gasto médio por aluno ao ano na educação de jovens e adultos é onze vezes menor que a média do gasto realizado com todos os níveis e modalidades de ensino. Ainda que deixemos de lado comparações com o gasto médio por aluno do ensino superior (que implica custos diferenciados com hospitais-escola, laboratórios, atividades de pesquisa e extensão, etc.), a despesa média realizada por aluno do ensino supletivo ao ano é nove vezes menor que aquela realizada com a média dos alunos do ensino fundamental ou médio. Mesmo que esse seja apenas um dado aproximativo (pois uma análise mais rigorosa implicaria ponderar gastos com instalações físicas, geralmente atribuídos ao ensino fundamental e médio regular, mesmo quando essas instalações são utilizadas pelos estudantes do ensino supletivo), fica confirmado que o reduzido gasto público realizado na educação de jovens e adultos é desproporcionalmente menor que aquele realizado com o ensino regular, considerado o contingente de estudantes matriculados (DI PIERRO, 2000, p. 159).

Nos anos posteriores essa tendência se agrava como bem demonstra Di Pierro (2000, p. 162) ao analisar a proporção da participação da União com os gastos para a manutenção da EJA. Enquanto que em 1994 o repasse alcançou 0,3% da totalidade dos recursos do MEC, em 1995 o mesmo fundo alcança a metade, ampliando nos anos de 1996 e 1997 para 0,24 e 0,26%, decrescendo novamente em

1998 para 0,12% refletindo a tendência da dos anos anteriores, onde a média esteve em 0,2% para o Ensino Supletivo entre 1988 a 1993 com destaque no ano internacional da alfabetização, quando essa modalidade de ensino obteve 0,7% do total do orçamento do MEC.

Tabela 35 - Gasto total e percentual da União com a EJA (1995-1998).

	Governo Federal	%
1995	13.571.268,13	0,14%
1996	22.581.863,94	0,24%
1997	27.127.992,96	0,26%
1998	17.755.000,00	0,12%

Fonte: Extraído de Di Pierro (2000, p. 162).

A baixa participação da União no financiamento da EJA pode ser entendida em parte pela lógica da transferência dos recursos por meio de convênios e projetos com o FNDE, apontando a problemática analisada por Davies (2001) sobre o disponível e o efetivamente aplicado. Este dilema, também exposto por Di Pierro (2000, p. 163), envolve diferentes fatores como

[...] a capacidade de negociação dos governos subnacionais, ingerências políticas de cunho partidário ou clientelista, e à capacidade técnica ou administrativa dos municípios para elaborar e desenvolver os projetos, cuja execução é precariamente acompanhada e fiscalizada. [...] embora o orçamento atribuído pelo Congresso ao MEC para as transferências negociadas tenha obedecido uma tendência de crescimento, a execução orçamentária manteve-se muito baixa, oscilando entre 56% e 74% dos valores orçados.

Tabela 36 - Relação total e percentual dos repasses orçados e conveniados da União com os estados e municípios para a EJA (1995-1998).

	Orçado	Conveniado	%
1995	17.760.000,00	10.787.601,59	60,74
1996	36.000.000,00	25.106.364,02	69,74
1997	45.000.000,00	33.478.350,71	74,39
1998	53.700.000,00	30.492.981,14	56,78

Fonte: Extraído de Di Pierro (2000, p. 163).

No relatório “*Apoio Financeiro à Educação de Jovens e Adultos 1995-1998*” (BRASIL, 1999, p. 12) a justificativa para a baixa aplicação dos recursos no ano de 1998 se deve ao período eleitoral diante da retração do calendário para a assinatura de convênios, assim como o atraso dos repasses devido aos possíveis problemas burocráticos. Mesmo com pífia quantia por aluno matriculado na EJA, o acréscimo de 202% se logra, de modo laudatório para o ano de 1997, a melhor taxa de aplicação dos recursos sem expor em nenhum momento o comparativo com os diferentes níveis de ensino, ou o total bruto aplicado.

Este fato faz com que instituições que firmam convênio no final de um exercício ainda estejam executando as ações no início do ano subsequente e não demandem recursos durante o 1o semestre. Provavelmente foi a conjunção desses fatos que, em 1998, ocasionou a queda na aplicação dos recursos. Além disto, ao observarmos o quadro com informações sobre a demanda por recursos do MEC para as ações de EJA veremos que, à exceção do ano de 1996, os outros anos não apresentaram um volume de solicitação de recursos muito acima do total orçado, de onde se conclui que, mesmo que não houvessem contingenciamentos, projetos indeferidos por deficiência técnica ou casos de executores impedidos de conveniar com a União por causas outras, ainda seria pouco provável executar a totalidade dos recursos orçados (BRASIL, 1999, p. 12).

Enquanto a justificativa da União se contém na redução da demanda⁴¹², mesmo quando explicita o tímido valor, ocorreu a ampliação da participação dos municípios na captação dos recursos em declínio.

Enquanto em 1995 e 1996 os municípios captaram respectivamente 13,7% e 15,4% dos recursos conveniados, em 1997 esse percentual chegou a 36,1%, recuando no ano seguinte para o patamar anterior, desproporcionalmente menor à contribuição municipal para as matrículas do ensino supletivo, que em 1998 já alcançavam 30% do total. Há evidências, portanto, de que o crescimento da participação dos municípios na oferta da educação de jovens e adultos vem repercutindo pouco na elevação das transferências negociadas da União para essa esfera de governo e que, como os recursos totais atribuídos à educação de jovens e adultos não acompanha o ritmo de crescimento da demanda, os repasses federais às municipalidades tendem à dispersão (DI PIERRO, 2000, p. 165).

⁴¹² O documento ressalta que as secretarias estaduais de educação, assim como as municipais, precisavam conhecer melhor os trâmites burocráticos para a captura dos fundos, resultante tanto da pouca divulgação dos editais, quanto da baixa capacitação técnica dos funcionários (BRASIL, 1999, p. 12).

Por outro lado, ocorreu a ampliação da participação das ONGs na captura dos repasses da União, contabilizando aproximadamente sete milhões de reais no ano de 1996 justificado pelo princípio da publicização dos serviços, enquanto os municípios obtiveram em torno de quatro milhões da mesma espécie. Essa situação se inverte no ano seguinte, quando passa a contabilizar a transferência de recursos para a execução do PAS a cargo dos municípios que, junto ao Programa Comunidade Solidária, obteve 44% dos recursos no ano de 1998, quando em 1995 captaram apenas 14% dos recursos.

A título de comparação, podemos mencionar que, no mesmo período, o volume de recursos objeto de convênios com Secretarias Estaduais de Educação cresceu 92% e o de organizações não-governamentais 72%, em que pese a retração de 9% no total de recursos conveniados entre os anos de 1997 e 1998 (BRASIL, 1999, p. 14).

Sob outra ótica, Davies (2012) salienta que a receita da educação, assim como da cultura, caíram significativamente dentre os anos de 1988 e 1993 quando as despesas totais subtraíram o quantitativo de 8,3% para 2,1%, conjuntamente à criação da Desvinculação de Recursos da União (DRU)⁴¹³ no primeiro ano do governo FHC – Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994 (BRASIL, 1994). O mecanismo institucional criado desobrigou a União de destinar 20%, dos 18% da receita, como discriminado no Artigo Nº 212 da Constituição Federal para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A consequência do FEF é que o governo federal só foi obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, pois 20% dos 18% (= 3,6%) foram retidos automaticamente no FEF, para uso livre, desvinculado, pelo governo federal. Também a educação de Estados, Distrito Federal e Municípios foi prejudicada pelo FEF em consequência da diminuição da receita do FPE (Fundo de Participação dos Estados) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ambos formados por dois impostos federais (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados) e destinados aos governos subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) (DAVIES, 2012, p. 34).

⁴¹³ A DRU, que foi criada como Fundo Social de Emergência (FSE) e posteriormente transformado em Fundo de Emergência Fiscal, conjuntamente ao Plano Real, tem como objetivo desvincular 20% da arrecadação da união para lograr maior flexibilidade às ações do Estado, assim como gerar superávit financeiro à serviço do controle da inflação e do pagamento da dívida externa. Denominada como recurso de livre alocação, ou seja, uma verba sem carimbos, ou qualquer mecanismo burocrático ampliado de controle, permite ao governo concentrá-la sem repartir com os estados e municípios.

Em outra pesquisa Davies (2001, p. 30) salienta que

[...] A EC que criou o Fundo Social de Emergência, em 1994, e posteriormente prorrogada até dezembro de 1999, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), resultou na perda de bilhões de reais para a educação pública em âmbito federal, estadual e municipal, pois desvinculou 20% dos impostos federais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), assim como 20% do salário-educação. Esse prejuízo, pelo menos para a educação administrada pelo governo federal, continuou em 2000 e continuará pelo menos até 2003, em conseqüência da prorrogação desta desvinculação, agora com o nome de DRU (desvinculação da receita da União), pela EC 27, de março de 2000.

O mesmo autor acresce outro prejuízo ao financiamento da educação, que ocorreria dois anos depois da aprovação da Lei Kandir – Lei Complementar N° 87/1996 –, “que ao desonerar o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) das exportações de alguns produtos, a pretexto de aumentar a competitividade das exportações brasileiras, reduziu impostos vinculados à MDE” (DAVIES, 2012, p. 35). Os fundos até então disponíveis para a educação brasileira vão sendo aviltados em conjunto à descentralização paradoxal do financiamento das políticas públicas. Ao mesmo tempo em que o ajuste macroeconômico é realizado, os sistemas subnacionais de ensino vão se responsabilizando financeiramente pela oferta ante a pressão demográfica e a institucionalização da educação como direito básico, mesmo sendo a União o ente de maior concentração dos recursos (DAVIES, 2001;2012). Isto acarretou na reengenharia da limitação dos recursos do FUNDEF, que a partir de então passa a individualizar o investimento por meio do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

O princípio básico do FUNDEF foi o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o governo federal considerou suficiente para um padrão mínimo de qualidade, nunca definido, embora previsto na Lei 9.424 (DAVIES, 2012, p. 42).

O mecanismo de financiamento pós-FUNDEF imputaria o repasse complementar pelo governo federal aos estados e municípios na quantia para garantir este valor (CAQ e CAQi), comprovada a incapacidade de arrecadação-investimento dos entes subnacionais. Sua utilização estava, segundo a letra da Lei, destinada para a valorização salarial dos profissionais da educação em no mínimo

de 60% do montante, e o restante para o desenvolvimento material e pedagógico. Porém, a lei regulamentar do FUNDEF não estabelece um valor mínimo e máximo para tal, deixando a cargo das prefeituras e governos estaduais decidirem de acordo com os planos de cargos e salários resultantes da realidade local-regional, que também não é entendido como obrigatório na legislação⁴¹⁴. Entendemos o CAQ como um mecanismo de garantia do mínimo (ALGEBAIL, 2009) e sua cultura sob o precário sentido de qualidade.

Sobre a EJA, no contexto de redução dos investimentos para a educação, o FUNDEF é crucial para a manutenção dessa modalidade de ensino em sua particularidade precária, pois a mesma suprime o financiamento da oferta do Ensino Fundamental aos que estão fora da idade considerada própria, vetando consecutivamente a inclusão dos estudantes da EJA. Consecutivamente ocorre a intensificação da precariedade da EJA, que passa a ser atendida em larga escala por cursos de caráter supletivo, ou sua transformação em ensino regular noturno, o que retira a sua especificidade (DI PIERRO, 2005).

Art. 2º O valor destinado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em cada Unidade da Federação será creditado em contas individuais e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos respectivos Municípios, mediante aplicação de coeficientes de distribuição a serem fixados anualmente. § 1º Para o estabelecimento dos coeficientes de distribuição serão considerados: a) o número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, apurado no Censo Escolar do exercício anterior ao da distribuição, considerando-se para este fim as matrículas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental regular (BRASIL, 1997, s.p.).

O impacto do FUNDEF é ainda mais significativo por causa da ampliação da demanda pela EJA, que passou por uma reformulação de incremento etário após a Portaria Nº 1.181, de 12 de agosto de 1994 (BRASIL, 1994), que redefiniu a idade mínima para o ingresso nessa modalidade de ensino. Segundo o documento, a partir do ano de 1995 os jovens de 15 anos poderiam frequentar as

⁴¹⁴ Outro impacto significativo da reformulação do pacto federativo deriva da não complementação dos orçamentos subnacionais, assim como a ausência de iniciativas políticas para a valorização profissional, pois no ano de 2006, o governo federal custeou apenas 1% do total demandante, não cumprindo a bases institucionais do fundo, economizando 12,7 bilhões de reais entre 1998 e 2002 (DAVIES, 2012).

turmas de EJA no Ensino Fundamental, assim como prestar exames de certificação. Derivados de tal conjuntura, as políticas educacionais durante os governos FHC consolidaram, por meio do FUNDEF e seus posteriores vetos, a racionalização dos investimentos públicos, gerando como consequência:

a) enfraquecimento e desarticulação do sistema de ensino público ao não incluir as matrículas da Educação Infantil, da Educação de Jovens e Adultos e do Ensino Médio para a redistribuição dos recursos; b) não-aumento de recursos para a Educação Básica como um todo, pouco contribuindo para o seu desenvolvimento; c) participação reduzida do Governo Federal e diminuição da sua responsabilidade financeira constitucional com o Ensino Fundamental; d) não valorização do Magistério como um todo; e) não-cumprimento da própria Lei no que se refere ao valor aluno-ano; f) incentivo à superlotação das salas de aulas devido ao critério de distribuição dos recursos que monetarizou o aluno; g) fiscalização e acompanhamento débeis da aplicação dos recursos (VOLPE, 2010, p. 242).

Em decorrência dos pontos acima citados, a EJA passaria por intensas transformações derivadas da falta de financiamento direto, buscando por meio de sua transformação em Ensino Regular no período noturno angariar recursos já escassos, mas não alcançando por razões óbvias as metas estabelecidas pela Lei nº 10.172/2001⁴¹⁵, mesmo que consideradas modestas. Tal conjuntura se agrava quando observamos a ampliação em 42,5% das matrículas na transição dos séculos, combinados à redução significativa do investimento na EJA em todas as esferas federativas (DI PIERRO, 2000).

Podemos ressaltar que o impacto da reforma gerencial, no que tange ao financiamento no governo FHC, foi para a EJA um refino de suas características históricas imersos no contexto histórico discriminado, gerando a intensificação da precariedade dessa modalidade de ensino no curto e longo prazo. Em relação ao curto prazo, a canalização da obrigatoriedade compulsória da oferta para os municípios, assim como a criação do PAS, não correspondeu à demanda da classe trabalhadora com baixa escolaridade, isto sem mencionar as contradições da eficácia vide a qualidade do serviço do Programa (BEATRIZ, 2006) mesmo com a “elevada” captura de fundos entre 1995 e 1998, superando nos dois primeiros o orçamento dos municípios (BRASIL, 1999). Indissociável da insuficiente oferta no

⁴¹⁵ Refere-se ao Plano Nacional de Educação do decênio (2002-2011).

longo prazo, o hiato produzido pelo reduzido financiamento acentuou, como verificável atualmente, os problemas em torno da escolarização e qualificação da população sociologicamente periférica.

Outra questão importante neste período reside na relação entre o público e o privado como o programa acima discriminado. Peroni (2006) realiza um estudo sobre a imbricação destes para a oferta educacional sob as premissas do cidadão-cliente defendido pelo PDRAE. Com início no ano de 1997 após a criação da ONG Alfabetização Solidária (Alfasol), reiterou o foco na alfabetização de jovens entre 15 e 24 anos, estando vinculado diretamente à Casa Civil (PERONI, 2006, p. 115). O caráter executório é privado, tendo como mantenedor direto a União por meio do FNDE e do Fundo de Combate e de Erradicação da Pobreza. A lógica atende diretamente os princípios do gerencialismo em seu discurso, sem a fiscalização, ou devida intervenção, do governo federal ante o contraditório princípio da publicização. A ONG em questão recebeu o montante de 343.521.146,00 reais no ano de 2001, com o acréscimo de aproximadamente 29% no ano seguinte, lembrando que o financiamento total para a EJA no ano de 2003 alcançou a quantia de aproximadamente 575 milhões.

Os resultados do Programa, assim como a prestação de contas de acordo com Peroni (2006, pp. 116-117), não é de possível mensuração, mesmo com toda apologia à transparência⁴¹⁶. O que consta nas informações sobre o Alfasol é o custo de apenas 21 reais por mês por aluno, aplicado nos recursos didáticos-pedagógicos estruturais e nas bolsas dos professores. O questionamento é óbvio neste sentido, se refletindo tanto na arguição acerca da parca duração do Programa tendo em vista o reduzido custo por aluno, e a primazia privada para a sustentação de um programa e sua eficiência, visto a competência pública e sua responsabilização para tal como ocorreu nos anos posteriores (PERONI, 2006, p. 117).

Isto se reflete no PNE do governo FHC, entendido aqui como último suspiro para a elevação do financiamento ou inclusão da EJA. Tendo como principais formuladores o CONSED e a UNDIME, além de parcela reduzida de representantes

⁴¹⁶ O mesmo caminho fora realizado pelo autor ao consultar o site da ONG. Sem qualquer sucesso.

da área de educação, é apresentado como “resultado de um processo aberto e democrático que se desenvolveu ao longo de 1997, com consulta aos diferentes agentes públicos e atores sociais” (DAVIES, 2001, p. 30). Mesmo ressaltando o teor consultivo que demarca a centralização para a concepção e materialização das políticas educacionais, aponta como problemas principais a ineficiência da gestão dos recursos financeiros-humanos e a formação dos professores, apelando para maior participação da sociedade consonante aos documentos e diretrizes internacionais por meio do comunitarismo/voluntarismo.

Para a consecução de todas as metas quantitativas, o MEC não propõe nenhum aumento significativo de gastos governamentais, mas apenas a “racionalização” dos recursos já disponíveis, que, bem empregados, seriam suficientes para cumprir as metas. Embora seja verdade que a diminuição ou eliminação dos desperdícios dos governos possibilitariam um volume significativo de recursos adicionais para atender a tais metas, ainda assim é pouco provável que as metas do MEC possam ser realizadas apenas com o uso “judicioso” dos recursos constitucionalmente vinculados à educação (pelo menos 18% dos impostos, no caso da União, e pelo menos 25%, no caso de Estados, Distrito Federal e municípios) (DAVIES, 2001, p. 31).

Sem apontar elementos concretos para o financiamento do Plano, apenas se descreve a meta de elevação do financiamento da educação para 6,5% PIB, incluindo o governo e a iniciativa privada, até o ano de 2020. Fato extremamente plausível, pois no ano de 1995 o gasto educacional em todos os níveis e modalidades de ensino, somando a iniciativa privada, alcançou o patamar de 5,97% do PIB, indicando um crescimento em apenas 0,53%, ou aproximadamente 0,05% ao ano (DAVIES, 2000). Porém, não se indica para o financiamento nenhum elemento novo, ou básica materialidade.

Fica claro, pois, que ou as metas do PNE-MEC são apenas retórica ou ele espera contar com a participação da sociedade (leia-se “iniciativa privada” e trabalho voluntário das “comunidades”) para cumpri-las. Em última análise, ambos os ingredientes estão presentes nas metas. A indigência técnica do PNE-MEC se revela ainda na não-estimativa dos custos de cada matrícula adicional nos vários níveis e modalidades de ensino. (DAVIES, 2000, p. 32 – grifos do autor).

Sobre a EJA não ocorre nenhuma menção de sua inclusão, ou de um fundo para a alfabetização 10 milhões de jovens e adultos até o término do Plano, mas mantém a mesma fórmula da racionalização por meio do incentivo ao trabalho

comunitário como aponta o objetivo oito do PNE 2011-2020 para a EJA, assim como o trabalho não-remunerado para estudantes de graduação para a obtenção de créditos curriculares como respaldava o objetivo 11 (BRASIL, 2001). O Plano do governo FHC não alteraria a essência do atendimento à EJA diante da focalização provocada pelo FUNDEF, que reforçou a sua posição periférica, além de desestimular o investimento das instâncias subnacionais para essa modalidade de ensino provocando “o falseamento das estatísticas e à adoção de alternativas de atendimento precário e de baixo custo, como as parcerias com organizações sociais que recorrem ao voluntariado” (DI PIERRO, 2015, p. 122).

Acerca do financiamento da EJA no PNE 2001-2010

[...] Os dois únicos objetivos sobre isso (10 e 11 da parte dedicada ao financiamento) são excessivamente modestos, sobretudo quando se considera a necessidade de atendimento de pelo menos 16 milhões de analfabetos, segundo as estatísticas oficiais. Os recursos estaduais e municipais para tal fim seriam constituídos pelos 15% dos impostos que não entram na constituição do Fundef (o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). O problema é que os 15% desses impostos (IPTU, ISS, ITBI, Imposto de renda dos servidores municipais, no caso dos municípios, e 15% do IPVA, ITCD e Imposto de renda dos servidores estaduais, no caso dos Estados) são insignificantes na imensa maioria dos municípios pobres dos mais de 5.500 existentes, cuja receita principal é constituída de FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e ICMS, não de impostos próprios. É bastante provável que estes 15% dos impostos que não entram no Fundef representem, nos municípios mais pobres, no máximo 5% da receita total de impostos, correspondendo a valores irrisórios para atender a metas tão ambiciosas. Essa imensa carência dificilmente seria compensada pelo apoio financeiro da União aos municípios mais pobres (objetivo 11), pois o governo federal destina para este fim apenas R\$ 187 milhões em 2001 (R\$ 230,00 por matrícula) e não tem demonstrado sensibilidade para essa questão, pois nunca cumpriu o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF de 1988 (conforme denunciado em vários relatórios do Tribunal de Contas da União), que determinava ao Poder Público a destinação de 50% do percentual mínimo previsto na Constituição Federal de 1988 (9% dos impostos no caso da União) para a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Além disso, a Emenda Constitucional 14, de sua iniciativa, reduziu este percentual de 50% para 30% dos 18%, ou seja, 5,4%, valor que é diminuído para 4,2% pela Emenda que desvincula 20% da receita de impostos da União (a DRU, mencionada antes). Como na contabilização dos 4,2% o governo federal pode legalmente incluir a quota federal do salário educação (que não é

imposto e deve girar em torno de R\$ 900 milhões/ano), na prática o governo federal só seria obrigado a aplicar menos de 4% dos impostos não só na erradicação do analfabetismo como também no ensino fundamental. Como vários dos seus programas (merenda, livro didático, dinheiro direto na escola, transferências à educação do Distrito Federal e outros) podem ser contabilizados nos 4%, o que sobra para a EJA é irrisório, do ponto de vista legal. Talvez isso explique a miséria dos R\$ 187 milhões concedidos em 2001 para a EJA dentro do programa Recomeço (DAVIES, 2001, p. 37).

O FUNDEF, que teve como novidade a disponibilidade de um valor anual por estudante, se consolidou como um “remendo” que provocou a periferização de níveis e modalidades de ensino tendo como elemento crítico o ritmo descendente da complementação dos investimentos educacionais ao longo dos anos, incluindo o governo Lula (DAVIES, 2006), que não alcançou em nenhum momento os 15% dos impostos previstos em Lei – ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação – e a compensação financeira prevista na Lei Complementar Nº 87/96. Soma-se a isto o não cumprimento em sua vigência do reajuste de acordo com o critério do cálculo para a complementação federal.

Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (Brasil, MEC, 2003). Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF, tendo em vista a Lei n. 9.424, alcançará um valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006, pois, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório sobre as contas da União em 2004 (Brasil, TCU, 2005), a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões só em 2004, não de R\$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a Lei n. 9.424. Com base nisso, podemos estimar que a complementação devida só no governo Lula terá alcançado R\$ 20 bilhões (4 x R\$ 5 bilhões), que, acrescidos aos R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo de FHC, totalizariam mais de R\$ 30 bilhões (DAVIES, 2006, p. 757).

Os princípios basilares do FUNDEF estão na revisão do financiamento educacional dos/nos governos do PT após a criação do FUNDEB, institucionalizada pela Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007). No entanto, a análise da Lei, em convergência com os estudos de Carvalho (2011; 2014), nos permite afirmar que, em relação ao FUNDEF, ocorreram alguns avanços. O primeiro reside na inclusão, de acordo com o Artigo Nº 10 (BRASIL, 2017), de todas as modalidades de ensino impulsionando, sem alterar a realidade desta em sua estruturação, a EJA. O

segundo avanço advém da inclusão das subvinculações orçamentárias para a pasta, alcançando a EJA consecutivamente⁴¹⁷, ampliando os recursos de 249 milhões de reais em 2006, para mais de cinco bilhões três anos depois – orçamento que deveria ter se materializado no ano de 2005 de acordo com o Artigo Nº 6 do FUNDEF.

De qualquer maneira, a ampliação dos recursos da complementação da União que acabou acontecendo, de fato, com o Fundeb, provocou um aumento significativo, em termos reais, do valor mínimo nacional. Se considerarmos que os 300 reais fixados como mínimo para o Fundef, em janeiro de 1997, corresponderiam hoje, em valores corrigidos (INPC/IBGE), a 651 reais, os 1.350 reais, tardiamente fixados em 11/3/2009, representam mais que o dobro. Esse aumento foi positivo para reduzir também as disparidades regionais, mas não impede que a diferença entre o maior valor (R\$ 2.890 de Roraima) e o menor (R\$ 1.350, recebido por Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) seja superior a duas vezes. Esta constatação mostra o quão distante o governo federal está de cumprir sua função constitucional (art. 211, §1º) de garantir a equalização das oportunidades educacionais. Assim como está longe também de assegurar um padrão mínimo de qualidade de ensino como determina o mesmo parágrafo (PINTO, 2009, pp. 327-328).

Porém, há controversas. A primeira é apresentada por Pinto (2009, p. 327) em relação ao acréscimo de apenas 0,12% do PIB, resultando no ano de 2009 o valor mínimo do CAQi 41% abaixo do projetado pelo Fundo, assim como as predisposições do FUNDEF. Além disso, o que se defende que enquanto ampliação do investimento para o setor ocorreu de modo lento, com impacto substancial sentido apenas no ano de 2006 – ano eleitoral – com a quantia de 22 bilhões de reais ainda antes do FUNDEB, enquanto no ano anterior, com o fundo estipulado em 15,7 bilhões, ampliou apenas 0,9% da mesma quantia comparado ao último ano do governo FHC.

Os dados apresentados indicam uma mudança substancial no total de despesas com MDE somente no último ano do primeiro mandato (2006), que foi também um ano eleitoral. Cabe ainda comentar que no primeiro ano do governo Lula as despesas foram inferiores à média dos três últimos anos da gestão FHC, o que confirma a já citada

⁴¹⁷ Pinto (2009) reitera que ocorreram dificuldades políticas para a ampliação do orçamento para a educação, gerando ao longo dos governos Lula uma transição entre ministros – Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad – por razões de dissonâncias políticas, no caso do primeiro, ampliação da capilaridade política em relação aos demais. De todo modo, a “primeira versão de um fundo para a educação básica, elaborada pelo MEC, após uma série de bombardeios da equipe do ministro Palocci, não foi além da Casa Civil” (PINTO, 2009, p. 326).

dificuldade da gestão Cristovam Buarque em executar o orçamento, o qual, na verdade foi elaborado na gestão anterior. Percebe-se que somente com a consolidação no cargo do ministro Fernando Haddad obteve-se uma mudança de patamar nos gastos do governo federal para o setor. Os dados de 2008, cuja execução até dezembro de 2008 ainda não foi disponibilizada pela STN, parecem indicar uma tendência de estabilização nesse novo nível. Tomando por base o último ano do governo FHC (2002), e o ano de 2007 (para o qual se têm os dados de execução), observa-se um crescimento real de 67%, quando se consideram apenas os recursos do Tesouro, e de 55%, se considerarmos todas as fontes (PINTO, 2009, p. 331).

Mesmo considerando a ampliação dos recursos, o mesmo fica aquém da elevação do PIB antes do FUNDEB. No ano de 2006 o PIB ascendeu 0,5% em comparação ao ano anterior, enquanto a receita para a educação cresceu 0,21% – menos da metade. Em suma, o período prévio ao FUNDEB no governo PT manteve a mesma lógica, decrescendo em 2006 para “cerca de 1% (R\$ 313 milhões) da previsão da receita nacional do FUNDEF (R\$ 35 bilhões)” (DAVIES, 2006, p. 760). Em relação à EJA, o FUNDEB, mesmo ampliando o orçamento para o setor, merece destaque crítico para dois pontos como ressalta Carvalho (2014, p. 637):

1) a limitação de um percentual máximo de quinze por cento dos recursos do Fundeb para esta modalidade de educação e 2) a fixação do fator de ponderação atribuído à EJA, de 0,7 do valor de referência estabelecido às séries iniciais do ensino fundamental “regular” urbano, no ano de implantação do Fundeb, menor dentre todas as etapas e modalidades da educação básica. Quanto ao primeiro ponto vale mencionar: Não pode ficar sem menção, também, o limite incluído no FUNDEB para a contabilização dos alunos da EJA, de tal forma que os recursos destinados a essa modalidade não podem ser superiores a 15% dos recursos do fundo em cada unidade da Federação (art. 11 da Lei n. 11.494/2007).

Mesmo incluída no novo Fundo para a educação, a EJA continua a ser tratada de modo periférico com a pouco crível alegação da possível extrapolação dos compromissos da LRF ante à demanda reprimida dessa modalidade de ensino (CARVALHO, 2014), que no primeiro ano de vigência apresentava 9% do total de matrículas.

Tabela 37 - Porcentagem das matrículas de EJA em relação ao total de matrículas contabilizadas pelo FUNDEB

	Matrículas na rede pública básica contabilizados pelo FUNDEB	Matrículas de EJA no FUNDEB	Proporção de matrículas de EJA no total
2007	35.587.396,70	1.528.196,30	4,29%
2008	40.172.802,20	2.755.345,30	6,85%
2009	45.279.931	4.053.747	8,95%
2010	44.630.305	3.839.209	8,60%

Fonte: Extraído de Carvalho (2014, p. 645).

Tal argumentação não tem muito cabimento, vide a expansão dos recursos do FUNDEB ao longo dos quatro primeiros anos de execução somado à captura progressiva das matrículas nos três primeiros anos em relação à EJA, sendo atendida em sua totalidade apenas no terceiro ano de vigência do novo Fundo, enquanto nos anos anteriores em apenas um terço de modo sucessivo, levando no primeiro ano do FUNDEB a contabilização de aproximadamente 1,5 milhão de estudantes, ampliando posteriormente.

Tabela 38- Evolução dos recursos do FUNDEB (2007-2010).

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4
ICMS	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%	20%
FPE	16,66%	18,33%	20%	20%
IPI-EX	16,66%	18,33%	20%	20%
Lei Kandir	16,66%	18,33%	20%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%	20%
ITCD	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR	6,66%	13,33%	20%	20%
Complemento da União	2 bilhões de R\$	3 bilhões de R\$	4,5 bilhões de R\$	10%

Fonte: Extraído de Brasil (2007).

Para Carvalho (2011; 2014), Machado (2009) e Volpe (2013) isso provocou a retração das matrículas de EJA, assim como o teto de 15% das matrículas de EJA no total do FUNDEB, como verificamos na análise quantitativa sobre a oferta de escolarização para jovens, adultos e idosos principalmente no Ensino

Fundamental, em contraposição aos níveis e modalidades de ensino com maior fator de ponderação que, em parte, pode ter levado o governo federal a ampliar, no ano de 2009, o fator de ponderação da EJA com avaliação no processo para 0,8, e a EJA integrada à Educação Profissional de nível médio para 1,0, e em 2012 para 1,2. Mesmo com a ampliação do fator de ponderação do último, não houve significativo acréscimo de matrículas, contabilizando 798 estudantes em 2008 e 3.753 em 2010. Isto trouxe como consequência a média de R\$ 883,01 por estudante/ano no ano de implementação do FUNDEB, com destaque para Roraima que contabilizou R\$ 1.433,60, “enquanto o menor valor ficou com os oito estados que obtiveram o piso de verbas (AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI): R\$ 663,07” (CARVALHO, 2014, p. 642), e que obtém grande parte da demanda como verificamos na variável regional por meio do repasse total de 1 bilhão e 35 milhões de reais, que poderia alcançar o triplo caso não houvesse a restrição da progressividade orçamentária.

Os anos posteriores, de acordo com a progressão do financiamento por matrículas, observamos a ampliação do montante para a EJA a partir do ano de 2009. A “média do valor estudante-ano, segundo dados repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), foi de R\$ 1.182,28 para a EJA com avaliação no processo e de R\$ 1.341,44 para a integrada à educação profissional de nível médio” (CARVALHO, 2014, p. 643) e contabilizando em sua totalidade a cifra de 4,8 bilhões de reais. Em 2010 os recursos ampliaram em decorrência do Artigo Nº 3 da Portaria Interministerial Nº 538-A, de 26 de abril de 2010, que institucionalizou o valor anual mínimo nacional por aluno em R\$ 1.414,85 (BRASIL, 2010), ampliando consecutivamente o financiamento da EJA para R\$ 5.204.623.090,86 (CARVALHO, 2014, p. 644).

Tabela 39 - Valor médio do investimento estudante-ano de EJA (2007-2010)

	Investimento médio por estudante-ano na EJA com avaliação no processo - em R\$	Investimento médio por estudante ano na EJA integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo - em R\$
2007	883,01	
2008	1.029,01	1.029,01
2009	1.182,28	1.341,44
2010	1.356,98	1.565,30

Fonte: Extraído de Carvalho (2014, p. 646).

Por meio das tabelas podemos perceber o acréscimo significativo do investimento para a EJA ao longo dos anos discriminados, contabilizando entre 2007 e 2010 a evolução de 53,67% (CARVALHO, 2014), não se refletindo no acréscimo de matrículas.

Todavia, se selecionamos os valores médios investidos por estudante-ano e dividimos pelo número de meses, verificamos que as cifras dispostas para esta modalidade de educação ainda eram baixas. Vamos às contas: no primeiro agrupamento, a média anual de 2010 foi de R\$ 1.356,98, o que daria um investimento mensal de R\$ 113,08; no segundo, onde a média anual estudante-ano foi de R\$ 1.565,30, o valor mensal seria de R\$ 130,44. Se trabalharmos com o piso que consta na Portaria Interministerial nº 538-A, os valores são ainda mais baixos: R\$ 94,32 e R\$ 117,90 por mês, respectivamente, para os dois agrupamentos. Em outras palavras, não são necessários maiores esforços – apesar de salientarmos a urgência de uma investigação mais profunda, que calcule o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) específico para a EJA – para concluirmos que estes valores estavam distantes no tocante ao dever do Estado de oferecer cursos de qualidade para a população jovem e adulta brasileira (CARVALHO, 2014, pp. 646-647).

Tabela 40 - Comparação percentual das matrículas da EJA em relação aos recursos do FUNDEB.

	Recursos da EJA no FUNDEB	Matrículas da EJA x matrículas do FUNDEB
2007	2,79%	4,29%
2008	4,36%	6,85%
2009	6,49%	8,95%
2010	6,26%	8,60%

Fonte: Extraído de Carvalho (2014 – adaptado).

Mesmo tendo ciência da proporção do fator de ponderação, podemos afirmar que diante do quantitativo de matriculados pertencentes ao total do FUNDEB, assim como a totalidade da Educação Básica, a EJA ainda destoa de suas prerrogativas para a universalização – nítido na demanda apresentada. Soma-se a este problema ao observamos, dentre 2007 e 2018, a pouca evolução do fator de ponderação quando comparada aos demais níveis e modalidades de ensino, tendo a proporção 0,8 estagnada em uma década após a Portaria Nº 41, de 27 de dezembro de 2007, com validade para o ano seguinte. Neste mesmo período se institui o acréscimo de 0,5 pontos na EJA integrada à Educação Profissional, ou a manutenção em valores relativos acima de um – com exceção da creche conveniada em tempo parcial. Isto resultará na disparidade do financiamento e a manutenção da EJA como modalidade de ensino periférica, conferido na tabela abaixo tomando o estado do Rio de Janeiro como exemplo.

Tabela 41 - Comparação do valor por aluno estimado no FUNDEB no estado do RJ entre a EJA, a EJA integrada à Educação Profissional e o Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano em R\$ (2011-2018)

Ano	EJA	EJA Integrada à EP	Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano
2011	1.610,90	2.416,36	2.013,63
2012	1.728,13	2.592,20	2.160,17

2013	2.003,47	3.005,20	2.504,36
2014	2.089,33	3.134,00	2.611,67
2015	2.340,39	3.510,58	2.925,48
2016	2.562,54	3.843,51	3.203,18
2017	2.379,37	3.569,05	2.974,21
2018	2.649,92	3.974,28	3.312,40

Fonte: Extraído de MEC/FNDE (2019).

A diferença aponta as intencionalidades do governo federal para a formação de jovens, adultos e idosos no país durante o governo PT, resultando principalmente na criação dos programas federais para a EJA integrado ao Ensino Técnico-Profissionalizante, que foi uma das principais marcas do governo Dilma Vana Rousseff para a área após a criação do PRONATEC. No entanto, quando comparado ao quantitativo dos alunos matriculados no ano de 2016, o resultado apresenta uma proporção irrisória. Dentre os estudantes matriculados no Ensino Profissional no ano discriminado, que somaram no total 1.859.940, apenas 32.710 estavam na EJA integrada ao Ensino Médio Técnico, 44.299 no Projovem Urbano (INEP, 2017), representando proporcionalmente apenas 4,1% das matrículas.

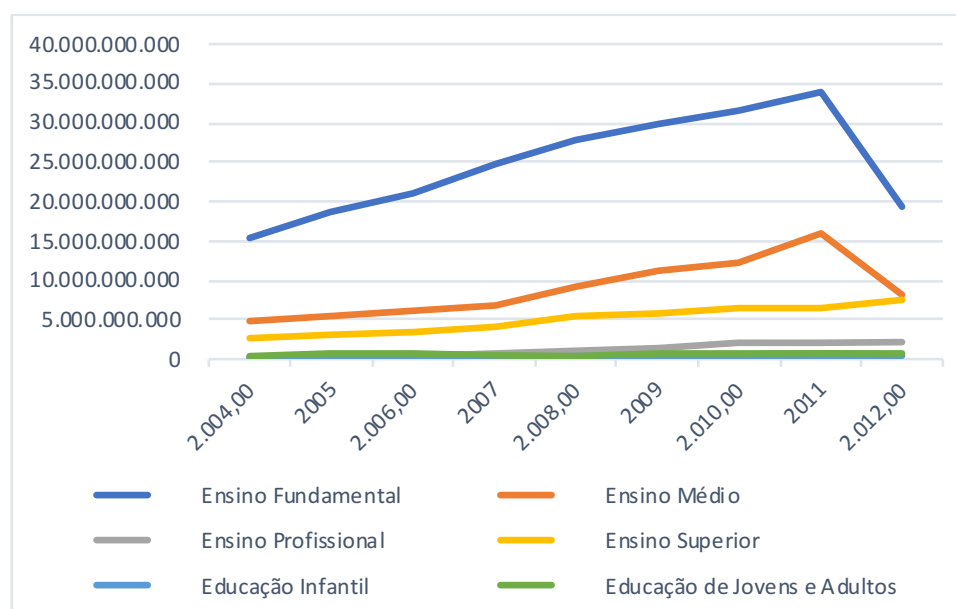
Isto nos leva a concluir que mesmo tendo ampliado a receita, a EJA e as questões tangentes ao analfabetismo e a escolarização da população jovem, adulta e idosa está longe de ser considerada uma prioridade no bojo das políticas educacionais. Isto fora exposto tanto em relação aos fundos de modo comparativo, quanto de modo proporcional, acerca do repasse da União para os estados e municípios, indissociável da comparação com os níveis de ensino e a Educação Profissional.

Tabela 42 - Proporção entre o repasse financeiro dos estados e municípios para a educação com o número de matrículas (2012)

	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	EJA
Matrículas	29.069.281	8.312.815	1.666.138	3.772.670
Repasse	19.447.437.503	8.059.506.681	2.160.834.877	625.470.403
Razão	669	969,5	1.296,90	165,7

Fonte: Extraído de INEP (2013) e TCU (2018).

Gráfico 26 - Repasse dos estados e municípios, em números absolutos, para os níveis e modalidades de ensino (2004-2012)



Fonte: Extraído de TCU (2018).

Nos últimos anos, diante do ajuste fiscal em curso por meio da Emenda Constitucional Nº 55, de 16 de dezembro de 2016, se observa os imperativos do ajuste fiscal para os programas federais por meio da redução drástica do orçamento, além dos atrasos para o repasse das verbas, principalmente para o PRONATEC, gerando a demissão de professores e a redução do número de matrículas. Tais iniciativas colocaram abaixo a reconfiguração do regime de partilha dos royalties do petróleo, entendido aqui como uma nova fonte de receita para o incremento da qualidade da educação tendo em vista a meta de 10% do PIB para a contemplação

do PNE em voga. De todo modo, o financiamento esclarece as intencionalidades para a *juvenilização* da EJA, assim como a setorialização com foco no Ensino Fundamental.

5.5 OS IMPACTOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO SOBRE A FORMAÇÃO-ATUAÇÃO DOCENTE NA EJA.

No capítulo anterior identificamos os impactos da reforma gerencial do Estado sobre a formação-atuação docente, principalmente no que tange às medidas de regulação e *accountability*, tomando como principal hipótese a ofensiva sobre a prática docente em sua totalidade, identificando também nos dias atuais por meio da ascensão do necoconservadorismo e dos mecanismos de ruptura da autonomia intelectual, didática e pedagógica dos docentes. Ao mesmo tempo, expomos algumas observações sobre a responsabilização dos professores, assim como dos demais profissionais da educação, em tempos de intensificação da precariedade material e imaterial da escola pública propagadas tanto pelos organismos supranacionais, como o Banco Mundial (2014), quanto em nosso território por meio das prescrições oficiais e nas declarações dos intelectuais orgânicos do capital. Sob a hipótese de que vivenciamos o fechamento cíclico das contrarreformas por meio das diversas avaliações externas em todos os níveis de ensino nas diferentes escalas, e da BNCC, identificamos que o ataque sobre os professores da Educação Básica perfaz a última vertente após consolidadas as políticas curriculares e avaliativas neste contexto sócio-histórico – vide a Resolução CP CNE/ Nº 2, de primeiro de julho de 2015, que redefine as DCNs para a formação de professores com teor mais pragmático e flexível.

Sobre a EJA, devido ao seu caráter multifacetário diante da oferta por meio de diferentes meios como os programas de alfabetização, os sistemas de ensino público e privado da Educação Básica que abarcam a grande maioria dos matriculados, os programas que integram a EJA à Formação Profissional, as ações comunitárias, e os cursos preparatórios para a certificação dos estudos, o debate sobre a formação docente carrega em si elevada complexidade. No entanto, mesmo com a devida atenção às questões pertinentes, veremos adiante que a formação do docente de EJA é uma questão periférica em comparação aos demais níveis e modalidades de ensino, que pode ser conferida na parca quantidade de disciplinas

com essa temática nos cursos de formação de professores, assim como no tratamento didático-pedagógico e metodológico apontados por Freire (2011, p. 22) pela supressão da realidade vivida pelos estudantes jovens, adultos e idosos que frequentam a EJA por conteúdos que reproduzem o mesmo amálgama da Educação Básica regular voltado para a contemplação das avaliações, ou de modo infantilizador.

A formação de professores no Brasil, historicamente, tem forte influência das chamadas escolas normais, que foram o lócus da formação de professores até o período da Reforma Universitária de 1968, quando da criação das faculdades de educação. O resultado das reformas da ditadura militar foi a convivência entre um 2º grau técnico em magistério, que prepararia os professores para os anos iniciais do 1º grau e as licenciaturas curta e plena, nas universidades, que titulariam os professores das diversas disciplinas de 5ª a 8ª séries do 1º grau e os professores das diversas disciplinas do 2º grau. Esse modelo de formação de professores que vigorou até a LDB/96, em seu formato padrão não previa formação específica para atender os alunos jovens e adultos (MACHADO, 2008, p. 164).

A própria dinâmica da formação-atuação docente para a EJA, apesar de constar nos documentos da CONFINTEA de Hamburgo e de Belém (UNESCO, 1997; 2010) como altamente relevante, e no atual PNE como uma das estratégias para o incremento desta modalidade de ensino, tem em si, no escopo gerencial, um fator periférico. Isto decorre da rasa inclusão da EJA nas medidas de *accountability* educacional – não afirmando que isto seja positivo – não alcançando, em nossa concepção, os mecanismos de regulação categorizados como *low stakes* (BONAMINNO; SOUZA, 2012). Isto se certifica pela não inclusão da EJA no IDEB, assim como na reprodução de medidas abstratas para formação de professores para essa modalidade de ensino, e sua inclusão no documento *Agenda territorial de desenvolvimento integrado de alfabetização e educação de jovens e adultos* (BRASIL, 2009, p. 5) apenas com o intuito de construir uma “rede de formação de educadores de EJA”. Reiteramos que não existe uma ação sólida para a contemplação deste fato nem no âmbito da formação inicial, tampouco em relação à formação continuada, ofertada em significativa parte pelo setor privado e em cursos de extensão ou pós-graduação lato senso.

Analisar a formação de professores da EJA requer observar as iniciativas para a alfabetização, para a educação popular, e para os sistemas de

ensino e para os programas federais em sua multiplicidade, abarcando não só a formação inicial no campo científico da Pedagogia, mas todas as disciplinas que compõem o currículo escolar. Segundo Soares (2011) e Machado (2008) a formação de docentes para atuação na EJA era, até a década de 1980, uma prerrogativa da “Escola Normal” para a habilitação apenas nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Após essa década, mediante os esforços dos intelectuais da área, se inicia um movimento de habilitação profissional com ênfase em EJA resultando no ano de 2006 em 27 cursos dentre os então 1.698 IES existentes. Apesar de constar um número irrisório, demarca um avanço pontual. Ao mesmo tempo, como constatamos no segundo capítulo, e em convergência à análise de Machado (2002), as pesquisas sobre a formação docente para a atuação a EJA ainda é pequena em relação à totalidade.

Mesmo com pouca relevância, como reitera Machado (2008, p. 165), a EJA passa a partir de 2006, de acordo com a Resolução CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006, a figurar dentre as diretrizes para a formação de pedagogos incluindo o estágio supervisionado, não observada quatro anos antes na Resolução CNE/CP Nº 1, de 10 de fevereiro de 2002. No entanto, os mecanismos institucionais que cuidam da formação de professores para atuação na EJA existem desde o final da década de 1990. Primeiro destacamos a Resolução da Câmara de Educação Básica Nº 2, de 19 de abril de 1999, que institui as DCNs para a formação de docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental em nível médio, devido à inclusão da EJA no quarto inciso do Artigo Nº 9 para a atuação docente, recomendando a inserção dessa modalidade de ensino nos cursos de licenciatura (BRASIL, 1999). O segundo destaque cabe para a Resolução do Conselho Pleno Nº 1, de 30 de setembro de 1999 que dispõe sobre a finalidade das instituições superiores de educação, no qual ocorre a inserção da EJA como uma das modalidades de ensino a serem incluídas no processo formativo de acordo com o quinto inciso do primeiro parágrafo do Artigo Nº 6 (BRASIL, 1999a).

A inclusão da EJA nos documentos oficiais prévios à DCN para essa modalidade de ensino decorre diretamente da LDB. Como destacam Soares (2011, pp. 284-285) e Ventura (2012, pp. 72-73), os mecanismos de estruturação da educação após legislação acima discriminada lançam para a EJA uma série de

prerrogativas para o atendimento, mesmo que de modo prescritivo, da demanda por escolarização. Primeiro pela sua consideração em um capítulo específico na quinta seção da LDB, considerando até a alteração taxonômica⁴¹⁸. Segundo pela referência direta à EJA no Artigo Nº 4 (BRASIL, 1996) pela ratificação da oferta do ensino noturno regular de acordo com as condições do educando, assim como sua necessidade e disponibilidade, sendo garantida aos trabalhadores sua permanência.

O principal mecanismo para a EJA na década passada para a formação docente foram as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA (BRASIL, 2000), ratificado por meio do Parecer do CEB Nº 11, aprovado em 10 de maio de 2000. Este dedica um capítulo para a formação de professores de/da EJA, tendo como principal destaque em todo seu conteúdo a redefinição das finalidades-funções formativas dessa modalidade de ensino. Como examina Ventura (2013 pp. 72-73), o Parecer reitera as prerrogativas da LDB considerando “os trabalhadores como sujeitos cujas potencialidades cognitivas advêm exatamente da sua vivência particular”. O documento orienta que, para além da função reparadora, entendida como compensatória em grande parte da literatura da EJA, essa modalidade de ensino também incluía como prerrogativa a equalização social e a qualificação para o mundo do trabalho.

Acerca da formação docente, o Parecer (BRASIL, 2000) indica abertamente para a contemplação do dispositivo legal ratificado pelo Artigo Nº 61 da LDB (1996), no qual os profissionais da educação devem atender os objetivos formativos dos diferentes níveis e modalidade de ensino tendo em vista a realidade e o desenvolvimento dos estudantes. Para o atendimento da EJA, as DCNs

[...] Preceituam a formulação de projetos pedagógicos próprios, nos quais o perfil do aluno jovem e adulto e suas situações reais constituam o núcleo da organização do projeto pedagógico dos cursos de EJA. Destaca, ainda, que a complexidade diferencial dessa modalidade de ensino não se realiza satisfatoriamente com um professor motivado

⁴¹⁸ Acima expomos que o tratamento da EJA para além do Ensino Supletivo, sendo categorizada como Educação de Jovens e Adultos seria um avanço indicativo para o recondicionamento dessa modalidade de ensino. No entanto, Ventura (2012, p. 72) destaca em nota de rodapé uma importante observação; ou melhor uma contradição da LDB; “cabe destacar que a LDB (Lei n. 9.394/96) tratou a EJA de forma contraditória, pois se por um lado conferiu a ela uma nova identidade, assumindo-a como uma modalidade da educação básica, por outro lado manteve a nomenclatura e, portanto, a possibilidade de coexistência de cursos e exames supletivos”. Seria apenas uma nova roupagem as impetrações da LDB, segundo a autora, considerando os avanços por sua inclusão enquanto modalidade de ensino.

apenas “pela boa vontade ou por um voluntariado idealista”, uma vez que “não se pode ‘infantilizar’ a EJA no que se refere a métodos, conteúdos e processos” (VENTURA, 2012, p. 72).

O tratamento dado pelas DCNs da EJA deixa explícito as premissas históricas para essa modalidade de ensino aqui já apresentadas em relação ao voluntarismo e a infantilização da relação ensino-aprendizagem, sendo a formação inicial docente o *lócus* apropriado para a superação deste quadro, reiterado continuamente pelos movimentos de educação popular. Cabe ressaltar que tais indicativos não encontram respaldos nos diferentes cursos de licenciatura, assim como parte considerável dos pesquisadores da área como ressaltado, vide a parca inclusão da EJA como disciplina nos cursos de licenciatura, incluindo os cursos de Pedagogia.

Em breve pesquisa realizada nos fluxogramas de curso constatamos, para exemplificação desta assertiva, que não existe uma disciplina destinada à EJA nos cursos de licenciatura das IES públicas de Geografia no Estado do Rio de Janeiro, nem com eletiva ou optativa, apenas sua inclusão pontual nas disciplinas de Estágio Supervisionado, ou Prática de Ensino, consecutiva das DCNs para a formação docente. Podemos afirmar que não existe uma disciplina para o tratamento direto específico para aproximadamente 9% dos matriculados nas diferentes redes de ensino do país, e quase a metade quando comparado ao Ensino Médio (INEP, 2017). Acrescemos a esse fato a análise de Ventura (2012).

Considerando as DCN que organizam os cursos de algumas áreas do conhecimento, é possível constatar que a EJA não é mencionada ou, quando muito, é citada de maneira vaga, sendo indicado que, para questões referentes às licenciaturas, seja consultado e considerado outro documento, externo às proposições dos cursos e comum a todos (VENTURA, 2013, p. 75).

Retomando às considerações sobre a formação docente nas DCNs EJA, o destaque inicial para os estudantes vigora na relação entre o exercício da cidadania e o trabalho⁴¹⁹, considerando a complexidade dessa modalidade de ensino para além dos níveis da Educação Básica de modo até eufemístico ante à afirmação de que a “maior parte desses jovens e adultos, até mesmo pelo seu passado e presente,

⁴¹⁹ Isto ocorre por meio da reprodução dos Artigos N° 22 e 61 da LDB (BRASIL, 1996).

movem-se para a escola com forte **motivação**, buscam dar uma significação social para as competências, articulando conhecimentos, habilidades e valores” (BRASIL, 2000, p. 53 – grifo nosso), sendo o docente responsável por tal incentivo. Na continuidade do texto das DCNs para a EJA no país, encontramos a tendência que vem ocorrendo nos sistemas de ensino municipais e estaduais já destacados no que se refere à atuação polivalente-flexível atualmente.

Se cada vez mais se exige da formação docente um preparo que possibilite aos profissionais do magistério uma **qualificação multidisciplinar e polivalente**, não se pode deixar de assinalar também as exigências específicas e legais para o exercício da docência no que corresponder, dentro da EJA, às etapas da educação básica. Assim, o diferencial próprio do ensino médio deve ser tão considerado como os dois segmentos do ensino fundamental (BRASIL, 2000, p. 54 – grifo nosso).

Este indicativo se materializa atualmente tanto nos sistemas de ensino, quanto nos programas federais – com destaque para o Projovem –, no qual as disciplinas são ofertadas pelos campos do conhecimento. Neste caso, como exemplo, podemos afirmar que professores de história, geografia, filosofia ou sociologia lecionam Ciências Humanas, prejudicando tanto a atuação docente pela não domínio dos conteúdos por causa das limitações de sua formação, tendo ciência das contradições da multidisciplinaridade, quanto para os estudantes por razões óbvias compreendendo as limitadas críticas à disciplinaridade, sem considerar o avanço científico das diferentes áreas e o tratamento didático no mesmo escopo. Outro destaque resultante deste se remete ao discurso comum sobre a qualidade da aprendizagem com base nos conteúdos e no currículo, reforçando o protagonismo-responsabilização docente para a permanência dos estudantes na escola.

No caso, trata-se de uma formação em vista de uma relação pedagógica com sujeitos, trabalhadores ou não, com marcadas experiências vitais que não podem ser ignoradas. E esta adequação tem como finalidade, dado o acesso à EJA, a permanência na escola via ensino com conteúdos trabalhados de modo diferenciado com métodos e tempos intencionados ao perfil deste estudante (BRASIL, 2000, p. 54).

A preocupação didático-metodológica é uma constante no texto das DCNs EJA, tomando em consideração de modo repetitivo a realidade dos estudantes, mesmo aqueles que vivem em locais afastados e sem acesso aos espaços escolares. Para tal destaca as diferentes metodologias de aprendizagem à distância – TICs – por

meio das técnicas e materiais didáticos de cada contexto histórico, apelando para essas situações se incorporem na formação do docente da EJA.

Por isso, ao lado da maior preocupação com a profissionalização de docentes da EJA, a luta por esta escolarização sempre esteve associada, respeitadas as épocas, ao “cinematógrafo”, às “escolas itinerantes”, às “missões rurais”, à “radiodifusão”, aos cursos por “correspondência”, “aos discos”, às “telesalas”, aos “vídeos” e agora ao “computador”. A superação (e não sua negação) da distância sempre foi tentada como meio de presença virtual entre educadores e educandos. A formação de docentes da EJA, com maior razão, deve propor o apropriar-se destes meios (BRASIL, 2000, pp. 54-55).

Em momento nenhum se específica, por razões óbvias, a formatação da EJA nos cursos de EaD, reiterando para tal o segundo parágrafo do terceiro inciso do Artigo Nº 87 da LDB, que trata da oferta da EJA à distância, sendo esta uma das principais arguições do sentido privatista da legislação para o Ensino Superior (MACEDO, 2017; MANCEBO, 2004)⁴²⁰. Nossa última referência para a análise das DCNs EJA se coaduna, mesmo que de modo abstrato como elemento comum nos documentos oficiais, às finalidades político-pedagógicas quando se destaca que “é preciso que em qualquer nível formativo se dêem correlações entre os conteúdos das áreas de conhecimento e o universo de valores e modos de vida de seus alunos” (BRASIL, 2000, p. 55).

Ressaltando a importância da aprendizagem significativa para os estudantes matriculados na EJA, os DCNs indicam de modo repetitivo as preocupações salutaras dos pesquisadores da área, incitando de modo pertinente a particularidade dessa modalidade de ensino com destaque para Soares (2008; 2011), sendo esta uma preocupação constante ao longo da história da EJA no país.

Com base na ação do voluntariado, a primeira Campanha Nacional de Educação de Adultos no Brasil, lançada em 1947, passou a ser sistematicamente criticada por não preparar adequadamente professores para trabalhar com essa população. No I Congresso

⁴²⁰ Macedo (2015), em seu estudo sobre a UNESCO e as políticas para a formação docente, ressalta que a partir da década de 1990, no processo de reestruturação da sociedade capitalista ante os determinantes estruturais para formação do trabalhador de novo tipo, ressalta a inserção da ideologia-lógica da Educação ao Longo da Vida na formação de professores, com maior impulso à EaD e, consecutivamente, ao uso das TICs. Esta modalidade formativa teria em seu conteúdo maior “filtro”, ou controle, com a finalidade de lograr maior coesão social por meio das competências desenvolvidas ao longo do processo. Ao mesmo tempo, com base nas premissas da Sociedade do Conhecimento, seria o lócus apropriado para a materialização das mudanças no mundo do trabalho, pela sua primazia no ensino e adaptabilidade às novas morfologias do trabalho.

Nacional de Educação de Adultos, realizado no Rio de Janeiro, ainda em 1947, já eram ressaltadas as especificidades das ações educativas em diferentes níveis e se recomendava uma preparação adequada para se trabalhar com adultos. Passados mais de dez anos, no II Congresso Nacional de Educação de Adultos, realizado em 1958, as críticas à ausência de formação específica para o professorado, assim como à falta de métodos e conteúdos pensados particularmente para a educação de adultos, tornaram-se ainda mais agudas, explícitas e generalizadas. (SOARES, 2008, p. 84).

Isto se reflete ainda atualmente, como reiteramos anteriormente pela rasa inclusão da EJA na formação inicial, sendo contemplada pontualmente pela capacitação nas escalas subnacionais ou de modo específico para o exercício em Programas (SOARES, 2008, p. 85). Em todo caso, não existe uma especificidade exigida para lecionar na EJA, ou um curso específico, que remete ao ostracismo da peculiaridade dessa modalidade de ensino que ainda é reproduzida no corpo das políticas públicas nos mesmos moldes da Educação Básica. Ou seja, ratifica a fragilidade de sua identidade que basta apenas “boa vontade”, ou o voluntarismo.

Os professores que trabalham na educação de Jovens e adultos, em sua quase totalidade, não estão preparados para o campo específico de sua atuação. Em geral, são professores leigos ou recrutados no próprio corpo docente do ensino regular. Note-se que na área específica de formação de professores, tanto em nível médio quanto em nível superior, não se tem encontrado preocupação com o campo específico da educação do jovens e adultos; devem-se também considerar as precárias condições de profissionalização e de remuneração destes docentes (HADDAD; DI PIERRO, 1994, p. 16).

Sobre o perfil do docente, tomando o ano de 2017 como referência, os professores da EJA somavam aproximadamente 10% do total em sala de aula no país (INEP, 2017), contabilizando 248.956 docentes. Em relação à formação, 293 docentes tinham apenas concluído o Ensino Fundamental, e 36.851 a última etapa do Ensino Médio, alcançando aproximadamente 14% do corpo docente da EJA, quando que os que lecionam no Ensino Médio chegam a 6,2%. Acerca da conclusão do Ensino Superior, a percentagem de professores alcança aproximadamente 4%, enquanto no mesmo parâmetro comparativo se chega a 6%.

Tabela 43 - Total dos docentes de EJA graduados e pós-graduados no país (2017).

Graduação			Pós-Graduação		
Total	Com Licenciatura	Sem Licenciatura	Especialização	Mestrado	Doutorado
211.812	202.051	9.761	97.846	7.749	1.001

Fonte: Extraído do INEP (2017).

A tabela acima expõe que quase a totalidade dos docentes da EJA possuem licenciatura, concentrando massivamente o nível de pós-graduação no âmbito da especialização em aproximadamente 48%, enquanto 3,4% possuem mestrado e apenas 0,4% doutorado, perfil que se repete de modo aproximado nos diferentes níveis de ensino. De acordo com a mesma base de dados oficiais podemos afirmar que a distribuição dos professores entre as redes e os níveis de ensino converge à dinâmica das matrículas na EJA, com o Ensino Fundamental concentrado na esfera municipal e o Ensino Médio no âmbito estadual, com grande percentagem na rede pública.

Tabela 44 - Distribuição dos professores de EJA de acordo com a rede e o nível de ensino (2017).

Total	Ensino Fundamental				Ensino Médio				
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
161.675	111	59.679	93.076	10.222	120.851	3.237	109.679	2.044	6.237

Fonte: Extraído de INEP (2017).

Em relação ao contrato de trabalho, 61% dos professores da EJA no país têm vínculos estáveis, enquanto 38% lecionam em contratos temporários. Quando comparamos aos docentes do Ensino Médio, aproximadamente 32% estão vinculados temporariamente, o que pode indicar a EJA como relativamente ocupada em proporção maior de docentes sem vínculo estável. Considerando que os professores da EJA são em grande parte os mesmos da Educação Básica Regular, podemos afirmar com base nos dados do INEP (2017) que não ocorre distorções em comparação aos níveis de ensino em relação à idade, assim como o gênero dos professores.

As considerações pedagógicas para a formação de professores para a atuação na EJA, mesmo que ainda muito incipiente, carregam consigo um misto para a compreensão das particularidades dos estudantes, sem de fato promover prescritivamente a relação ensino-aprendizagem sob a ótica do trabalho ou as premissas da Educação ao Longo da Vida. Portanto, é um terreno “vago” que espelha a própria difusão da identidade da EJA. Esta é uma constante tanto nas publicações sobre o tema como verificado no levantamento bibliográfico, reproduzindo as teses da conformação do trabalhador por propor a formação como capacitação (MACEDO, 2015). No entanto, em Ventura (2012), Haddad e Di Pierro (1994) e Soares (2008) é nítida a crítica ao formato no qual a docência na EJA se instituiu ao longo do tempo, principalmente por meio da apreciação do voluntariado e da formação inadequada. Sob esta tese os autores citados acima promovem o mesmo tensionamento já destacado, de que não existe a formação inicial adequada para a atuação profissional na EJA, apenas a reprodução do referencial, raso, para o exercício do magistério na Educação Básica. Isto além de fragilizar ainda mais a identidade da EJA, imputa dificuldades para a produção do conhecimento dos estudantes e sua inserção crítica no mundo.

Isto fere o princípio da profissionalização docente que alcança grande parte dos professores no país ante à ofensiva neoliberal cristalizada nas medidas de avaliação e responsabilização sob a apologia da qualidade, excelência e produtividade (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 129). Como já ressaltado, este movimento da ofensiva neoliberal sobre a educação tem como base os determinantes internacionais que se refratam nas políticas educacionais no país, mas com pouca influência sobre a EJA devido à sua não inserção nas avaliações e nos indicadores da qualidade e desempenho da educação. Em certo sentido, isto evidencia a reprodução discursiva dos reformadores acerca da adequação do currículo e do professor à realidade dos estudantes, “destacando a sua inadequação às exigências do mundo moderno, às demandas de novas habilidades e competências demandas pelo mundo do trabalho” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 130), que se transformaram em uma constante no cotidiano da EJA.

A racionalidade desta tese encontra respaldo nos relatórios sobre a aprendizagem de adultos realizado pela UNESCO. Tomando o terceiro relatório

global sobre aprendizagem e educação de adultos (UNESCO, 2016) como exemplo, se reitera repetitivamente a adequação do conhecimento para a inserção no mercado de trabalho. Portanto, as colocações aqui realizadas para a formação humana por meio do recrudescimento da Teoria do Capital Humano se imputam como fórmula para a atuação-formação docente em processo de reestruturação, que abarcam na EJA a articulação, sob a ótica do capital, entre o mercado de trabalho precarizado e a vida comunitária determinando de todo modo as iniciativas de formação inicial e continuada como aponta Macedo (2015; 2017), que embora trabalhe com a formação docente de forma geral, oferece elementos para a presente análise. Neste sentido, podemos afirmar que os derivados da responsabilização docente na EJA não se atrelam de modo profundo aos indicadores, mas nos mecanismos de progressão dos estudos e na conformação da classe trabalhadora.

5.6 OS IMPACTOS DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO PARA A FORMAÇÃO DO TRABALHADOR MATRICULADO NA EJA

O processo de reestruturação da EJA após a contrarreforma do Estado, como já destacado no subcapítulo sobre a formação humana, provocou uma série de transformações na oferta dessa modalidade de ensino principalmente em sua integração à Educação Profissional, incluindo neste escopo as ações comunitárias como base valorativa e ético-política da cidadania de novo tipo. Considerando a reengenharia da EJA após a década de 1990 sob tal base, tomamos como questão norteadora para a análise o caráter estrutural das políticas educacionais em sua totalidade, que aqui será destinada à EJA, sob a arguição da real necessidade para a ampliação da escolarização-qualificação numa economia periférica altamente dependente da exportação de *commodities*, considerando a educação para o trabalho simples como preparo físico-cognitivo elementar e a contínua supressão do trabalho complexo, no processo de ampliação da flexibilização-reestruturação do labor.

Se coaduna a essa questão a própria materialização e concepção de integração da EJA à Educação Profissional nos programas federais, com foco na

população jovem⁴²¹. Não caberá retomar as considerações realizadas até aqui acerca da formação humana sob os determinantes do capital, assim como o perfil do mercado de trabalho realizado com base, principalmente, nas pesquisas Pochmann (2012; 2013; 2017), mas investigar como a retomada da Teoria do Capital Humano, derivada dos organismos supranacionais para a educação, e também para a EJA, promoveram, sob as demandas estruturais, a cristalização das políticas públicas para essa modalidade de ensino tendo como objetivo a formação para o trabalho em tempos de ascensão do desemprego estrutural e da cimentação das novas morfologias do trabalho.

Partimos da premissa de que as iniciativas para EJA integrada à qualificação inicial ou continuada são consequências do processo de recomposição burguesa, que buscam de modo inexorável a formação para o trabalho, em tempos de intensificação da precariedade, e da manutenção da coesão social por meio da reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classes. Como forma de reestruturação efêmera no âmbito da crise orgânica do capital, a educação se reifica cada vez mais como ente indispensável para a reprodução das relações sociais de produção, sendo esta concebida assim em sua existência-essência acerca dos imperativos da *Clean production*, que “limita o *trabalho vivo*, ampliando o maquinário tecno-científico, o que Marx denominou como *trabalho morto*”, onde o “resultado está em toda parte: desemprego explosivo, precarização ilimitada, rebaixamento salarial, perda de direitos, etc.” (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 198).

No contexto de ampliação da composição orgânica do capital, que em si é um dos fatores de sua crise pelos empecilhos criados no ciclo da acumulação do

⁴²¹ Ressaltamos que o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), principalmente após a criação do Projovem Adolescente, limita as inscrições pela faixa etária dentre 15 e 29 anos. Sobre o debate acerca da juvenilização da modalidade de ensino, Ribeiro (2001), Haddad (2007a), Carvalho (2009) e Soares (2002) convergem sobre sua gênese a partir da década de 1990, principalmente pela combinação da dinâmica escolar brasileira e do mercado de trabalho. Os autores ressaltam que além disso, o mesmo é fruto da dialética entre a evasão da escola regular e a demanda de escolarização sob a premissa da empregabilidade, afetando diretamente os alunos mais pobres. O mesmo é impulsionado por mecanismos institucionais que produzem a exclusão dos estudantes, como as avaliações externas e os indicadores da educação básica, quanto ao alargamento da compreensão sobre o próprio conceito de juventude. Porém, além das abordagens acima, corroboramos de maneira incisiva com o estudo de Souza (2011), onde é discriminado que a juvenilização da modalidade é estratégica diante dos problemas enfrentados por esse segmento etário, e principalmente a sua potencialidade para ocasionar distúrbios à ordem hegemônica.

capital no que tange ao consumo, novos mecanismos são criados para a reprodução do capital e material da classe trabalhadora. A primeira, como visto nos países periféricos como o Brasil, é a ampla combinação terciarização-terceirização dos postos de trabalho. Este espelha de modo sintomático a multifuncionalidade-polivalência do labor nos dias atuais nos moldes da flexibilização precária⁴²², sendo categorizado muita das vezes como colaborador⁴²³ e impactado constantemente com a retirada de direitos – como já conferido na atual reforma trabalhista. Tal elemento fundante do regime de acumulação flexível não impacta apenas os trabalhadores com baixa escolarização, alcançando também os *trabalhadores complexos* como bem analisa Mattos (2011), rompendo cada vez mais a ideia de mobilidade social mesmo para as frações da classe média.

Se a especialização multifuncional no contexto de intensificação do trabalho imaterial⁴²⁴ (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 199) alcança a “elite” portadora de diplomas universitários, contabilizado por Mattos (2011, p. 83) em 5% no início da presente década, provoca, sem sombra de dúvidas, impactos significativos nas classes periféricas dando impulso a *informalização* do trabalho (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 199) e a superexploração da força de trabalho (ANTUNES; POCHMANN, 2008), sendo a última uma característica histórica em nosso país, como ressaltam os autores analisando a economia desde a década de 1950.

No que concerne à dinâmica interna do padrão de acumulação industrial, ele se estruturava pela vigência de um processo de ‘superexploração da força de trabalho’, dado pela articulação entre

⁴²² Tomamos o adjetivo precário pela materialização dos mecanismos de reprodução social e material da vida nos dias atuais nas grandes metrópoles, incluindo principalmente a estratégia do capital na criação da “liberdade da empresa” para suas decisões, incluindo “desempregar trabalhadores, sem penalidades, quando a produção e as vendas diminuem; para reduzir o horário de trabalho ou para recorrer a mais horas de trabalho” (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 202).

⁴²³ Segundo Antunes e Pochmann (2008, p. 4), durante a década de 1980 se observa no país as primeiras iniciativas da reestruturação produtiva, “levando as empresas a adotarem, inicialmente de modo restrito, novos padrões organizacionais e tecnológicos, novas formas de organização social do trabalho. Observou-se a utilização da informatização produtiva; principiam-se os usos do sistema just-in-time; germinava a produção baseada em team work, alicerçada nos programas de qualidade total, ampliando também o processo de difusão da microeletrônica”. Ao mesmo tempo se implantou os métodos “participativos” por meio do envolvimento dos trabalhadores, ou a captura da subjetividade (ALVES, 2011).

⁴²⁴ Acrescemos a este estudo as contribuições de Amorim (2009, p. 179 – grifos do autor) sobre o trabalho imaterial que, diante da composição orgânica do capital, estão condicionados na relação capital-trabalho à desregulamentação “tornando esses trabalhadores empregados, muitas vezes, “prestadores” autômatos de serviços”.

baixos salários, jornada de trabalho prolongada e fortíssima intensidade em seus ritmos, dentro de um patamar industrial significativo para um país que, ‘apesar de sua inserção subordinada’, chegou a alinhar-se, em dado momento, entre as oito grandes potências industriais (ANTUNES; POCHMANN, 2008, p. 3).

A combinação terciarização-terceirização se remete diretamente à retração do setor produtivo nas grandes metrópoles como estratégia para a redução dos custos produtivos, facilitado pelas novas tecnologias no processo de deslocamento territorial, gerando a desocupação controlada pela demanda do mercado.

Foi nos anos 90, entretanto, que a reestruturação produtiva do capital desenvolveu-se intensamente em nosso país, através da implantação de vários receituários oriundos da ‘acumulação flexível’ e do ‘ideário japonês’, com a intensificação da lean production, do sistema just-in-time, kanban, do processo de qualidade total, das formas de subcontratação e de terceirização da força de trabalho, além da transferência de plantas e unidades produtivas.

Do mesmo modo, verificou-se um processo de descentralização produtiva, caracterizada pelas transferências de plantas industriais, onde empresas tradicionais, como a indústria têxtil, sob a alegação da concorrência internacional, deslanchavam um movimento de mudanças geográfico-espaciais, buscando níveis mais rebaixados de remuneração da força de trabalho, acentuando os traços de superexploração do trabalho, além de incentivos fiscais ofertados pelo Estado (POCHMANN; ANTUNES, 2008, p. 5).

Esta primeira característica é de certo modo oscilatória entre a formalidade e a informalidade, não considerando a flexibilização do trabalho que promove a terceirização, mas a erosão da estabilidade como expõe Sennett (2012), assim como a ascensão do trabalho atípico (VASAPOLLO, 2005)⁴²⁵. Estas transformações ascenderam novas formas do trabalho, sendo a educação pensada após a ofensiva neoliberal para a readequação dos sujeitos sociais nas transformações das relações sociais de produção, com destaque para o empreendedorismo, que passa a determinar pela apologia ao “novo empresariado”, a marginalização social (VASAPOLLO, 2005).

⁴²⁵ Outras formas de organização dos trabalhadores surgiram do mesmo processo, como bem examinam Antunes e Pochmann (2007, p. 201) acerca do cooperativismo.

A segunda, não dissociada da primeira característica, se materializa no processo de *precarização estrutural do trabalho* (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 203). Esta promove paulatinamente a derrubada da proteção social e legal da classe trabalhadora no momento de incremento do exército industrial de reserva, resultante da combinação entre a informatização e a informalização (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 203), concomitante aos determinantes da classe burguesa para a flexibilização dos direitos dos trabalhadores como forma de ajuste às novas demandas do regime de acumulação flexível. O primeiro sintoma da precarização estrutural do trabalho reside nas novas formas de trabalho *part-time*, como as medidas do paradigma *zero hour contract*, ou do trabalho intermitente, assim como a desconstrução total da estabilidade do trabalhador e um novo sentido da sociabilidade do trabalho calcado na apologia do “novo empresariado” que, em outras palavras, pode ser categorizado como *uberização* da classe trabalhadora (ANTUNES, 2017).

As duas características se dão em tempos de desemprego aberto na periferia do capitalismo, o que subalterniza ainda mais os trabalhadores em sua relação com o capital, contando com o processo de flexibilização e desproteção social junto à retração do sindicalismo reativo.

Desde 1998, esse desemprego encontra-se acima de 9% do total da força de trabalho no Brasil, se considerada somente a medida simplista de desemprego (procura ativa, disponibilidade imediata para trabalhar e sem atividade superior a uma hora na semana da pesquisa). Mas se tomada como referência a situação mais ampla do desemprego estrutural, como uma pressão contínua por demanda de trabalho, a taxa de desemprego chega a alcançar 27% do total da força de trabalho, uma vez que se incorpora não somente o desemprego aberto, mas também os trabalhadores com jornadas inferiores a 15 horas semanais, os com remuneração abaixo de meio salário mínimo mensal e aqueles que demandam ocupação (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 205).

Ao analisarem o desemprego no país, os autores qualificam os dados e nos oferecem largas pistas para o exame das políticas públicas para a EJA e sua integração à Educação Profissional. Primeiro eles caracterizam a desvalorização dos trabalhadores de acordo com a condição socioeconômica.

Constata-se que, para o conjunto das famílias de baixa renda, por exemplo, a taxa de desemprego no Brasil subiu de 9,4% para 13,8%

entre 1992 e 2002, enquanto que, para os segmentos com maior remuneração, o desemprego subiu mais rapidamente, passando de 2,6% para 3,9%. Nesse sentido, o total de desempregados pertencentes às famílias de baixa renda subiu de 2,7 milhões, em 1992, para 4,8 milhões em 2003, enquanto na classe média alta (que, em geral, apresenta maior escolaridade), o desemprego, que afetava 232 mil pessoas em 1992, abrangeu o contingente de 435 mil em 2002. Em função disso, a parcela da força de trabalho pertencente às famílias de baixa renda aumentou sua participação relativa no total dos desempregados. Em 2002, por exemplo, 62% dos desempregados pertenciam justamente às famílias de baixa renda, com o restante dividido entre famílias de classe média (32,4% do total dos desempregados) e de classe média alta (5,6% desse total) (ANTUNES; POCHAMNN, 2007, p. 205).

O novo perfil do desemprego⁴²⁶ após a ofensiva neoliberal apresenta a sua captura na totalidade societária, abarcando tanto o trabalho simples, quanto o complexo, com maior impacto para a população precariamente remunerada. A afirmação de Antunes e Pochmann (2007; 2008), com base na análise do estágio atual do capitalismo, se assenta na combinação entre a liofilização do trabalho e a ampliação do controle social do mesmo no contexto de desregulamentação dos direitos sociais e ampliação do desemprego, que colocam para a conjuntura de competitividade internacional a pressão para a queda dos salários incrementada pelo exército industrial de reserva em todos os ramos do mercado de trabalho, sendo este também, pela dinâmica produtiva subalterna em que o Brasil se insere na DIT, um elemento que emperra o avanço tecnológico legitimado também pela parca qualificação do trabalho. Este “mantra” do capital, que cotidianamente lança nos aparelhos privados de hegemonia a necessária qualificação da classe trabalhadora, carrega em si a necessária ampliação da exploração da força de trabalho qualificada de alguma forma, pois o acréscimo técnico-tecnológico provoca a situação atual de desemprego aberto desde a década de 1990.

No segundo momento os autores analisam o desemprego em relação à escolaridade, concluindo que o ritmo do desemprego subiu mais rápido entre os que possuem mais anos de estudos.

⁴²⁶ A escala do desemprego alcança seu ápice no ano 2000, contabilizando 11.179.265 trabalhadores, decrescendo para 7.161.053 em 2010, com aproximadamente 7% (POCHMANN, 2014, p. 95).

Para os indivíduos com 14 anos de estudo, por exemplo, a variação do desemprego no período foi de 76,9% – uma diferença três vezes maior que a verificada para aqueles que tinham até três anos de estudo. O que surpreende quando as taxas de desemprego para os três níveis de renda são examinadas mais detalhadamente em função da escolaridade é a constatação de que, para os grupos de rendas familiares per capita média e alta, essas taxas sofrem uma mudança a partir da faixa de nove anos de estudo (daí em diante, o aumento do desemprego é menos acentuado), enquanto que, na classe baixa, as taxas mantêm-se crescentes à medida que aumenta o nível de escolaridade das pessoas, sem qualquer alteração. Assim, em um mercado de trabalho que se estreita e tem comportamento pouco dinâmico, os empregos mais nobres foram sendo preservados para os segmentos de mais alta renda, embora em dimensão insuficiente para permitir a contínua mobilidade socioprofissional (ANTUNES; POCHMANN, 2007, pp. 205-206).

Duas conclusões se extraem do estudo. A primeira reafirma a assertiva de Mattos (2011) sobre o desemprego em relação aos anos de estudo abarcando o trabalho complexo. A segunda se refere à própria constituição da sociedade de classes, que no contexto neoliberal coloca por terra os princípios da mobilidade social por meio dos estudos categorizado pelos autores como desemprego aberto. Essa nova característica da relação capital-trabalho fez surgir no país, assim como nos demais periféricos, o redimensionamento da pobreza “cada vez mais concentrada no segmento da população que se encontra ativa no interior do mercado de trabalho (desempregados e ocupação precária)” (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 206), quando no passado esta residia no segmento inativo⁴²⁷ por causa das medidas de mitigação da pobreza derivadas das políticas sociais ainda no governo FHC.

Tabela 45 - Gasto social do governo federal anual por habitante em reais (2001-2005).

	2001	2002	2003	2004	2005
Assistência social	83,1	89,2	85,2	110,1	101,8
Educação e cultura	87,7	78,8	75,7	81,4	80,6
Proteção do trabalhador	67,8	69,3	61	62,7	65,8

Fonte: Extraído de Pochmann (2007, 1480 – adaptado).

⁴²⁷ “Quando se toma como referência a situação da pobreza segundo a condição de atividade da população, percebe-se que ela regrediu justamente nos segmentos inativos, com queda de 22,7% para os inativos com mais de 10 anos de idade e de 20,3% para inativos de até 10 anos de idade” (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 206).

A terceiro ponto da análise de Antunes e Pochmann (2007, p. 207), considerado aqui como o mais importante, se refere à nova dimensão da pobreza no Brasil situado em sua maioria na população ativa, indissociável da escala do desemprego de 3%, em 1989, para 9,3% da PEA em 2005. Soma-se a isso a queda do rendimento médio real dos ocupados após 1985, que mesmo ascendendo a partir de 2003, nunca retornou ao patamar anterior (POCHMANN, 2014, p. 96). Por mais que os autores destaquem as medidas de proteção social em decorrência do desemprego garantidas pela Constituição e pela CLT, assim como as políticas públicas para a qualificação do trabalho, incluímos aqui também a integração da EJA à formação profissional, que não se refletiu na melhoria da condição de vida da classe trabalhadora, pelo contrário.

Se o critério de análise for o comportamento da pobreza somente entre os ocupados de todo o País, podem ser observadas mudanças interessantes para o mesmo período de tempo. Em todas as posições na ocupação, a condição de empregado foi a única que registrou aumento da taxa de pobreza. Entre 1989 e 2005, a taxa de pobreza entre os empregados cresceu 53,9%. Para o mesmo período de tempo, a taxa de pobreza entre os empregadores caiu 44,6%, entre os trabalhadores por conta própria caiu 26,7% e, entre os sem remuneração, caiu 20,7% (ANTUNES; POCHMANN, 2007, p. 207).

A política educacional para a classe trabalhadora, no contexto de globalização neoliberal, se encontra em processo de reversão das conquistas sociais ao longo do século XX. Mesmo com a redução da pobreza absoluta em consequência do protecionismo social e das medidas de mitigação⁴²⁸ da pobreza, como orienta o Banco Mundial, os trabalhadores ocupados se tornaram cada vez mais vulneráveis, tendo seu padrão de vida continuamente rebaixado no âmbito do esfacelamento da sociedade salarial (POCHMANN, 2003). Devemos acrescentar a isto o contexto de ajuste fiscal durante o governo FHC, a DRU, a ampliação da tributação de caráter regressivo⁴²⁹, assim como a financeirização da economia brasileira em larga escala.

⁴²⁸ Pochmann (2003, p. 34) as identifica de modo fragmentado, sem caracterizá-las como transferência de renda, apenas a garantia do mínimo para a subsistência por parte do governo federal, como a bolsa escola, bolsa alimentação, bolsa de erradicação do trabalho infantil, etc. ao longo do governo FHC, não operando de modo integrado para a inclusão social, onde cada ministério realizaria sua iniciativa. Mais tarde, durante o primeiro governo PT, fora regulamentado por meio da Lei N° 10.836, de nove de janeiro de 2004, que cria o Bolsa Família.

⁴²⁹ Em 1980 a carga tributária em sua composição alcançava 13,2% da renda em comparação aos bens e serviços, salário, patrimônio e etc., enquanto em 2009 esta chegou a 22,3% (POCHMANN, 2014, p. 100),

Parece ser emblemático registrar que o avanço da riqueza financeirizada vem sendo acompanhado simultaneamente tanto pelo maior achatamento da renda dos trabalhadores como pela ampliação da quantidade de desempregados. Entre 1980 e 2005, por exemplo, o salário mínimo nacional perdeu 50,2% do seu poder de compra, enquanto o índice nacional de desemprego aberto foi multiplicado por 3,3 vezes, conforme indicam as pesquisas do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômico) e IBGE (POCHMANN, 2007, p. 1479).

Neste contexto as políticas públicas para a EJA se consolidaram, por meio dos programas federais, para a integração com a Educação Profissional sem superar o quadro fragmentário das iniciativas pretéritas, assim como o teor descontínuo. Tendo como princípio o espírito da reforma gerencial do Estado, assim como seus pressupostos para o incremento da competitividade nacional no mercado internacional promove-se, pelo mantra da qualificação, a reconfiguração do processo de inclusão social que em si, tomando a dinâmica do mercado de trabalho, espelha a essência da inserção no mundo do labor na sociedade de classe de modo subordinado e excludente por incrementar “a destruição das subjetividades orgânicas aos regimes anteriores aliada à formação de novas subjetividades, que se ajustem à instabilidade, à flexibilização, à desqualificação” (KUENZER, 2011, p. 44).

A formação/qualificação profissional e social surge neste contexto como demanda objetiva da valorização do capital. De um lado, servindo como instrumento de formação de um *exército industrial de reserva* de novo tipo – diferente daquele que alimentava a produção fordista. De outro, servindo de espaço de conformação ético-política da classe trabalhadora na nova dinâmica das relações de poder na sociedade, onde os aparelhos privados de hegemonia assumem, na condição de parceiros do Estado, o compromisso de promoção do desenvolvimento social e econômico fundado no consenso entre diferentes interesses em conflito (SOUZA, 2012, p. 30).

Considerando a inserção periférica da EJA nas políticas educacionais no país ao longo da história, e sua permanência nos dias atuais, inexorável das novas morfologias do trabalho, o projeto de qualificação dos trabalhadores nessa modalidade de ensino tende a reproduzir fusão histórica condicionada ao contexto sócio-histórico. Reiteramos que o que está em jogo não é mais a preparação para o mercado de trabalho nos moldes fordistas, mas o preparo para a polivalência nos

alcançando em 32% os trabalhadores com até dois salários mínimos.

imperativos da flexibilização que demanda “uma subjetividade que se ajuste à sazonalidade, à intensificação, à variabilidade das ocupações, à necessidade de adaptar-se a novas tarefas, enfim, uma força de trabalho com mobilidade e plasticidade” (KUENZER, 2011, p. 45) para que seja, quando necessária, incorporada à formalidade no mesmo espírito do *self made man*.

A competitividade tanto reproduzida por Bresser-Pereira, que se transformou no pilar da reforma gerencial do Estado, é pedagogicamente transpassada para a classe trabalhadora agora entendida como capital – humano. A competição em larga escala das nações se transmuta nos sujeitos sociais, que passam a enxergar o conhecimento como poupança, acúmulo, entendido pelo capital como descartável ante o incremento do trabalho morto, pois como bem ressalta Kuenzer (2011, p. 47), “os arranjos são definidos pelo consumo da força de trabalho, e não a partir da qualificação”.

O foco não é a qualificação em si, mas como ela se situa em dada cadeia produtiva, com o que ela se relativiza; a priori, não há como afirmar que certo trabalhador é ou não qualificado, uma vez que isto se define a partir de sua inclusão na cadeia; ou seja, a dimensão de relação social da qualificação se superlativiza na acumulação flexível, que avança na centralização do trabalho abstrato [...] O que determina a inclusão na cadeia não é a presença ou a ausência de qualificação, mas as demandas do processo produtivo que combinam diferentes necessidades de ocupação da força de trabalho a partir da tarefa necessária à realização da mercadoria (KUENZER, 2011, p. 47).

O que a autora supracitada reitera, de modo convergente aos novos arranjos do mundo do trabalho no país após a década de 1990, é a sobrevalorização da adaptabilidade como já tratamos nos capítulos anteriores, principalmente por meio do conceito de *captura da subjetividade* (ALVES, 2011). Isto se reflete nas políticas públicas para a EJA no que tange à qualificação profissional, tendo como “mantra” repetitivo tanto nos documentos internacionais, quanto nas prescrições nacionais, a seguinte assertiva:

A educação aumenta as habilidades, e pessoas com mais habilidades são mais empregáveis. Essa afirmação é verdadeira tanto na teoria quanto na prática. Evidências sólidas de todo o mundo mostram que, além de permitir que as pessoas desenvolvam novas habilidades, a educação e a aprendizagem levam a maiores salários, promovem satisfação no trabalho e incentivam o compromisso dos empregados

com o trabalho. Como resultado, aumentam a produtividade e impulsionam o crescimento econômico (UNESCO, 2016, p. 87).

Não queremos contradizer absolutamente o que está exposto acima, mas considerar como ocorre a produção-reprodução do conhecimento na sociedade de classes, tendo ciência da progressiva simplificação do trabalho complexo e a reengenharia das qualificações para o ingresso no mercado de trabalho de modo desigual, diferenciado e combinado, resoluto da “marca social da escola” (GRAMSCI, 2000). Neste sentido estamos cientes, antes do exame das prescrições e diretrizes curriculares, assim como a efetivação dos programas de EJA integrado à Educação Profissional, que o incremento técnico-tecnológico promove continuamente a desigualdade nas relações sociais de produção se materializando nas condições para a reprodução social e material da vida da classe trabalhadora, que em sua maioria desenvolve conhecimentos “pouco sofisticados, em atividades laborais de natureza simples e desqualificada” (KUENZER, 2011, p. 47), mas que tem em si o potencial reativo para a desestabilização da ordem societária burguesa.

Nesse contexto, a educação profissional tem se constituído em uma ação de caráter técnico-político inerente ao processo de ampliação da maquinaria e de redefinição dos mecanismos de manutenção do consentimento operário. Entretanto, o estágio atual de desenvolvimento científico e tecnológico nos remete à consideração de dois aspectos: formação profissional, em sentido lato, e formação profissional, em sentido estrito. No primeiro aspecto a formação profissional refere-se às ações educativas que visam a conformação técnica, política e cultural da força de trabalho às necessidades da civilização urbano-industrial, presididas pela lógica científica da organização do trabalho e das relações de produção (SOUZA, 2004, p. 24).

Do primeiro sentido que se trata da EJA integrada à Educação Profissional, destacaremos inicialmente as ações do governo FHC. Souza (2013, p. 3) destaca que a base de tais medidas se assenta em três propósitos. A primeira seria sobre as mudanças nas políticas educacionais que, como veremos adiante no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e demais programas da EJA integrada à Educação Profissional, se inserem no contexto de recomposição burguesa para o reajuste do regime de acumulação e da reprodução social e material da classe trabalhadora. A segunda se coaduna às medidas do empresariado e do Estado Ampliado para as demandas estruturais no contexto de intensificação da

competitividade, por meio da renovação da pedagogia política do capital dentro de uma nova agenda para a coesão social e manutenção do projeto hegemônico. Por fim:

A reforma da Educação Profissional no Brasil atualiza a concepção burguesa de relação entre formação para o trabalho e formação geral básica, por meio do recrudescimento da Teoria do Capital Humano, do exacerbamento da racionalidade economicista na gestão da qualidade (qualidade total) e da separação sistêmica entre o trabalho educativo da Educação Profissional e o da Educação Básica, reconfigurando a dualidade histórica de formação humana no capitalismo – para os trabalhadores, formação para o trabalho; para a classe dominante, formação científica, tecnológica ou filosófica (SOUZA, 2013, p. 3).

A primeira iniciativa deste porte após a reforma gerencial do Estado ocorreu no primeiro governo FHC por meio do PLANFOR, administrado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e integrado aos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR) (SOUZA, 2013). O mesmo atende as prerrogativas do Decreto Nº 2.208, de 17 de abril de 1997 (BRASIL, 1997)⁴³⁰, assim como a LDB em seus Artigos 36, 39, 40, 41 e 42 que regulamentam a Educação Profissional, fornecendo a base jurídica para o PLANFOR e o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROERP), que define no Artigo Nº 3 as modalidades em básico, técnico e tecnológico⁴³¹ sem distinguir em nenhum momento a EJA, mas ratificando em seus objetivos a promoção da transição da escola para o mundo do trabalho limitando a formação técnica após a conclusão Ensino Médio.

De acordo com os objetivos estabelecidos, define os níveis da educação profissional: básico, destinado a trabalhadores jovens e adultos, independente de escolaridade, com o objetivo de qualificar e requalificar; um segundo nível, o técnico, para alunos jovens e adultos que estejam cursando ou tenham concluído o ensino médio; e o terceiro, nível tecnológico, que dá formação superior, tanto graduação como pós-graduação, a jovens e adultos (CRISTOPHE, 2005, p. 8).

⁴³⁰ Em análise do Decreto discriminado, Souza (2013, p. 17) reitera o impulso dado à dualidade escolar, pela institucionalização da fragmentação das modalidades, “banalizando a formação profissional pela separação entre o saber e o fazer”

⁴³¹ Redefinida posteriormente pela Lei Nº 11.741, de 16 de julho de 2008, que alterou os níveis da educação profissional e tecnológica para Formação inicial e continuada, Educação profissional de nível médio, e Educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação (BRASIL, 2008).

O sentido do básico converge à perspectiva da formação lato senso examinada por Souza (2004), quando nos princípios da Lei se admite o incremento à empregabilidade, sendo essa modalidade responsável por 71,5% das matrículas do Plano (VENTURA, 2001, p. 105). Ventura (2001, pp. 91-92) destaca o PLANFOR como um dos projetos prioritários do governo FHC, em conjunto com os Programas Mãos à Obra e Avança Brasil dentro do Plano Brasil em Ação lançado em 1995 sob as premissas da Terceira Via, como destaca Souza (2013, p. 19). Estes se implantaram na perspectiva de inserção do país, de modo subordinado, no processo de globalização, tendo como princípio o incremento da competitividade e o recrudescimento da Teoria do Capital Humano, promovido pela Secretaria de Formação Profissional (SEFOR) do MTE atendendo as demandas do empresariado brasileiro (VENTURA, 2001, pp. 94-98). O PLANFOR se insere no processo de expansão do sistema de Educação Profissional no país, com destaque para a criação dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), prevendo a expansão do atendimento para 7% da PEA em 1999, e a expansão para 20% no ano de 2006, prevendo a criação de uma Rede Nacional de Educação Profissional (RNEP) (CRISTOPHE, 2005, p. 13).

O PLANFOR propôs como meta qualificar, por meio da oferta de Educação Profissional, pelo menos, 20% da População Economicamente Ativa (PEA), o que significou aproximadamente 15 milhões de pessoas com idade superior aos 16 anos, tendo em vista a inclusão no mundo do trabalho. Esse programa envolveu 15,3 milhões de trabalhadores nos Planos de Qualificação Profissional, havendo uma crescente disponibilização de recursos nesse período, que passou de R\$ 28 milhões, em 1995, para R\$ 493 milhões, em 2001 (KUENZER, 2006, p. 888)⁴³².

Cêa (2007, p. 7) destaca a vultuosidade do projeto por meio das ações de capacitação “envolvendo 769,2 mil servidores públicos, das mais diversas áreas e localidades do país”, representando proporcionalmente 7,1% dos trabalhadores formados pelo PLANFOR, assim como a articulação do plano com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) resultando na formação de 40 mil servidores.

⁴³² Como descreve Kuenzer (2006), a carga horária dos cursos foi reduzindo ao longo dos anos, passando de 150 horas para 60 horas, assim como os recursos no último ano do governo FHC, com cortes de aproximadamente 30%.

Além da relação do PLANFOR com empresas e entidades públicas, muitas outras do setor privado participaram da implementação do Plano, num total que extrapolou o número de 2 mil entidades executoras, das mais diversas áreas, abrangências, localizações e objetivos (CÊA, 2007, p. 7).

Tais iniciativas se desenvolveram de modo interinstitucional, principalmente em parceria com o MEC, visando a formação da “nova” mão-de-obra e a qualificação da reserva desta no mercado sob os desígnios do empresariado brasileiro, como exposto no documento *Educação Básica e formação profissional: uma visão dos empresários* (CNI, 1993).

O público alvo do PLANFOR está definido a partir de dois grupos. O primeiro é chamado de grupo de vulneráveis, para o qual são garantidos 80% dos recursos e 90% das vagas. Este grupo se subdivide em quatro categorias: a) pessoas desocupadas; b) pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural; c) empreendedores(as) urbanos/rurais; d) pessoas autônomas, cooperadas, autogeridas. O segundo grupo, para o qual o PLANFOR reserva até 10% das vagas e 16% dos recursos, é definido com base em prioridades locais/regionais (SOUZA, 2013, pp. 24-25).

Corroborando com a análise do autor supracitado, o PARFOR, em conjunto com o acordo tripartite estabelecido, amplia o consenso na sociedade civil pelo foco no grupo social mais vulnerável assim como na população com baixa escolaridade e em situação de pobreza (SOUZA, 2013, p. 27), por meio da descentralização-divisão das tarefas entre as três escalas federativas. A articulação do PLANFOR à reforma gerencial do Estado brasileiro, como bem analisa Cêa (2007, pp. 6-7), explicita o plano

[...] Como uma política prestadora de serviços sociais (sua área de atuação), de caráter público não-estatal (sua forma de propriedade), pautada numa perspectiva gerencial (sua forma de administração) e executada de forma descentralizada pelo Estado, organizações sociais e empresas privadas (sua forma de implementação).

Essa condição de política pública renovada parte de uma nova relação entre Estado estrito senso e sociedade civil, pautada na descentralização das ações, propiciada pela distribuição de um fundo público específico, o FAT, configurando uma espécie de “terceirização” das políticas públicas. Na linguagem da Reforma Gerencial, o PLANFOR representa uma exemplar experiência de constituição do espaço semipúblico, supostamente considerado a meio

caminho entre o público e o privado, entre o Estado estrito senso e o mercado.

Isto pode ser comprovado pela execução do PLANFOR, conforme a análise de Ventura (2001, p. 105), onde 67% das instituições que ofereciam cursos profissionalizantes eram de caráter privado, enquanto o restante público estavam 20% sob a responsabilidade dos estados, 9% dos municípios e apenas 4% da União, confirmando a tese gerencial da publicização-descentralização no bojo do caráter público não-estatal, assim como o próprio formato da gestão tripartite⁴³³, estabelecendo a participação de representantes da classe trabalhadora, do Estado e do empresariado (KUENZER, 2006, p. 889).

A análise da configuração desse mercado específico, denominada pelo PLANFOR de rede de educação profissional (REP), evidenciou que em tal mercado, a distribuição do fundo público mediatizada pelo Plano teve como principais favorecidas as entidades privadas. No biênio 1997/1998, por exemplo, o setor privado abarcou 75% dos recursos e qualificou 70% dos trabalhadores atingidos pelo PLANFOR (CÊA, 2007, pp. 7-8).

O estudo da autora supracitada aponta para a reengenharia da gestão das políticas educacionais por meio de duas características do PLANFOR. A primeira foi a legitimação da transferência do fundo público para as entidades privadas por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁴³⁴ e, consecutivamente, o deslocamento do sentido provedor do Estado com o protagonismo do Sistema S. “Entre 1997 e 2000 esse conglomerado das classes empresariais recebeu, em média, 19% dos recursos totais do PLANFOR, contra 14% destinados às centrais sindicais”⁴³⁵ (CÊA, 2007, p. 8), somando aproximadamente três bilhões de reais e, como ressalta a autora, seis vezes a mais que o orçamento do MTE para a capacitação profissional. Porém, devemos ressaltar que a estruturação do PLANFOR se deu de

⁴³³ Souza (2013, pp. 10-13) expõe as contradições desse processo tanto pelo desequilíbrio de forças na deliberação das decisões, considerando o contexto de desfavorecimento da classe trabalhadora em sua relação com o capital, quanto pela decisão ser concebida como uma estratégia de democratização e garantidora do consenso na sociedade civil.

⁴³⁴ Isto representou entre 1997 e 2001, aproximadamente 2,6% das despesas totais da União (CÊA, 2007, p. 9).

⁴³⁵ “Entre 1995 e 2000, por exemplo, a Força Sindical (FS), a Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Social Democracia Sindical (SDS), entidades explicitamente alinhadas às demandas empresarias, receberam, juntas, 68% das verbas destinadas às centrais sindicais, contra 32% dos recursos recebidos pela Central Única dos Trabalhadores (CUT)” (CÊA, 2007, p. 8).

modo fragmentado, não atendendo à integração da EJA, assim como da Educação Básica, atendendo o acordo realizado entre o MEC e o BM (KUENZER, 2006, p. 887), além da péssima avaliação diante da baixa efetividade social

[...] Resultante de precária articulação com as políticas de geração de emprego e renda, desarticulação das políticas de educação, reduzidos mecanismos de controle social e de participação no planejamento e na gestão dos programas e ênfase em cursos de curta duração focados no desenvolvimento de habilidades específicas (KUENZER, 2006, p. 889).

De modo fragmentado, o PLANFOR não apresentou uma medida explícita de integração da EJA, apenas no atendimento de jovens e adultos na modalidade básica, destacando a participação dos jovens entre 15 e 24 anos, no ano de 1998, em 32% dos matriculados. Como conclui Ventura (2001), o PLANFOR apresenta convergências à EJA em relação ao mesmo prisma de mitigação da pobreza incrementado pelo BM, sendo oferecido compartimentando as responsabilidades entre o MEC e o MTE. Enquanto o primeiro atuou na articulação entre o Ensino Médio e a Educação Profissional, o MTE esteve responsável pela formação na modalidade básica incorporando, por razões óbvias, grande parcela dos demandantes da EJA, tendo como foco a população periférica e sua formação para atividades simples-precárias

Fica evidente que a educação reservada aos jovens e adultos trabalhadores brasileiros ainda se revela, já no século XXI, restrita a um papel compensatório, apresentando-se agora – num momento marcado por incertezas, por diversas formas de precarização das condições de existência e por fortes processos de exclusão – sob uma forma ideológica de “novo tipo”, que constrói uma nova sociabilidade moldada pela lógica mercantil e coloca sobre os indivíduos a responsabilidade pelo alcance de melhor qualidade de vida (VENTURA, 2001, p. 140).

A “mudança” desse quadro ocorre com as DCNs para a EJA no ano 2000, cabendo destaque para o redimensionamento das funções dessa modalidade de ensino para além da reparação social, incluindo a equalização e qualificação para o trabalho. Nas prescrições das DCNs EJA (BRASIL, 2000, p. 11), a qualificação profissional está nos mesmos princípios da categoria cidadão de novo tipo, sendo essa modalidade de ensino impulsionada “para a educação permanente e criação de

uma sociedade educada para o universalismo, a solidariedade, a igualdade e a diversidade”, reproduzindo para a justificativa o Relatório Delors.

A defesa da função qualificadora nas DCNs EJA toma como prisma o *potencial humano* e a necessária continuidade dos estudos para a vocação pessoal, possibilitando por meio da educação o “caminho destas descobertas” (BRASIL, 2000, p. 11).

Este sentido da EJA é uma promessa a ser realizada na conquista de conhecimentos até então obstaculizados por uma sociedade onde o imperativo do sobreviver comprime os espaços da estética, da igualdade e da liberdade. Esta compressão, por outro lado, também tem gerado, pelo desemprego ou pelo avanço tecnológico nos processos produtivos, um tempo liberado. Este tempo se configura como um desafio a ser preenchido não só por iniciativas individuais, mas também por programas de políticas públicas. Muitos jovens ainda não empregados, desempregados, empregados em ocupações precárias e vacilantes podem encontrar nos espaços e tempos da EJA, seja nas funções de reparação e de equalização, seja na função qualificadora, um lugar de melhor capacitação para o mundo do trabalho e para a atribuição de significados às experiências sócio-culturais trazidas por eles (BRASIL, 2000, p. 11).

Tomando as experiências da cultura e da estética, o documento reitera o tempo livre para a formação dos jovens, adultos e idosos como uma forma de qualificação e reingresso no mercado de trabalho, ou o aprimoramento de uma determinada qualificação-capacitação, permitido também de modo supletivo (BRASIL, 2000, p. 21). O mesmo deve ser incentivado pelas IES nos campos do ensino e da pesquisa para o fornecimento de materiais didáticos. No entanto, apesar de considerarmos em convergência com Fávero (2011, pp. 32-33) a relevância deste documento para a sistematização da EJA no país, endossando sua crítica ao não estabelecimento, em momento nenhum, da integração dessa modalidade de ensino à Educação Profissional, apenas por meio das iniciativas discriminadas que mais tarde foram orientadas pelo paradigma da Educação ao Longo da Vida, ocorre de modo literal um descolamento da realidade dos estudantes muito próximo dos apontamentos de Turmina e Shiroma (2014, p. 178)⁴³⁶, Souza (2013) e Santos

⁴³⁶ As autoras retratam em seu artigo a mudança da mentalidade tanto das prescrições oficiais, quanto de parte das publicações acadêmicas para a área de educação que tomam como prisma o paradigma “aprender a ser”, sendo categorizado até como “charlatões ideológicos” (TURMINA; SHIROMA, 2014, p. 178).

(2003) sobre as incertezas e instabilidades dos trabalhadores em sua relação com o capital e seu novo tipo de metabolismo, e mantendo a EJA em larga parcela na função reparadora.

Este teor se reproduzirá, com devidas ressalvas, nas iniciativas para a EJA ao longo do governo do PT, com foco explícito sobre a população jovem, o que categorizamos ao longo do texto como *juvenilização induzida da EJA*, indissociável das medidas de mitigação da pobreza com foco neste segmento demográfico. O primeiro que destacaremos, ainda em vigor, se refere ao Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE) institucionalizado por meio da Lei Nº 10.748, de 22 de outubro de 2003 – primeiro ano do governo PT. Este, em seu primeiro artigo, reitera como finalidade a inserção e preparação dos jovens para o mercado de trabalho, atendendo a população entre 16 e 24 anos em situação de desemprego involuntário pertencente às famílias com até meio salário mínimo per capita mensal, tendo como requisito a matrícula e a frequência regular na EJA. Mesmo não se tratando de um programa federal para a EJA, especifica a matrícula como forma de manutenção no Programa.

A segunda ação institucional de integração da EJA à Educação Profissional, assim como as demais que iremos analisar, também se originaram no governo PT. Sob este mandato, a primeira ação neste sentido se materializou por meio da Lei Nº 2.080, de 13 de junho de 2005, estabelecendo que

[...] No âmbito dos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas Vinculas às Universidades Federais, as diretrizes para a oferta de cursos de educação profissional de forma integrada aos cursos de Ensino Médio, na modalidade de educação de jovens e adultos – EJA (BRASIL, 2005, p. 1).

O formato da oferta tem como finalidade a abrangência da formação inicial e continuada dos trabalhadores no nível médio, sendo disponível apenas para os estudantes que tenham concluído o Ensino Fundamental na mesma instituição de ensino. Em 2006 10% das vagas deveriam ser destinadas para este público, ampliando em 10% no ano seguinte de acordo com o Artigo Nº 2 da Lei supracitada. Os cursos teriam como duração mínima 1.200 horas para a contemplação do Ensino

Médio, sendo a qualificação à cargo de cada área profissional. Esta legislação impetra a base para a criação do PROEJA no ano seguinte.

A terceira iniciativa, com base na tese da *juvenilização induzida da EJA*, se ratifica por meio da Lei Nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), cria o Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Tais medidas dão ao primeiro mandato do governo PT a tonalidade dos programas federais integrados à EJA que, sob a apologia da inclusão social, articularam a formação escolar fundamental à qualificação profissional e, ao mesmo tempo, para as ações comunitárias na escala local “com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local” (BRASIL, 2005, p. 1). Em seu lançamento o PROJOVEM teve como caráter o teor emergencial e experimental, com duração prevista para dois anos, prazo definido para a avaliação e decisão de prorrogação – como rege o Artigo Nº 1 (BRASIL, 2005, p. 1).

Segundo Rummert, Bilio e Gaspar (2017, pp. 50-51), as iniciativas que deram origem ao PROJOVEM tiveram início no ano anterior, em 2004, por meio da criação do Grupo Interministerial da Juventude “com o objetivo de construir um plano nacional de juventude para os jovens de baixa escolaridade e que estivessem desempregados”. Para a legitimação de tal intento, se reiterou por meio dos dados do PNAD/IBGE, como destacado no Relatório de Gestão 2008-2010 (BRASIL, 2010), a frequência escolar de apenas 34% da população jovem, enquanto dos que não frequentavam a Educação Básica 4,9% se encontravam em situação de analfabetismo, 35,3% sem a conclusão do Ensino Fundamental, 11% concluídos esse nível de ensino e 7,8% adentrando o Ensino Médio (RUMMERT; BILIO; GASPAR, 2017, p. 51; BRASIL, 2010, p. 6).

O foco do Programa em sua primeira versão obedece às iniciativas para a inclusão de jovens, sendo limitado à população entre 18 e 24 anos sem a conclusão dos anos finais do Ensino Fundamental e sem vínculo empregatício. O Artigo Nº 2 da lei que regulamenta o PROJOVEM fora alterado mais tarde por meio da Lei Nº 11.692, de 10 de junho de 2008, alargando a faixa etária para o ingresso no programa para os jovens entre 15 e 29 anos, assim como a criação das ramificações incluindo quatro modalidades: PROJOVEM Adolescente – Serviço

Socioeducativo; PROJOVEM Urbano; PROJOVEM Campo – Saberes da Terra; e PROJOVEM Trabalhador (BRASIL, 2008, p. 1).

A novidade do Programa, em relação aos anteriores, foi a sua execução de cunho interministerial abrangendo a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Educação e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A gestão permanece centralizada na União por meio da representatividade de um Secretário Nacional de cada Ministério, sendo a execução baseada nos princípios da publicização-descentralização. Em seu lançamento, o PROJOVEM funcionou por meio de convênios e acordos com as instâncias subnacionais e entidades de direito público e privado sem fins lucrativos (BRASIL, 2005, p. 2). Já em sua revisão no ano de 2008 os convênios são abolidos para a transferência do montante necessário para a realização e manutenção do Programa, mantendo a mesma prerrogativa da prestação de contas para a continuidade, tendo como fonte o FNDE e os Fundos de Assistência Social, contando com o auxílio financeiro para cada estudante no valor fixado de 100 reais por doze meses⁴³⁷ – duração do PROJOVEM.

O recebimento desse auxílio condiciona-se à frequência e à entrega dos trabalhos escolares. Assim, o aluno deve:

- Comparecer todo mês a pelo menos 75% das atividades presenciais, em cada unidade formativa, incluindo a ação comunitária programada;
- Entregar 75% dos trabalhos escolares previstos para cada mês (BRASIL, 2008, p. 23).

Inicialmente a estruturação curricular se organizava em três princípios, atendendo as premissas de conclusão do Ensino Fundamental, a qualificação profissional e pessoal estruturada nas “atividades de Formação Básica (800 horas), Qualificação Profissional (350 horas) e Ação Comunitária (50 horas), somando 1.200 horas presenciais, além de 400 horas de atividades não-presenciais, totalizando 1.600 horas” (BRASIL, 2008, p. 23). As avaliações ocorrem de modo contínuo no Programa com provas bimestrais, atividades mensais e relatórios diagnósticos, sendo a certificação aferida por meio da avaliação final tanto em

⁴³⁷ É vedada a acumulação de bolsas de programas federais, como o caso do Bolsa Família, de acordo com o segundo parágrafo do Artigo N° 5 (BRASIL, 2005, p. 2).

relação à conclusão do Ensino Fundamental, quanto no arco de ocupações da Qualificação Profissional.

O exame nacional externo para fins de certificação no ensino fundamental ocorre ao término do curso e tem como referência uma matriz de habilidades e conhecimentos elaborada em consonância com o currículo, por comissão especialmente designada para essa tarefa. O Programa também oferece certificação de qualificação profissional em um arco de ocupações (BRASIL, 2008, p. 23).

Avaliação diagnóstica aplicada no início da primeira unidade formativa; quatro avaliações formativas, no fim de cada unidade, avaliação intermediária - amostral e aplicada no início da terceira unidade – e exame final nacional externo (BRASIL, 2008, p. 33)

O Currículo Integrado (BRASIL, 2008) se organiza de acordo com as três vertentes do PROJOVEM divididos em quatro trimestres com diferentes temáticas, classificados pela Unidade Formativa⁴³⁸. O Ensino Fundamental está estruturado nas disciplinas de Língua Portuguesa e Estrangeira, Matemática, Ciências Naturais e Ciências Humanas. No caso da Qualificação Profissional, que ocorreu na primeira versão somente após a metade do curso por meio da Formação Técnica Geral (FTG), a oferta variava de acordo com as particularidades econômicas locais, sendo predominante o Arco de Ocupações de Construção e Reparos, adotado em 19 das 27 capitais, seguido por Turismo e Hospitalidade em 17 capitais e Telemática (BRASIL, 2008, p. 34). Por fim, a Ação Comunitária se dividia em aulas teóricas e oficinas, com predominância nas discussões sobre diferentes temas do cotidiano dos estudantes como ética, cidadania, direitos humanos, direitos do consumidor, serviço público, meio ambiente etc. (BRASIL, 2008, p. 37), sob os princípios da “cidadania ativa”.

A revisão do Artigo Nº 5 da Lei que regulamenta o Programa altera a duração de acordo com a modalidade, sendo descartado o auxílio para o PROJOVEM Adolescente – Serviço Socioeducativo.

§ 1º Na modalidade Projovem Urbano, poderão ser pagos até 20 (vinte) auxílios financeiros.

⁴³⁸ Unidade Formativa I: Juventude e Cidade; Unidade Formativa II: Juventude e Trabalho; Unidade Formativa III: Juventude e Comunicação; Unidade Formativa IV: Juventude e Cidadania (BRASIL, 2008, p. 38).

§ 2º Na modalidade Projovem Campo - Saberes da Terra, poderão ser pagos até 12 (doze) auxílios financeiros.

§ 3º Na modalidade Projovem Trabalhador, poderão ser pagos até 6 (seis) auxílios financeiros (BRASIL, 2008, p. 2).

Em relação às modalidades do PROJOVEM a partir de 2008 se observa, por meio da análise dos Artigos Nº 9, 10, 11 e 12, o foco diferenciado. Sobre o PROJOVEM Adolescente - Serviço Socioeducativo, atendendo o Artigo Nº 23 da Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, se objetiva a garantia da convivência familiar e comunitária, a proteção social básica à família e a criação de condições para inserção, reinserção e permanência dos jovens no sistema educacional, voltados principalmente para os jovens em situação de risco social, incluindo os infratores de 15 a 17 anos pertencentes ao programa Bolsa Família, egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ou vinculados aos programas de combate ao abuso e à exploração sexual. Os Artigos Nº 11 e 12 tratam do PROJOVEM Urbano, mantendo o mesmo teor da primeira versão em relação à sua estruturação, ampliando a faixa etária para o ingresso para a população jovem entre 18 e 29 anos com nova prerrogativa – “que saibam ler e não tenham concluído o ensino fundamental” (BRASIL, 2008, p. 3), enquanto antes era necessário a conclusão das séries iniciais deste nível de ensino –, podendo ser ofertada também em unidades prisionais e socioeducativas, com idade mínima de 15 anos para o ingresso.

Os Artigos Nº 14 e 15 da Lei Nº 11.692, de 10 de junho de 2008, tratam especificamente do PROJOVEM Campo - Saberes da Terra com o objetivo de elevar a escolaridade dos jovens da agricultura familiar, integrando a qualificação social e a formação profissional por meio da conclusão do Ensino Fundamental, limitando o ingresso e permanência entre 18 e 29 anos. Por fim, os Artigos Nº 16 e 17 da mesma Lei (BRASIL, 2008) se referem diretamente ao PROJOVEM Trabalhador, voltados para a qualificação dos jovens entre 18 e 29 anos pertencentes às famílias com renda mensal per capita até um salário mínimo, objetivando a geração de renda por meio da qualificação profissional e social sob a responsabilidade do MTE.

O desenvolvimento do Programa sofreu alterações ao longo dos anos em relação ao alcance. Entre 2005 e 2008 tinha como meta atender 200 mil jovens das capitais brasileiras e do Distrito Federal, sendo ampliado em 2006 para os

municípios das regiões metropolitanas com a população acima 200.000 habitantes (BRASIL, 2008). A estrutura do PROJOVEM atende os mesmos princípios da descentralização-publicização impetrados pela reforma gerencial do Estado, sendo as unidades federativas subnacionais responsáveis pela execução, prestação de constas e formação-seleção de professores para a atuação no Programa, como determina o capítulo dois da Resolução Nº 3/2006 CNE/CEB, assim como o Capítulo um do segundo título.

O ProJovem se organiza como uma rede em que os Núcleos representam a menor unidade de articulação das turmas, os quais se vinculam às Estações Juventude, que se ligam à Coordenação Municipal, a qual, por sua vez, se articula com a Coordenação Nacional (BRASIL, 2006, p. 5).

Nesse caso, a menor unidade são os núcleos, que articulam as turmas; esses núcleos vinculam-se às Estações Juventude, que se ligam às coordenações municipais, articuladas à coordenação nacional. As Estações Juventude concentram uma equipe de gestão administrativa e pedagógica e professores de qualificação profissional inicial, para atender a todos os núcleos que lhe são subordinados (oito núcleos por Estação). As Estações também concentram as ações de estudo e pesquisa e as atividades esportivas, culturais e de lazer, com o fim de favorecer o encontro e o processo formativo e a participação comunitária. Dessa forma, as redes sociais propõem-se a racionalizar o uso dos recursos disponíveis (KUENZER, 2006, p. 892).

A terceira iniciativa da EJA integrada à Educação Profissional ocorreu com a criação do Programa Escola de Fábrica por meio da Lei Nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, revogado mais tarde pela Lei Nº 11.692, de 10 de junho de 2008, que reestruturou o PROJOVEM. Os objetivos do Programa Escola de Fábrica (BRASIL, 2005) se coadunam aos princípios do PROJOVEM, com a intenção de ampliar os espaços formativos de Educação Profissional para jovens entre 16 e 21 anos, com a intenção de mantê-los na Educação Básica. A diferença reside nos locais de formação, incluindo o setor produtivo “aliando responsabilidade social às suas necessidades de trabalhadores qualificados” (BRASIL, 2005, p. 3). Inicialmente o Programa distinguia como meta a implantação de 500 unidades formadoras em fábricas, empresas e unidades de produção, com o objetivo de qualificar 10 mil jovens por ano, tomando como proposta pedagógica o princípio educativo garantido, literalmente na prescrição do programa, pela Responsabilidade Social Empresarial (BRASIL, 2005, p. 3).

Partindo desta concepção impõe-se resgatar o princípio educativo que incorpore todas as formas que se posicionam no interior das relações sociais, inclusive do trabalho, com o objetivo de formar o cidadão como ser político e produtivo. Implica, portanto, o alargamento do conceito de trabalho e a compreensão de que “trabalho e educação exprimem elementos diferenciados, mas recorrentes de produção, de acumulação do conhecimento teórico-prático, necessários ao indivíduo no seu relacionamento com a natureza, conforme seus interesses e necessidades, indispensáveis à formação de sua cidadania plena” (BRASIL, 2005, p. 2 – grifo do autor).

A distinção do público-alvo tem como elemento fundante duas características. A primeira são os jovens de 16 a 18 anos matriculados na Educação Básica regular, enquanto a segunda se destina aos jovens até 21 anos “que concluíram a alfabetização, inclusive no programa Brasil Alfabetizado e que estejam matriculados ou ingressando na Educação de Jovens e Adultos” (BRASIL, 2005, p. 4), para a formação profissional inicial, entendido aqui como básico⁴³⁹. Se estipula que todos os cursos ofertados tenham a duração mínima de 600 horas, “destinada tanto à formação profissional quanto à formação cidadã através de temas transversais (cidadania, inserção social, comunicação interpessoal, sociabilidade, meio ambiente, saúde coletiva, dentre outros)” (BRASIL, 2005, p. 5), por projetos pedagógicos que articulem a teoria e a prática de acordo com as particularidades regionais.

Se reitera que as avaliações são de responsabilidade das unidades gestoras quando possuidores desta competência, sendo auxiliadas por organizações da sociedade civil ou qualquer instituição de ensino profissional e tecnológica quando necessário. O financiamento apresenta uma particularidade em relação ao PROJOVEM, estipulando 30% do montante para a região nordeste, divididos em relação à implementação do Programa em três partes. A primeira contaria com 30% dos recursos para a formalização de convênios com as empresas, enquanto a segunda contaria com 40% do montante para a elaboração do projeto pedagógico, qualificação docente e instalações necessárias. Por fim, 30% para o monitoramento pedagógico, avaliativo e certificativo (BRASIL, 2005, pp. 5-6). No primeiro ano, 2005, o orçamento⁴⁴⁰ foi de

⁴⁴⁰ Deste total, 10 milhões de reais foram disponibilizados pelo BID (RUMERT, 2005, p. 306).

[...] R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais) originários do orçamento do PROEP/MEC, incluindo a bolsa auxílio de meio salário mínimo para os jovens selecionados, pelo período de seis meses, em cada um dos dois primeiros anos.

Custo-implantação repassado pelo MEC à Instituição Gestora por Unidade de Formação com cerca de 20 (vinte) alunos: R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

O valor para implantação do mesmo curso em diferentes Unidades Formadoras será de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) (BRASIL, 2005, p. 4).

A organização conta com os mesmos princípios da reforma gerencial do Estado brasileiro, ficando o MEC, por meio da SETEC/PROERP, responsável pelo repasse dos recursos financeiros, pela supervisão do Programa, pelo credenciamento e qualificação das unidades, pela definição e elaboração dos projetos pedagógicos, e pelo monitoramento e avaliação, assim como pelo incentivo às empresas a se engajarem no Programa pelo exercício da RSE (BRASIL, 2005, p 5). As instituições gestoras são responsáveis pela implementação das unidades formadoras, assim como a

[...] Produção técnico-pedagógica (desenvolvimento do projeto pedagógico dos cursos e elaboração e distribuição do material didático); treinamento de instrutores; seleção dos jovens aptos a participar do Projeto; acompanhamento e gestão necessária ao funcionamento das unidades formadoras, incluindo acompanhamento de egressos, avaliação e certificação dos alunos (BRASIL, 2005, p. 6).

As instituições são de caráter variado podendo ser pública, privada ou sem fins lucrativos, desde que possuíssem experiência na gestão de projetos educacionais – destacamos que os princípios avaliativos não ressaltam esta comprovação. Em relação à seleção dos estudantes, a prioridade estava para os jovens egressos do PBA de modo integrado à EJA, assim como portadores de necessidades especiais e sujeitos sociais envolvidos em ações afirmativas, sendo este um dos principais pilares para a sensibilização empresarial. Cada unidade formadora estaria sob a responsabilidade de uma empresa⁴⁴¹ que teria como

⁴⁴¹ “As Unidades Formadoras são as empresas de grande, médio ou pequeno porte, de qualquer natureza, incluindo-se as prestadoras de serviço, as responsáveis por empreendimentos agro-industriais e rurais. Segundo o Projeto, as empresas são as detentoras do ambiente educativo necessário à formação dos jovens participantes” (RUMMERT, 2005, p. 307).

princípio o fornecimento da estrutura escolar além do tempo de atuação dos docentes e da formação dos estudantes, assim como a oferta da Bolsa Auxílio no valor de meio salário mínimo, oficializado apenas no terceiro ano de implementação do Programa. Por fim, o suporte do Programa estaria sob a tutela das Instituições de Educação Profissional e Tecnológica para a formação dos profissionais envolvidos, o desenvolvimento do material pedagógico, assim como as avaliações.

O princípio metodológico atende as premissas da publicização-descentralização.

As instituições selecionadas para o credenciamento receberão aporte de recursos financeiros do Ministério da Educação, visando estruturá-las a implantar e desenvolver o projeto, captando empresas e unidades produtivas para inserir-se sob sua coordenação na rede de Escolas de Fábrica; identificando as necessidades de qualificação, auxiliando na elaboração do projeto pedagógico para cada unidade; selecionando e qualificando instrutores/orientadores, bem como promovendo a avaliação e certificação.

As Instituições Gestoras, que demandem serviços de terceiros para avaliação e certificação dos cursos, deverão articular-se com Instituições de Educação Profissional e Tecnológica, que funcionarão como avaliadores e certificadores. Deste modo, implementar-se-á uma rede de formação profissional articulada com a produção e inovação do conhecimento tecnológico (BRASIL, 2005, p. 7).

Segundo Rummert (2005, pp. 308-309), a inspiração do Programa Escola de Fábrica advém do Projeto *Formare* organizado pela Fundação Iochpe, e do Projeto Pescar da fundação de mesmo nome⁴⁴².

Diante de tal quadro, não é desprovido de sentido supor que o MEC, coadunado com os parâmetros da atual ordem estabelecida pelo sistema capital, executa um duplo movimento de terceirização em que, por um lado, terceiriza instituições de diferentes tipos, transferindo recursos públicos para que executem trabalho educativo (que deveria ser de responsabilidade estrita do Ministério) junto aos jovens da classe trabalhadora e, por outro, sendo terceirizado pelo empresariado, para gerenciar uma ação educativa que atende a seus interesses imediatos,

⁴⁴² A convergência entre os projetos desenvolvidos pelas Fundações e a proposta do Programa se fundem como já observado. Rummert (2005, p. 308) realiza esta observação ao constatar que “Os dois projetos referência operam em unidades instaladas nas empresas, que atendem jovens entre 15 e 17 anos (num total de 20 em cada unidade) oriundos de famílias de baixa renda, residentes nas imediações das empresas, que devem estar cursando o último ano do ensino fundamental ou o ensino médio. A formação profissional de tais jovens, num total médio de 600 horas, se dá, predominantemente, a partir da atuação de funcionários voluntários, treinados para tal”.

em relação à força de trabalho, e mediatos, no que tange a iniciativas que concorram para a manutenção de sua hegemonia (RUMMERT, 2005, p. 309).

A quarta iniciativa do governo PT, e a quinta originada após a reforma gerencial do Estado, foi a criação do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) por meio da Lei Nº 5.840, de 13 de julho de 2006 (BRASIL, 2006). No primeiro momento, a Lei que institui o PROEJA abrangia a formação profissional continuada e a Educação Profissional Técnica de nível médio dos estudantes matriculados na EJA, sendo o primeiro destinado para o Ensino Fundamental nessa modalidade de ensino objetivando a elevação da escolaridade e a qualificação profissional. A duração dos cursos do PROEJA, de acordo com o Artigo Nº 3, seria de, no mínimo, 1.200 horas para a formação geral e, no mínimo, duzentas horas para a formação profissional. Acerca da formação profissional técnica de nível médio se destina o mesmo período para a formação geral, e a habilitação técnica de acordo com o curso oferecido (BRASIL, 2006, p. 2).

Sua oferta, de acordo com o terceiro e quinto parágrafos do Artigo Nº 1 da Lei em questão, pode ser realizada por instituições de ensino públicas, privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional – Sistema S –, assim como a rede de instituições federais de educação profissional a partir de 2007 em no mínimo 10% das matrículas, sendo este requisito obrigatoriamente incluído no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) dessas instituições. Estas têm a obrigação de oferecer toda a infraestrutura para os cursos no qual distinguiram no credenciamento, assim como a expedição dos diplomas, atendendo com maior sintonia as demandas na escala local-regional para “contribuir com o fortalecimento das estratégias de desenvolvimento socioeconômico e cultural” (BRASIL, 2008, p. 2).

Sobre o corpo discente o PROEJA não limita o ingresso em relação à faixa etária e ao mesmo tempo possibilita a conclusão quando o estudante demonstrar, em qualquer momento, o aproveitamento necessário para a obtenção da certificação, contando também com as atividades extraescolares como rege o Artigo Nº 6 (BRASIL, 2008, p. 2). Porém, em seu documento base (BRASIL, 2007) reside a mesma preocupação dos programas anteriores.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD / IBGE), em 2002, o Brasil possuía 23.098.462 de jovens com idade entre 18 e 24 anos. A situação de trabalho desses jovens no mercado formal é preocupante. De acordo com o Registro Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE, 2002), apenas 5.388.869 — cerca de 23,3% dos jovens dessa faixa etária — tinham emprego no mercado de trabalho formal no mesmo ano (BRASIL, 2007, p. 14).

Esta faixa etária é observada de modo diferente dos demais programas em seus documentos norteadores. Ao avaliarem a relevância da EJA para a população jovem de 18 a 29 anos, tomam como exemplo a população privada de liberdade por meio do caso do Rio de Janeiro. Neste estado, 53% das pessoas em situação de cárcere estão entre 18 a 24 anos, sendo 72% condenados com menos de 30 anos (BRASIL, 2007, p. 21). Além dessa constatação, se ressalta os anos de estudo da população brasileira acima de 15 anos indicando a rasa escolarização, considerando os jovens e as distinções regionais e estaduais. Com isso se legitima o PROEJA como uma política pública que integra a formação básica à profissional, criticando às experiências pretéritas que tiveram foco na erradicação do analfabetismo (BRASIL, 2007, p. 18). Sem mencionar a precariedade e a insuficiência das medidas para a expansão da Educação Básica, logra-se para a EJA a finalidade de correção da distorção idade-série e para a ampliação da escolaridade causada pela evasão escolar por meio da defesa da formação integral do educando, respeitando a especificidade dessa modalidade de ensino.

O Projeto Político-Pedagógico Integrado (PPI) tem a mesma concepção de currículo integrado do PROJOVEM:

O que se pretende é uma integração epistemológica, de conteúdos, de metodologias e de práticas educativas. Refere-se a uma integração teoria-prática, entre o saber e o saber-fazer. Em relação ao currículo, pode ser traduzido em termos de integração entre uma formação humana mais geral, uma formação para o ensino médio e para a formação profissional (BRASIL, 2007, p. 41).

Sob os propósitos da função qualificadora se ressalta repetitivamente a inovação pedagógica no Ensino Médio para o tratamento da diferença que EJA tem em sua peculiaridade, abandonando “a perspectiva estreita de formação para o mercado de trabalho, para assumir a formação integral dos sujeitos, como forma de compreender e se compreender no mundo” (BRASIL, 2007, p. 43), entendida no

documento também como qualificação social. Nestes princípios se estruturam o currículo em cinco abordagens⁴⁴³.

A operação do Programa conta com uma Coordenação Geral organizada pela SETEC por meio do Núcleo Gestor, composto por “representantes das Secretarias do MEC, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES – e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP” (BRASIL, 2007, p. 57), que se soma ao Comitê Nacional responsável pelo acompanhamento e pelo controle nacional do PROEJA definido pelo MTE. Seria a mesma fórmula do PROJOVEM, centralizando a gestão no âmbito da União e descentralizando a execução para as instituições proponentes e parceiras já mencionadas de modo presencial, ou não, de duas maneiras:

- a) Educação profissional técnica de nível médio nas formas concomitante ou integrada ao ensino médio na modalidade EJA, visando à habilitação profissional em nível técnico e à certificação de conclusão do ensino médio.
- b) Formação inicial e continuada de trabalhadores articulada ao ensino médio EJA, visando à ampliação de escolaridade (BRASIL, 2007, pp. 58-59).

A última ação do governo PT para a EJA integrada à Educação Profissional se refere ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), especificado pelo quarto parágrafo do Artigo Nº 4 da Lei Nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011, p. 1), que estipula a “articulação com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM, nos termos da Lei Nº 11.692, de 10 de junho de 2008”, assim como sua revisão por meio do Artigo Nº 20-A da Lei Nº 12.816, de cinco de junho de 2013, que gera autonomia para a criação dos cursos de EJA integrado à Educação Profissional sob a supervisão dos estados. Fora isso, não há outra menção à EJA.

O classificado PRONATEC-EJA ficou sob a responsabilidade da SECADI de acordo com a Portaria Nº 125, de 13 de fevereiro de 2014, com a mesma intenção dos Programas anteriores sem alteração de conteúdo, reiterando a articulação da EJA à Educação Profissional como uma política pública para a população acima de 15 anos, incluindo o acesso ao Ensino Fundamental e Médio de modo integrado,

⁴⁴³ Complexos temáticos; esquemas conceituais; resolução de problemas; mediação da realidade; e áreas do conhecimento (BRASIL, 2007, pp. 51).

beneficiando os estudantes egressos dos níveis de ensino da rede pública com prioridade aos seguintes segmentos demográficos:

I - os egressos do Programa Brasil Alfabetizado e demais programas de alfabetização; II - as populações do campo; III - as comunidades quilombolas, IV - os povos indígenas; V - as pessoas que cumprem pena em privação de liberdade; VI - adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; VII - os catadores de materiais recicláveis; VIII - as populações em situação de rua e IX - os pescadores e aquicultores (BRASIL, 2014, p. 15).

As unidades aptas a oferecerem os cursos de EJA articulada à Educação Profissional estruturados pelo PRONATEC são os estados e os municípios que atendessem a uma gama de critérios⁴⁴⁴. Os estudantes matriculados neste programa são beneficiados por bolsas⁴⁴⁵, o que não garante sua permanência no Programa, principalmente àqueles também inscritos no Programa Brasil sem Miséria (GOMES, 2016, pp. 27-28). Os atendidos pelo PRONATEC têm como principal perfil

[...] alunos jovens escolarizados, filhos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Eles ocupam o que o MDS chama de “franjas superiores do Cadastro Único” (renda familiar per capita de meio salário mínimo) e proveem de famílias um pouco mais estáveis financeiramente. Já concluíram ou estão concluindo o ensino médio e buscam cursar a educação profissional como alternativa para a falta de experiência profissional e para conseguir uma melhor oportunidade no mercado de trabalho, sem precarização da relação laboral (GOMES, 2016, p. 23).

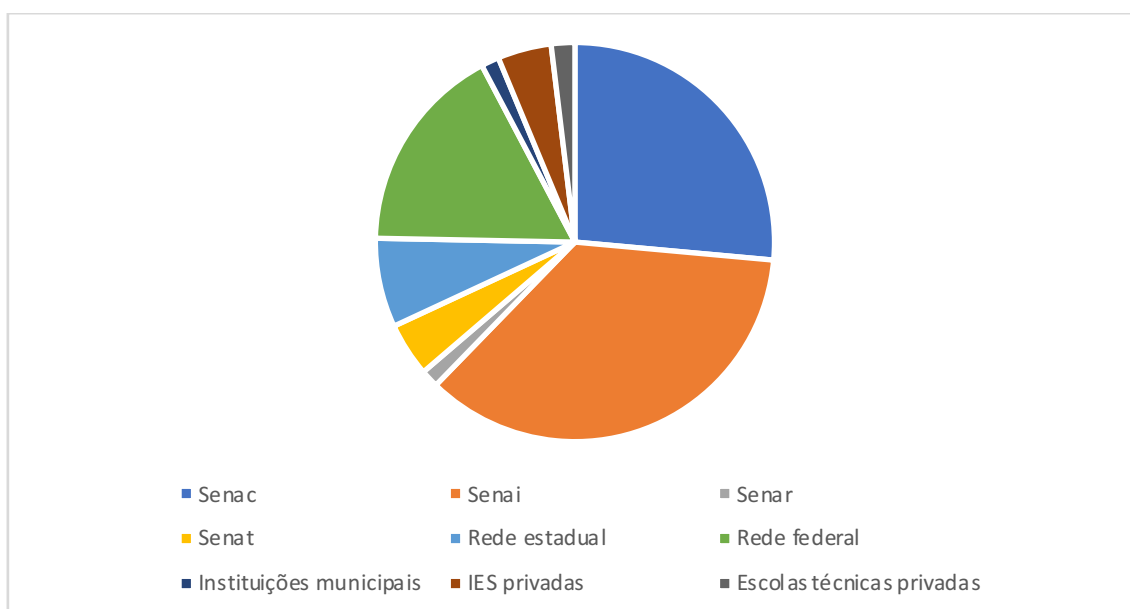
Sem relacionar a EJA diretamente, o que deve ser ressaltado aqui é a proporção dos repasses para a execução do programa. De acordo com a análise de Gomes (2016, p. 29) o Sistema S, entre 2011 e 2014, contou com 4.528.266.363,68 de reais, enquanto a rede federal teve disponível financeiramente 1.315.043.126,95 da mesma espécie, a rede estadual R\$ 404.523.450,00, e os municípios R\$ 189.794.626,64. Este repasse centrado no Sistema S teve como base o montante de

⁴⁴⁴ Se enquadra para se credenciar ao PRONATEC-EJA os municípios que aderiram aos critérios para os repasses do FNDE após a Resolução N° 48, de dois de outubro de 2012 na modalidade integrada à Educação Profissional, assim como “b) ser Polo da Educação Inclusiva, Direito à Diversidade; c) ser integrante do G100: municípios populosos, com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade socioeconômica; d) integrar o Plano Juventude Viva; e) estar entre os 20 municípios com o maior número de Escolas do Campo, de acordo com o Censo do INEP, por unidade da federação; f) ter comunidades remanescentes de quilombos certificadas ou tituladas pela Fundação Palmares; ou g) ser capital ou ter mais de 200 mil habitantes” (BRASIL, 2014, p. 1).

⁴⁴⁵ Bolsa-Formação estudante por meio da oferta de cursos técnicos para estudantes do Ensino Médio, e Bolsa-Formação trabalhador para a formação inicial e continuada (FIC).

pagamentos realizado pelo Programa de 3.750 milhões de reais entre 2011 e 2014, sendo 1.484 milhões da mesma espécie destinado à expansão da rede federal, refletindo a desigualdade orçamentária em R\$ 11 bilhões. O mesmo resultou na baixa expressividade de conclusão dos cursos estimado em 55,8% das matrículas efetivadas – oito milhões até 2014 –, porém com impacto positivo na reinserção no mercado de trabalho e nos ganhos salariais (BARBOSA FILHO; PORTO; LIBERATO, 2016, p. 18).

Gráfico 27 - Distribuição das Matrículas do PRONATEC de acordo com a rede provedora (2011-2014).



Fonte: Extraído de Gomes (2016, p. 9).

As matrículas para a EJA integrada à Educação Profissional foram objeto de destaque no ano de 2016 em decorrência do PNE em vigência, tendo como base as estratégias das metas 10 e 11 (GOMES, 2016, p. 7). No entanto, após o impeachment do governo PT ocorre progressivamente o desmantelamento do PRONATEC, como verificado anteriormente, através da redução contínua das matrículas. Neste sentido, o que verificamos neste subcapítulo é a condição conjuntural dos programas para a EJA integrados à Educação Profissional com variações programáticas nos diferentes tempos de acordo com o projeto político para a educação do bloco no poder que, de todo modo, reproduz a mesma tônica das

políticas públicas para essa modalidade de ensino em sua historicidade, o que marca a sua identidade no país.

Voltando à questão inicial acerca das reais vicissitudes para a formação profissional da classe trabalhadora matriculada na EJA no país, considerando sua inserção subordinada no capitalismo global, as transformações no/do mundo do trabalho resultantes do regime de acumulação flexível e da superestrutura após a reforma gerencial do Estado brasileiro, alcançamos as seguintes conclusões para a qualificação dos trabalhadores por meio dos programas de EJA integrado à Educação Profissional. A primeira reside na própria cimentação da pergunta norteadora, diante da ascensão do novo desemprego e, consecutivamente, da criação das novas formas de reprodução material e imaterial da classe trabalhadora. Estas, derivadas da intensificação da precariedade, da desregulamentação dos direitos trabalhistas, da ampliação da flexibilização e da subordinação do trabalho ao capital, combinado ao ataque aos direitos sociais e a ofensiva sobre a potencialidade reativa, materializa progressivamente novas formas de subsistência calcadas principalmente na transformação subjetiva e objetiva, tendo como principal vértice a combinação empreendedorismo-empregabilidade.

Isto logra como consequência para os dias atuais a ampliação da informalidade como condição cada vez mais banal para a inserção no mundo do trabalho, imputando para a qualificação não mais o sentido estrito de valorização plena do capital, mas a formação do exército industrial de reserva indissociável da conformação ético-política. Verificamos esta assertiva por meio dos dados sobre o perfil do desemprego e dos trabalhadores ao longo do presente estudo, que lança para o espaço escolar, incluindo a EJA, novas formas para a obtenção do consenso para a reprodução do projeto hegemônico, em tempos de crise orgânica do capital. O que verificamos por meio dos estudos sobre a integração da EJA à Educação Profissional foi o refino, de acordo com as demandas estruturais, para a reprodução do conhecimento simples e desqualificado com base no “básico”, reconfigurando a dualidade escolar no país sob nova roupagem e por meio do discurso inclusivo-qualificador.

Este processo incluiu de modo progressivo as demandas do mercado de trabalho para a qualificação dos estudantes matriculados na EJA, tanto pela

estruturação curricular com base no recrudescimento da Teoria do Capital Humano, incluindo a adaptabilidade do mundo do trabalho, quanto através dos mecanismos de conformação da classe trabalhadora e reconfiguração da mediação do conflito de classes principalmente ao longo do governo PT – vide a incorporação da Ação Comunitária no PROJOVEM, assim como os temas transversais no Programa Escola de Fábrica. Tais pressupostos foram garantidos pela combinação entre a qualificação profissional e pessoal-social, no âmbito ideológico da Educação ao Longo da Vida, atendendo as transformações do mundo do trabalho no que tange ao rearranjo laboral incluindo a sazonalidade, a flexibilidade e a maleabilidade dos trabalhadores no labor.

A segunda característica se refere à execução dos Programas. Todos atendem a premissa de descentralização-publicização defendidos pelo PDRAE, com algumas ressalvas. O PLANFOR, que em sua execução fragmentou a Educação Profissional da Educação Básica, teve como protagonismo em sua consolidação a expansão dos CEFETs, em conjunto à participação do Sistema S, mantendo a EJA em largo sentido na função reparadora, assim como os demais em sua essência. Ao longo do governo PT, a execução dos Programas ocorreu de modo diferenciado. Enquanto o PROJOVEM ficou a cargo, principalmente, dos sistemas subnacionais de ensino abarcando as redes estaduais e municipais de caráter público, o PROEJA teve como protagonismo os Institutos Federais, sendo a inclusão da EJA uma condição para o seu funcionamento. A diferença, ao longo dos governos do PT em relação à execução, foi o Programa Escola de Fábrica que, por meio da RSE, foi ofertado pelas empresas contando com a transferência do fundo público para instituições privadas.

A terceira e última característica que apontamos se remete à *juvenilização induzida* promovida pelos programas federais principalmente ao longo dos governos do PT. Esse fenômeno, considerado aqui como intencional, se consolida nos últimos anos como uma das principais faces da identidade da EJA no país, considerado em parte como mecanismo reparador do precoce ingresso no mercado de trabalho, inexorável das medidas de exclusão deste segmento etário da Educação Básica regular tanto em virtude da intensificação da precariedade estrutural dos sistemas de ensino de caráter público, quanto por meio das medidas de accountability educacional.

No entanto, para além da abordagem acima, corroboramos de maneira incisiva com o estudo de Souza (2011). O autor aponta que a *juvenilização* da EJA é um dos flancos estratégicos para a gestão da pobreza e da miséria no Brasil, principalmente por sua potencialidade para ocasionar distúrbios à ordem hegemônica. Em sua pesquisa, baseada em dados do IPEA, se evidencia a expansão das políticas sociais para a juventude após a década de 1990 diante da concentração dos principais problemas sociais nesta faixa etária envolvendo o maior risco de mortalidade, alcoolismo e AIDS. Além disso, constata-se na área educacional que os jovens protagonizam os mais significativos indicadores de evasão e repetência. Por essa razão combinam-se nas políticas públicas para a EJA a focalização intrínseca à formação de novos valores geracionais como a empregabilidade, o protagonismo social e a cidadania ativa no bojo da sociabilidade burguesa, com os determinantes internacionais para tal iniciativa, como exposto por Gouveia (2014), assim como no relatório da OIT *A crise do emprego jovem: tempo de agir* (OIT, 2012).

As políticas públicas para a qualificação profissional da juventude se inserem no conjunto de medidas para a conformação das camadas subalternas com a finalidade de mediar os conflitos de classe e manter a hegemonia do projeto neoliberal. Mais precisamente, tais políticas públicas carregam em si uma pedagogia política para a conformação ética e moral, que os tornam sujeitos ativos na construção do consenso em torno do projeto dominante de sociedade (SOUZA, 2011, p. 20). Inexorável desta condição programática, Sposito e Carrano (2003, p. 18) identificam que a década de 1990 demarca a reconfiguração das políticas públicas para a juventude, com a finalidade de sua inserção laboral, sendo a década anterior voltada para o “enfrentamento da pobreza e prevenção do delito”. Neste contexto são criados um amplo rol de programas federais que integram a EJA à Educação Profissional.

CONCLUSÃO

Para a realização das considerações finais nos nortearmos na questão inicial da pesquisa e seus respectivos desdobramentos, assim como nos objetivos que guiaram a presente investigação. Tomamos como arguição central os impactos provocados pela reforma gerencial do Estado brasileiro sobre a gestão das políticas públicas para a EJA no Brasil, que se originou da hipótese de que o processo de recomposição burguesa no contexto de crise orgânica do capital, que materializou a ofensiva neoliberal e posteriormente sua mediação pelas teses da Terceira Via no país, provocou a reestruturação das políticas educacionais para a EJA ao longo do processo histórico destacado no primeiro capítulo – demarcado entre os anos de 1996 e 2016. Para o exame destes elencamos os seguintes objetivos: a explicitação do contexto sócio-histórico no qual reforma gerencial se materializou; a identificação dos determinantes da recomposição burguesa no processo de reconfiguração das políticas educacionais no país; a avaliação dos impactos da reforma gerencial nas políticas públicas para EJA no Brasil; e, por fim, coube explicar em que aspecto a integração da EJA à formação profissional materializa uma estratégia de mediação do conflito de classes.

Como apontamos nos procedimentos metodológicos da pesquisa para a abordagem da problemática desenvolvida, e ante os objetivos propostos, que realizamos, por meio da investigação bibliográfico-documental, a análise do problema sob a perspectiva da totalidade, da mediação e da contradição, considerando as vicissitudes conjunturais e a essência do regime de acumulação capitalista limitados. Por essa razão examinamos no terceiro capítulo a crise orgânica do capital apontando que o processo de esgotamento do sistema capitalista está em suas próprias bases, que se encontra no atual estágio histórico em franco desgaste perceptível tanto pelas crises em sua temporalidade efêmera, quanto pelo progressivo esfacelamento do regime sociometabólico do capital.

Para a sustentação das bases no qual a tese se desenvolveu, buscamos na literatura marxista os marcos iniciais deste processo, identificando no esgotamento da combinação entre o regime produtivo fordista-taylorista e o Estado de Bem-Estar social a gênese da crise. O exercício se deu pela exposição das faces contraditórias da “Era de Ouro do Capitalismo”, encontrando em seu processo expansivo as razões para a crise orgânica do capital situadas nos dias atuais em todos “os poros” da vida humana na sociedade classes, como bem explica Mészáros (2011) por meio da análise dos limites para a superação da estagnação da acumulação de capital sem compatibilizar a necessidade humana em seus fins, como exposto na consolidação do regime de acumulação flexível. Esse novo tempo originou reengenharias conjunturais para a reestruturação do sistema do capital, sendo no primeiro momento pela ascensão do neoliberalismo ortodoxo que se esgotou ao longo das décadas de 1980 e 1990, remediado posteriormente pela agenda política e econômica da Terceira Via.

O projeto originado pelo “novo” trabalhismo britânico faz parte do processo de recomposição burguesa através da redefinição programática do campo superestrutural, como forma de mitigação das questões sociais por meio do redimensionamento das ações do Estado e pela incorporação de uma nova ética societária, inexorável dos determinantes impetrados pela estrutura de acordo com suas novas morfologias. Neste sentido, identificamos de modo simétrico às transformações das relações sociais de produção neste novo tempo histórico as bases para a reforma do Estado, tomando como primazia o esfacelamento do caráter público-estatal e do conteúdo político do *Welfare State* através da apologia da lógica do mercado e as ingerências mitológicas acerca da (in)eficiência deste.

Concluimos o terceiro capítulo expondo como este processo originou novos imperativos para a formação humana com base nas demandas produtivas, considerando paralelamente os mecanismos para a reestruturação dos mecanismos de mediação do conflito de classes. Isto se deu pela exposição da redefinição das finalidades formativas sob a ótica do capital, considerando a reengenharia da dualidade escolar para a formação da classe trabalhadora por meio da cristalização de novos valores ético-políticos e para a geração de mais-valor. Tomamos como centralidade neste momento a reificação da ideologia da empregabilidade como

resultante dos ditames da “captura da subjetividade”, que se impetra através do recrudescimento da Teoria do Capital Humano e da orientação das práticas pedagógicas hegemônicas sob às premissas da Sociedade do Conhecimento e da Pedagogia das Competências. Isto tem como vértice a reestruturação da gestão das políticas educacionais com base no gerencialismo que imputa, por meio do *accountability educacional*, novos mecanismos de controle e regulação dos sistemas de ensino para a formação do “homem de novo tipo”. Após as premissas teóricas, resultantes de diferentes análises da totalidade concreta, evidenciamos as estratégias do capital para a formação humana tendo como principal foco a adaptação da classe trabalhadora às novas demandas do regime produtivo.

No quarto capítulo buscamos a explicitação da materialização da reforma gerencial no Brasil e seus respectivos impactos para a reconfiguração das políticas educacionais no país. Para tal, realizamos a análise da formação socioeconômica brasileira e a identificação da “nova face da revolução burguesa” no país com o intuito de evidenciar historicamente as transformações superestruturais – “pelo alto” –, e o seu caráter similar à via prussiana, para chegarmos à conclusão de que as bases da contrarreforma do Estado se deram nos parâmetros de sua inserção dependente no sistema capitalista global escamoteando, por meio da ampliação da “democracia”, sua refuncionalização para a contemplação das demandas do mercado. Realizado este exercício, voltamo-nos para a exposição do conteúdo contrarreformista e toda alteração da estruturação do aparato estatal, considerando parte da literatura crítica para a contraposição das teses tomando como vértice seus impactos para a educação.

Como conclusão deste capítulo verificamos os resultantes da ofensiva neoliberal sobre a consolidação das políticas públicas para a educação no Brasil, identificando neste processo as mutações em diferentes campos que ocorreram de modo concomitante. A primeira foi a redefinição das políticas avaliativas por meio da criação das avaliações externas, e a inauguração dos indicadores sob os imperativos da “qualidade” de acordo com as deliberações dos organismos internacionais. A segunda se deu com as transformações no campo do currículo, que reproduziram no território nacional os determinantes internacionais para a formação humana sob a ótica do capital, onde descartamos sua reprodução literal

no âmbito das práticas curriculares, mas apontando as diretrizes no campo da Pedagogia das Competências. O terceiro momento-movimento, derivado do mesmo processo por meio dos mecanismos de regulação da educação com o refino das avaliações externas, ocorreu pelas novas prerrogativas do trabalho docente com foco no pragmatismo, atendendo as novas predileções hegemônicas do *fazer docente*. O quarto elemento derivado das contrarreformas educacionais se consolidou por meio do exame da reconfiguração do financiamento para a educação, onde analisamos os fundos criados após a reforma gerencial do Estado e suas prerrogativas. Por fim, identificamos a reestruturação da educação após a consolidação da LDB.

Entendemos que todos esses aspectos materializados pelas contrarreformas têm como essência os ditames do neoliberalismo mediado pelas teses da Terceira Via, compondo conjunta e sincronicamente os determinantes da recomposição burguesa para a formação humana. Esta assertiva nos encaminhou analiticamente para as prerrogativas da agenda hegemônica em sua totalidade para desencadearmos seus impactos sobre a EJA que, mesmo de modo diferenciado e periférico, apresentou significativas transformações derivadas da combinação entre a consolidação da NGP e a reorientação das finalidades formativas. Neste intento realizamos no último capítulo a avaliação dos impactos da reforma gerencial nas políticas públicas para EJA no Brasil, tendo como ponto de partida a identificação da sua identidade e a sua consolidação no corpo das políticas públicas para a educação.

Sobre a identidade da EJA realizamos a exposição do seu histórico no país, o que nos permite afirmar no primeiro momento que a EJA reflete de maneira profunda as intencionalidades do bloco no poder, não contendo em si uma “marca” consistente até os dias atuais. Isto pode ser conferido pelo conteúdo das campanhas e movimentos de alfabetização da classe trabalhadora, com suas vicissitudes históricas que ora incrementou os ditames da sociabilidade-urbanidade no processo de consolidação do Estado-nação e suas variâncias ideológicas e ético-políticas, e em outros momentos esteve próximo dos princípios da Educação Popular. Por isso podemos retratar na primeira assertiva sobre os mecanismos de escolarização da população jovem, adulta e idosa analfabeta, ou com baixa escolaridade, ao longo da história do país, esteve articulado ao projeto de desenvolvimento desigual e

combinado tanto para a conformação da classe trabalhadora e o incremento do trabalho simples, quanto para sua conscientização política sob os princípios do método freireano.

A segunda consideração final acerca da identidade da EJA é sobre o seu caráter descontínuo, não se transformando ao longo da história do país em movimentos amplos e contínuos, cabendo destaque para a duração da CEEA e do MOBREAL. Outra característica da descontinuidade, considerando a EJA após a institucionalização da LDB em relação à demanda e a oferta dessa modalidade de ensino, se remete à transição-conclusão dos níveis de ensino Fundamental e Médio como verificamos ao longo do processo histórico e no subcapítulo posterior – “O quadro estatístico da EJA no contexto da ofensiva neoliberal”. Isto nos permite afirmar que grande parcela das políticas educacionais para os jovens, adultos e idosos matriculados na EJA recusam o sentido do “básico” prescrito pela LDB, mantendo em proporção considerável essa fração demográfica à margem.

A terceira conclusão que extraímos após o exame da historicidade da EJA no Brasil se deu com a exposição da duração dos cursos, programas e campanhas de alfabetização, assim como o próprio sentido da escolarização ofertada para os jovens, adultos e idosos demandantes. Em sua totalidade se desdobraram em processos curtos destinados à instrumentalização cognitiva básica, o que demonstra em sua essência a operacionalização da escolarização destes segmentos demográficos para o trabalho simples, agravando após a década de 1960 com as medidas de certificação, que atualmente ganha cada vez mais fôlego com o ENCCEJA.

Tabela 46 - Número de inscrito no ENCCEJA (2013-2018).

Ano	Inscritos
2018	1.695.607
2017	1.575.561
2014	146.475
2013	128.581

Fonte: Extraído de INEP (2018).

Por fim, verificamos nos antecedentes históricos da EJA a sua condição precária tanto em sua materialização quando comparada aos demais níveis e modalidades de ensino, quanto na própria efetivação ante a demanda existente. Como principal argumentação podemos reiterar sua inclusão, e até exclusão, nas políticas públicas para o financiamento da educação no país, assim como no valor repassado para o custeio dos programas – como exposto no caso do PAS. Os dados expostos apontaram de maneira incisiva sua condição periférica nos fundos após a contrarreforma do Estado, assim como o valor irrisório para o pagamento das bolsas para os docentes atuarem nos diferentes programas, confirmado pelas intencionalidades dos intelectuais orgânicos do capital – como explícito nas assertivas dos intelectuais orgânico do capital, como Claudio Moura e Castro – e as prioridades da oferta educacional no processo de recomposição burguesa com foco no Ensino Fundamental ao longo da década de 1990.

As considerações deste subcapítulo nos permitem afirmar conclusivamente que a identidade da EJA no país, consolidada ao longo do processo histórico, se constitui como “frouxa”, precária e inconsistente ante sua variação programática de acordo com as intencionalidades do bloco no poder. Ou seja, em momentos históricos diferenciados a EJA cumpre distintos papéis refletindo os paradoxos acerca da escolarização-certificação de jovens, adultos e idosos. O que se constitui como algo perene, repaginado ante às estratégias formativas e, principalmente discursivas, é a sua função compensatória. Sob tais apontamentos realizamos no subcapítulo posterior, que evidenciou estatisticamente a dinâmica das políticas públicas para a EJA, as mutações para essa modalidade de ensino e a continuidade dos problemas históricos vide a não superação do analfabetismo e a rasa escolaridade de diferentes segmentos demográficos.

Os dados estatísticos oficiais nos apresentaram a continuidade do analfabetismo no país em números consideráveis, sendo este concentrado na população negra, rural, das regiões norte e nordeste, e principalmente nas classes periféricas, o que identificamos como a demanda bruta para a EJA no país justificando de todo modo a necessidade de incremento dessa modalidade de ensino. Em relação à demanda relativa, considerando o sentido do “básico” após a LDB, os dados apresentados colocam a EJA em outro patamar, vide a não conclusão

do Ensino Médio de aproximadamente 39% da população acima de 18 anos. Sobre a oferta apresentamos que a mesma se concentra na população jovem atendendo as orientações internacionais, sendo reiterada pela limitação etária de parte dos programas federais, dando margem ao que se classifica como *juvenilização da EJA*, mesmo identificado na presente pesquisa como um fator anterior à ofensiva neoliberal.

A análise dos dados estatísticos nos trouxe novas prerrogativas para concluirmos os impactos da contrarreforma do Estado sobre a EJA no que tange à oferta. A primeira se encontra na contínua descentralização ficando sob responsabilidade principalmente dos municípios – que levou a categorização *municipalização da EJA*. Esta, ao mesmo tempo em que obedece a argumentação da ampliação do controle social sobre a implementação das políticas públicas, respalda o reordenamento do pacto federativo após a LDB. A segunda se refere à continuidade dos programas de alfabetização e escolarização com maior participação da sociedade civil, atendendo as premissas da publicização. A terceira prerrogativa, entendida aqui como uma estratégia para a reconfiguração da mediação dos conflitos de classe ante os problemas sociais, assim como a potencialidade reativa, se refere à concentração de matrículas na população jovem correspondendo também às insuficiências da escola básica regular e da própria reprodução social e material da classe trabalhadora. Por fim, como identificamos neste subcapítulo mesmo com a demanda comprovada, está a redução da oferta da EJA.

Após a verificação da dinâmica estatística da EJA a pesquisa abordou de modo concomitante a sua consolidação após a LDB, as premissas constitucionais e os dois Planos Nacionais de Educação efetivados após a contrarreforma do Estado. Neste momento nosso objetivo foi identificar a consolidação das políticas públicas para a EJA em novos patamares estruturais e conjunturais, apontando os condicionantes e as contradições. A conclusão que chegamos que a LDB, depois complementada pela DCN EJA, trouxe avanços prescritivos para o reconhecimento dessa modalidade de ensino enquanto direito público subjetivo, incluindo a mutação da sua finalidade para além do sentido compensatório pensada a partir de então como equalizadora e qualificadora. Porém, os dados dos distintos PNEs nos

demonstraram que tais medidas não foram de encontro à apologia da EJA neste contexto histórico ante a insuficiente oferta e o pouco incremento à integração dessa modalidade de ensino à Educação Profissional, vide o recuo das matrículas ao longo dos últimos anos. Portanto, ante a equiparação das prescrições, que mesmo reconhecendo a importância da EJA e sua inclusão nas obrigações da oferta educacional, não alcançaram as metas preestabelecidas.

Posteriormente evidenciamos os impactos do financiamento para a EJA ressaltando a conjuntura de ajuste fiscal e a reestruturação das políticas educacionais no contexto de recomposição burguesa no Brasil, considerando as premissas do gerencialismo norteadas pela ideologia da eficácia e da transparência para a gestão das políticas públicas. O primeiro fato derivado deste processo foi a instauração do FUNDEF que extraiu a EJA do montante obrigando, consecutivamente, os sistemas subnacionais de ensino a transformá-las em ensino regular de caráter noturno. Como expressamos ao longo do texto, os impactos deste fundo foram vitais para a intensificação da precariedade da EJA acarretando impactos de curto e longo prazo, somado ao parco investimento no PAS.

Após a institucionalização do FUNDEB a EJA fora incluída no montante destinado para a educação pública, mas com o fator de ponderação inferior. Isto demonstra que no governo do PT, mesmo com todas as predileções para a erradicação do analfabetismo por meio do PBA, para a integração dos estudantes à Educação Profissional através dos programas, e com a criação da SECADI, não obteve resultados significativos na totalidade demandante vide a discrepância da quantia repassada quando comparamos a EJA com os diferentes níveis de ensino, apontando também a insuficiência e a predileção do financiamento para setores considerados relevantes – com condiz o fator de ponderação do FUNDEB.

Sobre a atuação-formação docente identificamos a escassez de cursos superiores para a formação destinada à EJA, seja em cursos integrais ou na disponibilidade de disciplinas que tenham essa modalidade de ensino como foco principal. Isto acarreta na não diferenciação dos docentes que atuam na EJA, vide a sua singularidade dos profissionais que trabalham na Educação Básica, provocando ou a infantilização da relação ensino-aprendizagem, ou a reprodução do mesmo

aparato didático-metodológico. Isto fere em largo sentido a especificidade da EJA em sua particularidade, implicando em possíveis empecilhos para a construção dos conhecimentos.

Por fim, coube explicar em que aspecto a integração da EJA à formação profissional materializa uma estratégia de mediação do conflito de classes, tomando como principal objeto a criação dos programas federais. A exposição, que tomou por base o exame documental, concluiu que as prescrições para a EJA neste formato atendem de modo profícuo os mecanismos de conformação da classe trabalhadora e as novas morfologias do trabalho simples e precário, atendendo primordialmente aos ditames da empregabilidade associado às práticas na escala local nos moldes da cidadania de novo tipo. Ao mesmo tempo, a exposição conseguiu comprovar os objetivos e as finalidades formativas da EJA integrada à Educação Profissional no PROJOVEM, voltado especificamente para o segmento demográfico jovem, e no PROEJA como forma de adaptação do *precariado* à formação básica e os demais programas respaldados pela RSE e pela publicização, objetivando o refino do exército industrial de reserva.

O que elucidamos nesta pesquisa foi em que aspecto a reforma gerencial do Estado brasileiro, originado do processo recomposição burguesa no contexto de orgânica do capital, impetrou um conjunto de transformações na gestão das políticas públicas para a EJA. Em seu conjunto evidenciamos que ocorreram transformações significativas nos aspectos mencionados, aglutinando tanto a redefinição das finalidades formativas derivadas do bloco histórico, quanto a implementação das teses do gerencialismo para a materialização das ações institucionais para a EJA. Em parte, podemos reiterar que ocorreram avanços prescritivos principalmente, não se efetivando consubstancialmente na prática, assim como não alterando a essência da educação para jovens, adultos e idosos ao longo do processo histórico. Poderíamos afirmar que ocorreu uma repaginação das políticas públicas para a EJA após a contrarreforma do Estado. Considerando o novo patamar das relações sociais de produção e do novo ordenamento do Estado, concluímos a presente tese reiterando que as transformações derivadas da reforma gerencial do Estado lograram para a EJA, mesmo que sendo efetivada de modo precário, aligeirado, descontínuo e periférico, as premissas para a manutenção da

hegemonia burguesa neste momento histórico e, portanto, cristaliza novos elementos para mediação do conflito de classes e reprodução ampliada do capital no âmbito do capitalismo dependente.

Esta conclusão se confirma na própria essência das políticas educacionais no sistema capitalista derivadas, com arranjos conjunturais específicos, para a sustentação do regime de acumulação. Neste campo de relação de forças na sociedade de classes verificamos que a pressão para a escolarização dos trabalhadores matriculados na EJA é incipiente, sendo este princípio consolidado como política pública recentemente, enquanto direito subjetivo. Ao mesmo tempo, podemos afirmar que a própria educação do proletariado foi limitada ao longo do processo histórico – em relação à EJA – nas rédeas do modelo de desenvolvimento dependente, com experiências de inclusão sob os limites societários hegemônicos, com ressalvas à Educação Popular.

Sua inclusão na agenda institucional se confirma com a LDB, se materializando com avanços e retrocessos. O instrumento legal conferido pela legislação após a reforma gerencial do Estado ao mesmo tempo que propiciou a inclusão dos jovens, adultos e idosos na agenda institucional para a educação, refez a diferenciação por dentro deste princípio através da “nova dualidade escolar”, indissociável da focalização da oferta. Pois além de promover a EJA de modo precário, aligeirado, periférico e descontínuo, consolidou para este segmento demográfico a escola “interessada” sob a ótica do capital e, ainda assim, insuficiente diante da demanda existente até os dias atuais. Isto nos permite concluir, sobre a EJA após a contrarreforma do Estado que a ausência da sua identidade “demarca a sua identidade”.

Isto se materializou nas premissas apontadas por meio da execução das políticas públicas para a EJA no país. Primeiro podemos afirmar que o processo de descentralização não provocou as intencionalidades teóricas da NGP, e nem de perto a captação da demanda. Mas consolidou a forma executória precária da EJA e a ampliação da responsabilização dos sistemas de ensino subnacionais, com destaque para os municípios. No mesmo intento reiteramos que os princípios da publicização não se destoaram da historicidade da EJA no país devido à

insuficiência da capilaridade dos programas de alfabetização, assim como sua própria execução – com enxuto orçamento e pífio resultado.

No segundo momento consideramos de modo conclusivo que, mesmo com o reconhecimento da EJA enquanto modalidade de ensino, o que se observa desde o ano de 2008 é a retração da oferta. No contexto de redução das turmas e das escolas de EJA concluímos hipoteticamente, tendo em vista a (sub)existência dessa modalidade de ensino, que o cenário futuro é desalentador e ao mesmo tempo compreensível criticamente tomando a agenda hegemônica para a educação. Ressaltamos isto pela concentração das matrículas na população jovem, erradicando progressivamente o analfabetismo deste segmento demográfico conjuntamente à ampliação da escolarização, logrando ao ostracismo o saldo negativo para os adultos e idosos, como reflexo até da pertinência deste para o mundo do trabalho.

O foco na população jovem, inexorável das transformações curriculares e das PNEs, indicam de modo explícito a reestruturação das finalidades formativas para essa modalidade de ensino. O terceiro elemento conclusivo da presente tese reside no “impulso qualificador” para a EJA após as DCN EJA, assim como as metas dos respectivos Planos, incrementando a formação para o trabalho simples sob a apologia da empregabilidade, e tendo como principal foco a população jovem, vide a limitação etária dos programas federais. Indissociável desta iniciativa está a reorientação dos valores ético-políticos basilares para a formação do “cidadão de novo tipo”, como explicitamos na estruturação do PROJOVEM. Neste quesito identificamos com maior primazia as intencionalidades do bloco histórico para a política do conhecimento, tendo como principal propósito o voluntarismo e as ações na escala local, por meio da responsabilização dos indivíduos e a sua fragmentação enquanto classe.

Por fim, concluímos que a base, e ao mesmo tempo o reflexo, da condição precária da EJA reside no financiamento. Após a reforma gerencial do Estado a EJA fora excluída no FUNDEF e “incluída” de modo periférico no FUNDEB, vide o fator de ponderação. Isto trouxe impactos de toda ordem para essa modalidade de ensino no país afetando a oferta, a estrutura precária dos programas e a própria formação-escolarização dos jovens, adultos e idosos matriculados na EJA,

levando nos dias atuais à exclusão dos segmentos demográficos periféricos da escola. Tendo como causa os determinantes externos para a educação, como a focalização no Ensino Fundamental, ou as predileções para a formação básica, podemos concluir que a EJA sempre figurou entre a recusa e a perca inserção na totalidade do montante, como por exemplo o valor per capita do financiamento quando comparado aos níveis e as modalidades de ensino.

Esses fatores reiteram o projeto da burguesia para a educação da classe trabalhadora, que acerca da EJA tem um significado mais profundo por tratar-se da dupla exclusão dos “bancos” escolares. A primeira pelos diversos infortúnios das trajetórias de vida da população periférica demarcadas pela exclusão na infância, ou nos impropérios do ingresso precoce no mundo do trabalho. O segundo significado se perfaz no presente pela limitação da oferta, ou a sua execução precária. Os impactos são vistos nos dias atuais em conformidade à formação social brasileira, onde os negros, pardos e os que vivem no campo são os que mais permeiam à subalternização-exclusão. Contudo, mesmo após a institucionalização da EJA no contexto da reforma gerencial do Estado, sua marca social ainda refaz, sob nova roupagem, o projeto classista de educação para a classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização do trabalho: subsunção real da viração. **Passa Palavra**. Rio de Janeiro, 19 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://passapalavra.info/2017/02/110685>>. Acesso em: 10 de junho de 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, 2007.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. **Educação & Sociedade**, v. 69, ano xx, 1999.

_____. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Um olhar sociológico em torno da accountability em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Orgs.). **Olhares e interfaces**: reflexões críticas sobre a avaliação. São Paulo: Cortez, 2010.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. O plano decenal de educação para todos e a estratégia nacional de desenvolvimento. **Em Aberto**, v. 13, n. 59, 2008.

ALGEBAILLE, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil**: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. A subjetividade às avessas: toyotismo e "captura" da subjetividade do trabalho pelo capital. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v. 11, n. 2, 2008.

_____. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. Terceirização e capitalismo no Brasil: um par perfeito. **Revista TST**, v. 80, n. 03, Brasília, jul./set. 2014.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, v. 28, n. 1, 2002.

AMORIM, Henrique. Prática política, qualificações profissionais e trabalho imaterial hoje. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33, 2009.

ANCASSUERD, Marli Pinto. **Políticas públicas de educação de jovens e adultos no ABC paulista**: conquistas de direitos e ampliação da esfera pública. 2009. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Rodrigo Coutinho; SOUZA, José dos Santos. Relação entre reforma gerencial e gestão de políticas públicas de EJA na literatura da área de educação no Brasil. **Cadernos da ANPAE**, n. 37, v. 1, 2016.

ANDREWS, Christina Windsor; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**, v. 45, 1998.

ANTUNES, Ricardo. “Terceira Via”: Uma Via de Continuidade do Neoliberalismo. **Debate Sindical**, n. 32, 1999.

_____. **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. O trabalho e seus sentidos. **Revista Debate & Sociedade**, v. 1, n. 1, 2008.

_____. O trabalho, sua nova morfologia e a era da precarização estrutural. **Revista Theomai**, n. 19, 2009.

_____. As configurações do trabalho na sociedade capitalista. **Revista Katálysis**, v. 12, n. 2, 2009a.

_____. **Adeus ao trabalho?**: ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Entrevista. São Paulo: **Brasil de Fato**. 19 de Setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/09/19/temer-e-capaz-de-regredir-lei-rabalhista-a-epoca-da-escravidao-diz-ricardo-antunes/>>. Acesso em: 10 de junho de 2017.

ANTUNES, Ricardo; POCHMANN, Marcio. A desconstrução do trabalho e a explosão do desemprego estrutural e da pobreza no Brasil. **Revista da CLACSO**, v. 200, n. 7, 2007.

_____. Dimensões do desemprego e da pobreza no Brasil. **InterfaceEHS**, v. 3, n. 2, 2008.

ANUATTI NETO, Francisco; FERNANDES, Reynaldo. Grau de cobertura e resultados econômicos do ensino supletivo no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 54, n. 2, 2000.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; HORODYNSKI-MATSUSHIGUE, Lighia. B.; HELENE, Otaviano; CAMARGO; Rubens Barbosa. Passando a limpo o financiamento da educação nacional: algumas considerações. **Revista da ADUSP**, v. 32, 30-42, 2004.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, 2004.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ARROYO, Miguel Gonzales. As relações sociais na escola e a formação do trabalhador. In: FERRETI, Celso João; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, Maria Rita N. Sales. **Trabalho, formação e currículo: para onde vai a escola?** São Paulo: Xamã, 1999.

_____. Fracasso/sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. **Em Aberto**, v. 17, n. 71, 2000.

BALDACCI, Luiz Mauricio. **PROEJA: uma possibilidade de formação omnilateral das classes populares?** 2010. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educacion: estudio sectorial del Banco Mundial**. Estados Unidos: Banco Mundial, 1995.

_____. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington: Banco Mundial, 1997.

_____. **O desafio da inclusão**. Hong Kong, 1997. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/speech.htm>>. Acesso em: 20 de maio de 2016.

_____. **Conhecimento e inovação para a competitividade**. Brasília: CNI, 2008.

_____. **Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes da América Latina e Caribe**. Washington: Banco Mundial, 2014.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação. **Revista de Sociologia e Política**.v. 07, n. 21, 2003.

BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Djalma. **Capital social: teoria e prática**. Ijuí: Editora da Unijuí, 2006.

BARBOSA FILHO. Fernando de Holanda; PORTO, Rogério; LIBERATO, Denísio. Pronatec Bolsa-Formação - uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de

trabalho formal." In: Encontro Nacional de Economia, 43., Foz do Iguaçu, Paraná, 2016. **Anais...** Paraná: ANPEC, 2016.

BARRETO, Carla Alessandra. **'Políticas públicas e vínculos privados'**: uma análise do novo padrão de ação estatal na educação de jovens e adultos em Araraquara. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos – São Paulo.

BARRETO, Helena Motta Salles. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2000.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Políticas sociais e educação**: o Programa Alfabetização Solidária e a participação das Instituições de Ensino Superior na sua implementação. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. **O "programa Alfabetização Solidária"**: terceirização no contexto da Reforma do Estado. In: Reunião Anual da ANPEd, 29., 2006, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Minas Gerais: ANPEd, 2006.

_____. "Programa Alfabetização Solidária": terceirização no contexto da reforma do Estado. **Educar em Revista**, n. 38, set./dez. 2010.

BARZELAY, Michael. La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, v. 19, 2001.

BECKER, Gary Stanlet. **El capital humano**. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Cultura do Povo e Educação Popular. **Revista da Faculdade de Educação**, n. 5, 1979.

_____. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 4, 1997.

_____. Paulo Freire In: BRITTO, Jader Medeiros. FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque (Orgs.). **Dicionário de Educadores do Brasil**. Rio de Janeiro: UFRRJ; Brasília: MEC: INEP, 2002.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; TAVARES, Maria da Conceição. Desenvolvimento no Brasil: lembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (Orgs.). **Políticas para a retomada do crescimento**: reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.

BENDFELDT, Juan F. A dimensão desconhecida do capital: o capital humano. In: BENDFELDT, Juan F.; Maria Teresa Infante Barros; FUENTES, Maria del Carmen Aceña de. **Educação em crise**. Porto Alegre: Ortiz: IEE, 1994.

BENOIT, Hector; ANTUNES, Jadir. **O problema da crise capitalista em o capital de Marx**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BERNARDO, Marcia Hespanhol. **Trabalho duro, discurso flexível**: uma análise das contradições do toyotismo a partir da vivência de trabalhadores. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

BIANCHI, Alvaro. Crise e representação empresarial: o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais. **Revista de Sociologia e Política**, n. 16, 2001.

_____. Uma crítica à economia política da terceira via. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, 2004.

_____. Estratégia do contratempo: notas para uma pesquisa sobre o conceito gramsciano de hegemonia. **Cadernos Cemarx**, v. 1, n. 4, 2007.

BIRZEA, César; ADÃO, Aúrea. **A pedagogia do sucesso**. Lisboa: Livros Horizonte, 1984.

BITENCOURT, Celeste Deográcias de Souza. **A noção de competência na política pública de educação de jovens e adultos da rede municipal de Betim**: avanço e ou retrocesso na formação humana. 2009. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BIRZEA, César; ADÃO, Aúrea. **A pedagogia do sucesso**. Lisboa: Livros Horizonte, 1984.

BOBBIO, Norberto. Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOITO JR, Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, 2007.

BOLLMANN, Maria Graça Nóbrega; AGUIAR, Letícia Carneiro. LDB – projetos em disputa: da tramitação à aprovação em 1996. **Retratos da Escola**, v. 10, n. 19, 2016.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, 2012.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BORON, Atílio; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (Orgs.). **A teoria marxista hoje**: problemas e perspectivas. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. São Paulo: Zahar, 1988.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. Boitempo Editorial, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei Nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946.** Lei Orgânica do Ensino Primário. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8529-2-janeiro-1946-458442-publicacaooriginal-1-e.html>. Acesso em: 14 de outubro de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto Nº 50.370, de 21 de março de 1961.** Dispõe sobre um programa de educação de base, e adota medidas necessárias à sua execução através de Escolas Radiofônicas nas áreas subdesenvolvidas do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste do País a ser empreendida pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-5037021marco-1961-390046-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 de outubro de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional Nº 24, de 1983.** Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emen-daconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 de maio de 2016.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei Nº 5.692 de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 11 de dezembro de 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Portaria Ministerial Nº 2.270, de 14 de agosto de 2002.** Institui o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA. Disponível em: <http://download.inepgov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2002/portaria2270.pdf>. Acesso em: 24 de novembro de 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portaria Nº 47, de três de maio de 2007.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, Nº 86, 7 de maio de 2007. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/Port47_3MAI07.pdf>. Acesso em: 22 de maio de 2017.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portaria Nº 109, de 27 de maio de 2009.** Estabelece a sistemática para a realização do Exame Nacional do Ensino Médio no exercício de 2009. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/05/2017&jornal=1&pagina=48&totalArquivos=152>>. Acesso em 22 de setembro de 2017.

_____. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira / Diretoria de estatísticas Educacionais. **Sinopse Estatística do Censo Escolar de 2007 a 2018.**

Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2018.

_____. Marcos de Referência do Programa nacional de alfabetização e cidadania. Brasília: MEC, 1990.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB Nº 3/2006**. Aprova as Diretrizes e procedimentos técnico-pedagógicos para a implementação do ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens, criado pela Lei Nº 11.129, de 30/7/2005, aprovado como “Projeto Experimental”, nos termos do art. 81 da LDB, pelo Parecer CNE/CEB nº 2/2005. Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03_06.pdf>. Acesso em: 11 de setembro de 2016.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Parecer CES/CNE Nº 776 de três de dezembro de 1997**. Orienta para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação. Brasília, 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/superior/legisla_superior_parecer77697.pdf>. Acesso em 11 de setembro de 2016.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em 11 de setembro de 2016.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP Nº 2, de primeiro de julho de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file>>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. **Resolução Nº 2, de primeiro de julho de 2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/res_cne_cp_02_03072015.pdf>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993 – versão acrescida.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Nº 2.080, de 13 de junho de 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf1/proejaportaria2080.pdf>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2017.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas**. Brasília, DF: MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais** Brasília: MEC/SEF, 1997.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Nacional de Educação Básica. **Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania: marcos de referência**. Brasília, DF. MEC: 1991.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica** Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Coleção cadernos pedagógicos do Projovem**. Percurso formativo. MEC: Brasília, 2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Apoio financeiro à educação de jovens e adultos: relatório 95/98**. MEC/SEF: Brasília, 1999.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CEB 11/2000**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília, 2000. Disponível em: <http://confinteabrasilais6.mec.gov.br/images/documentos/parecer_CNE_CEB_11_2000.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2017.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP Nº 1, de 18 de fevereiro de 2002**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília, 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf>. Acesso em: 18 de janeiro de 2017.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, Ministério de Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental, 1993.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria nº 2.270, de 14 de agosto de 2002. In: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Livro introdutório: documento básico: ensino fundamental e médio**. INEP: Brasília, 2002.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CEB Nº 2, de 7 de abril de 1998**. Institui

as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb02_98.pdf>. Acesso em: 02 de janeiro de 2015.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CEB/CNE Nº 1, de sete de abril de 1999.** Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto Nº 91.980, de 25 de Novembro de 1985.** Redefine os objetivos do Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL, altera sua denominação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91980-25-novembro-1985-442685-publicacaoriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 de março de 2015.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.** Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: < <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/d2264m.pdf>>. Acesso em: 02 de agosto de 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 08 de novembro de 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006.** Institui o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-006/2006/Decreto/D5840.htm> . Acesso em: 16 de janeiro de 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto Nº. 6.253, de 13 de novembro de 2007.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20010/2007/decretod6253.htm>Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

_____. Presidência da República. **Educação para Todos: caminhos para a mudança.** Brasília: MEC, 1985.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 13 de setembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalt>

o.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 20 janeiro 2017.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 22 de março de 2017.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao Art. N 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o Art. Nº 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do Art. Nº 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do Art. Nº 211 e ao § 3º do Art. Nº 212 e ao caput do Art. Nº 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 22 de março de 2017.

_____. Presidência da República. **I Plano de Desenvolvimento da Nova República - 1986-1989**. Brasília: Presidência da República, 1986.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 7.486, de seis de junho de 1986**. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1886 a 1989, e dá outras providências.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC, 1996.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 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. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 16 de janeiro de 2017.

_____. Presidência da República. **Lei Nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis2001/l10172.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 11.129, de 30 de junho de 2005**. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis Nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm>. Acesso em: 22 de março de 2014.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 11.180, de 23 de setembro de 2005**. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei Nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111180.htm>. Acesso em: 17 de setembro de 2017.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. Nº 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei Nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis Nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 16 de janeiro de 2017.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 11.692, de 10 de junho de 2008**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, instituído pela Lei Nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis Nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm>. Acesso em: 20 de dezembro de 2016.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis Nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, Nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e Nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2017.

_____. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: República Federativa do Brasil. 2014, pp. 2-7.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei Nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm>. Acesso em: 02 de março de 2017.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 13.467, de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis Nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm>. Acesso em: 02 de março de 2018.

_____. Presidência da República. **Lei Nº 13.632, de seis de março de 2018**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre educação e aprendizagem ao longo da vida. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13632.htm>. Acesso em: 11 de junho de 2018.

_____. Projeto Pedagógico Integrado do Projovem Urbano. Brasília: MEC, 2008.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Pátria educadora: a qualificação do Ensino Básico como obra de construção Nacional**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2015.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Coordenação Nacional do Projovem. **Relatório parcial de avaliação do Projovem 2007**. Brasília, DF, 2008.

_____. Soletre mobral e leia brasil cinco anos de luta pela alfabetização. Mato Grosso do Sul: Guavira, 1978 (?).

BRAUDEL, Fernand. **Reflexões sobre a história**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1992.

BRENNER, Robert. A crise emergente do capitalismo mundial: do neoliberalismo à depressão. **Outubro**, n. 3, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. Brasília: MARE/ENAP, 1995.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro, 1996.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova - revista de cultura e política**, n. 45, 1997.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de administração pública**, v. 34, n. 4, 2000.

_____. **Globalização e competição**: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRUNEL, Carmen. Jovens cada vez mais jovens na educação de jovens e adultos. Porto Alegre: Mediação, 2004.

CAMPOS, André Gambier. Projeto de Lei Nº 4.330/2004 e a terceirização no Brasil. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, v. 1, n. 59, 2015.

CANCLINI, Nestor Garcia. **Consumidores e Cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora**, v. 2, n. 1, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do estado. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**, v. 6, 1998.

CARNOY, Martin; LEVIN, Henry. **Escola e trabalho no Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 1987.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. As políticas para a educação de jovens e adultos nos governos Lula (2003-2010). In: Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, 3., 2011. Zaragoza, Espanha. **Anais...** Zaragoza, Espanha: ANPAE, 2011.

_____. **As políticas para a educação de jovens e adultos nos governos Lula (2003-2010)**. In: Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, 4., 2012. Porto, Portugal. **Anais...** Porto, Portugal: ANPAE, 2012.

_____. O financiamento da EJA no Brasil: repercussões iniciais do FUNDEB. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, n. 3, 2014.

CARVALHO, Roseli Vaz. A juventude na Educação de Jovens e Adultos: uma categoria provisória ou permanente. In: Congresso Nacional de Educação, 9., 2009. Paraná. **Anais...** Paraná: EDUCERE, 2009.

CASALI, Alípio et al. (Orgs.). **Empregabilidade e educação**: novos caminhos do mundo do trabalho São Paulo: EDUC, 1997.

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

CASTRO, Claudio Moura e. **Educação Brasileira**: consertos e remendos. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

_____. **A receita dos educadores**. Revista Veja. São Paulo, página 50, 23 de jun.de 1993. Disponível em <<https://acervo.veja.abril.com.br/index.html#/editoin/33249?page=50§ion=1>>. Acesso em: 23 de outubro de 2016.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. Política educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, Agosto/2001.

CATELLI Jr., Roberto; GISI, Bruna; SERRÃO, Luis Felipe Soares. ENCCEJA: cenário de disputa na educação de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 94, n. 238, p. 721-744, 2013.

CEPAL. Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade: resumo e conclusões. In: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000.

CESAR, Monica de Jesus. **“Empresa-cidadã”**: uma estratégia de hegemonia. São Paulo: Cortez, 2008.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do PLANFOR ao PNQ. In: Reunião Anual da ANPEd, 27., 2004, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Minas Gerais: ANPEd, 2004.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Capitalismo de fim de século. In: COGIOLLA, Osvaldo (Org.). **Globalização e socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997.

CHILANTE, Edinéia Navarro. **Processo decisório em políticas públicas**: análise da formulação do PROEJA em âmbito nacional. 2013. 298 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo.

CRISTOPHE, Micheline. **A legislação sobre a Educação Tecnológica, no quadro da Educação Profissional brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade, 2005. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/paulolima/arquivo/ept/texto%2003.pdf>>. Acesso em: 30 de setembro de 2017.

CIAVATTA, Maria. **Mediações históricas de trabalho e educação**: gênese e disputas na formação dos trabalhadores. Rio de Janeiro: Lamparina, CNPq, Faperj, 2009.

CLAD. **Uma nova gestão pública para a América Latina**. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1998.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, v. 37, n. 2, 2012.

COGGIOLA, Osvaldo. Ondas longas e crises econômicas. In: KATZ, Claudio; COGGIOLA, Osvaldo. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã, 1996.

CONFINTEA, V. **Declaração de Hamburgo**. In: V Conferência Internacional de Educação de Adultos. Hamburgo, Alemanha. 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes: Estado, revolução e democracia na teoria marxista**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

_____. Os “Longos Anos 60”: Marxismo e Estruturalismo. In: CABRAL, Severino (Org.). **5 décadas em questão: 50 anos da Livraria Leonardo da Vinci**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

_____. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

_____. **O estruturalismo e a miséria da razão**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

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

_____. **O leitor de Gramsci; escritos escolhidos 1916-1935**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a.

COUTINHO, Wânia Regina. Sociedade civil e as políticas de educação de jovens e adultos: a atuação das ONGs no Rio de Janeiro. In: Reunião Anual da ANPEd, 28., 2005, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Minas Gerais: ANPEd, 2005.

COSTA, Ramiro M. **Configurações da política de integração: educação profissional e básica na modalidade de educação de jovens e adultos nos Institutos Federais em Santa Catarina**. 2015. 384 f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina.

CREMONESE, Baltazar Carboni. Análise política do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. 2012. 256 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP

CROZIER, Michel. **Estado Modesto, estado moderno: estratégia para uma outra mudança**. Brasília: FUNCEP, 1989.

CUNHA, Luiz Antônio. **Política educacional no Brasil: a profissionalização no Ensino Médio**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1977.

_____. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1978.

_____. Uma leitura da teoria da escola capitalista. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

_____. **Verbas da educação**: o legal x o real. Niterói: Editora da UFF, 2000.

_____. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **O financiamento da educação estatal no Brasil**: novos ou velhos desafios. São Paulo: Xamã, 2004.

_____. Fundeb: a redenção da educação básica? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, out. 2006.

_____. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios. **Revista Educação On-line PUC-Rio**, n. 10, 2012.

_____. O Fundef e os equívocos na legislação e documentação oficial. **Cadernos de pesquisa**, n. 113, 2013.

_____. Alguns desafios do financiamento da educação. **Revista Pedagógica**, v. 16, n. 33, 2015.

DELFINO, Denísio Augusto Liberato; PORTO, Rogério; BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. Pronatec Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial Sobre Reinserção No Mercado De Trabalho Formal. In: Encontro Nacional de Economia, 43., 2015, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis, Santa Catarina: ANPEC, 2015.

DEMO, Pedro. **A nova LDB**: ranços e avanços. São Paulo: Papyrus Editora, 1997.

DI PIERRO, Maria Clara. **As Políticas Públicas de Jovens e Adultos no Brasil do período 1985/1999**. 2000. Tese (Doutorado em Educação). Instituto de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

_____. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 27, n. 2, jul. /dez. 2001.

_____. O financiamento público da educação básica de jovens e adultos. In: Reunião Anual da ANPEd, 25., 2002, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Minas Gerais: ANPEd, 2002.

_____. Transição de paradigma na educação de jovens e adultos: do ensino supletivo para a educação continuada ao longo da vida. **Alfabetização e cidadania**: revista de educação de jovens e adultos, n. 17

_____. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Revista Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, out. 2005.

_____. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, 2010.

DI PIERRO, Maria Clara; HADDAD, Sergio. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, 2010.

_____. Transformações nas políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. **Cadernos Cedes**, v. 35, n. 96, 2015.

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, 2001.

DIAS, Marco Antonio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Revista Estratégica**, v. 10, n. 1, 2013.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 4, 1996.

DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de Estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DRUCKER, Peter. **A sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1993.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, 2004.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. **GAPP**, nº 3, 1995.

ELBE, Ingo. Trabalho alienado e abstrado [prefácio]. In: MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2017.

ENGUITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo Antonio Amadeo; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1994.

EVANGELISTA, Olinda; LEHER, Roberto. Todos pela Educação e o episódio Costin no MEC: a pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. **Trabalho Necessário**, v. 10, n. 15, 2012.

FÁVERO, Osmar. Lições da história: os avanços de sessenta anos e a relação com as políticas de negação de direitos que alimentam as condições do analfabetismo no Brasil. In: OLIVEIRA, Inês Barbosa de; PAIVA, Jane. **Educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____. Memória das campanhas e movimentos de educação de jovens e adultos (1947-1966). In: Encontro Luso-Brasileiro de História da Educação, 5., 2005, Évora Portugal. **Anais...** Évora, Portugal: SPCE, v. 5, 2005.

_____. Políticas Públicas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil. In: SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina. **Educação de Jovens e Adultos: políticas e práticas educativas**. Rio de Janeiro: NAU Editora: EDUR, 2011.

FÁVERO, Osmar; FREITAS, Marinaide. A educação de adultos e jovens e adultos: um olhar sobre o passado e o presente. **Revista Inter Ação**, v. 36, n. 2, 2011.

FOLADORI, Guillermo; MELAZZI, Gustavo; KLIPP, Renato. **A economia da sociedade capitalista e suas crises recorrentes**. São Paulo: Outras Expressões, 2016.

FERNANDES, Florestan. **A constituição inacabada: vias históricas e significado político**. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

_____. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Globo, 2006.

FERRARO, Alceu R. Analfabetismo no Brasil: tendência secular e avanços recentes resultados preliminares. **Cadernos de Pesquisa**, n. 52, 1985.

FERRARO, Alceu Ravanello; KREIDLOW, Daniel. Analfabetismo no Brasil: configuração e gênese das desigualdades regionais. **Educação e Realidade**, v. 29, n. 2, 2004.

FERREIRA, Eliza Bertolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

FIDALGO, Fernando Selmar. Qualidade, novas tecnologias e educação. In: FIDALGO, Fernando Selmar; MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Controle da qualidade total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte, MG: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

FIGUEIREDO, Bruno de Oliveira; SOUZA, José dos Santos. Juventude e poder local: trabalho, educação e conformação social no cotidiano do ProJovem Trabalhador. In: Seminário do Trabalho: Trabalho, Educação e Sociabilidade, 7., 2010, Marília, São Paulo. **Anais...** Marília, São Paulo: RET, 2010.

FIORI, José Luís. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des)Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. **Estado do Bem Estar Social: Padrões e crises**. Rio de Janeiro: IMS/UERJ, 1997.

FONTES, Virgínia. Imperialismo e crise. In: SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. **Capitalismo em crise: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial**. São Paulo: Editora Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2009.

_____. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAG, Barbara. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Centauro, 2005.

FREITAS, Luiz Carlos de. Neotecnicismo e formação do educador. In: ALVES, Nilda (Org.). **Formação de professores: pensar e fazer**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, out. 2007.

_____. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo. **Seminário de Educação Brasileira**, v. 3, 2011.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e democracia**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo: Cortez, 2010a.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & sociedade**, v. 24, n. 82, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, 2005.

FURTADO, Celso. **Análise do 'modelo' brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1973.

_____. **O Brasil pós-milagre**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2004.

FURTER, Pierre. Educação de adultos e educação extra-escolar nas perspectivas da educação permanente. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 59, n. 131, 1973.

GADDOTI, Moacir. O MOVA-SP – Estado e movimentos populares. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Educação de Jovens e Adultos: teoria, prática e proposta**. São Paulo: Cortez, 2011.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Educação de Jovens e Adultos: teoria, prática e proposta**. São Paulo: Cortez, 2011.

GARCIA, Clarice Aparecida Alencar. Ciclos e qualidade de ensino: uma relação complexa. Reunião Anual da ANPEd, 24., 2001, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Minas Gerais: ANPEd, 2001.

GARCIA, Lênin Tomazett. **A política de Educação Profissional e Educação de Jovens e Adultos em Goiás: tranças desencadeadas com o PROEJA**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiás.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2007.

GENTILLI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

_____. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Educação de Jovens e Adultos no PNE 2001-2010**. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

_____. **O que podemos dizer sobre o Pronatec**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Políticas e financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na EJA. **EccoS Revista Científica**, v. 10, n. 2, 2008.

GOUVEIA, Fernanda Paixão de Souza; SILVA, Tânia Maria Almenara da (Orgs.). **Contribuições para o debate sobre a educação de jovens e adultos**. Curitiba: Appris, 2014.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Círculo do livro, 1978.

_____. **Cadernos do cárcere: volume 3: Maquiavel, notas sobre o estado e a política**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1999.

_____. **Cadernos do Cárcere, volume 3: Maquiavel. Notas sobre o estado e a política**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2000.

_____. **Cadernos do Cárcere, volume 1: Introdução ao estudo da filosofia, a filosofia de Benedetto Croce**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2000a.

_____. **Cadernos do Cárcere, volume 2: Os intelectuais. O princípio educativo**. Jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001.

_____. **Escritos Políticos, volume 2: 1921 a 1926**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. **Cadernos do Cárcere**, volume 6: literatura, folclore e gramática. Civilização Brasileira, 2011.

_____. **Cadernos do Cárcere**, volume 4: temas de cultura, ação católica. Americanismo e fordismo. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

_____. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre, RS: L&PM, 1980.

GUERRERO, Omar. El mito del nuevo "Management" público. **Gerencia**, v. 9, nº 25, 2006.

GURGEL, Claudio. **A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2003.

HADDAD, Sérgio. Tendências atuais da educação de jovens e adultos no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, ano 11, nº 56, out./dez. 1992

_____. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. A ação de governos locais na educação de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 35, maio/ago., 2007.

_____. **Novos Caminhos em Educação de Jovens e Adultos**. São Paulo: Global, 2007a.

_____. A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFINTEA VI. **Revista Brasileira de Educação**. V. 14, n. 41, maio/ago. 2009.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. **Diretrizes de Política Nacional de Educação de Jovens e Adultos: Consolidação de Documentos-1985/1994**. São Paulo. agosto, (mimeo), 1994.

_____. Escolarização de Jovens e Adultos. **Revista Brasileira de Educação**, mai/ago, 2000, n. 14.

HADDAD, Sérgio; FREITAS, Maria Virgínia de. Diagnóstico dos estudos e pesquisas sobre cursos supletivos – função suplência – via rádio, televisão e correspondência. São Paulo: CEDI, 1988.

HADDAD, Sérgio; SIQUEIRA, Maria Clara Di Pierro; DE FREITAS, Maria Virgínia. O ensino supletivo de 2º grau. **Cadernos de pesquisa**, n. 68, p. 62-69, 2013.

HAESBAERT, Rogério. Os dilemas da globalização – fragmentação. In: HAESBERT, Rogério (Org.). **Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo**. Niterói: Editora da UFF, 2013.

HAESBAERT, Rogério; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A nova des-ordem mundial**. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

- HARVEY, David. **A Condição Pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.
- _____. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.
- _____. **Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005a.
- _____. O “novo imperialismo”: acumulação por espoliação. In: PANITCH, Leo; LEYS, Colin (Orgs.). **O novo desafio imperial**. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- _____. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____. **Os limites do capital**. Boitempo Editorial, 2015.
- HAYEK, Friedrich August Von. Liberalismo. In: CRESPIGNY, Anthony de; CRONIN, Jeremy (Orgs.). **Ideologias políticas**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.
- _____. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010.
- HELENE, Otaviano. **Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.
- HIRATA, HELENA. Os mundos do trabalho. In: CASALI, Alípio et al. **Empregabilidade e educação**: novos caminhos no mundo do trabalho. São Paulo: EDUC, 1997.
- HOBBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HYPOLITO, Alvaro Luiz Moreira; IVO, Andressa Aita. Educação, políticas públicas e os processos de adesão e resistência à implantação de um curso na modalidade PROEJA. In: Reunião Anual da ANPEd, 34., 2011, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal Rio Grande do Norte: ANPEd, 2011.
- IANNI, Octavio. **O ciclo da revolução burguesa**. Petrópolis: Vozes, 1985.
- _____. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- _____. Globalização e crise do Estado-Nação. **Estudos de Sociologia**, v. 4, n. 6, 1998.
- _____. **Raças e classes sociais no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- IASI, Mauro. Política, Estado e ideologia na trama conjuntural. São Paulo: ICP, 2017.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico, 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- _____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1986-1990**. [CD-ROM]. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- _____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1999**. [CD-ROM]. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio 1990-2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?i_d_pesquisa=40>. Acesso em: 21 de janeiro de 2018.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica, 2000-2017**. Brasília, DF: INEP, 2018. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 16 janeiro de 2018.

_____. **Censo Escolar da Educação Básica, 2018**. Brasília, DF: INEP, 2018. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 20 de dezembro de 2018.

_____. **Portaria nº 447, de 24 de maio de 2017**. Estabelece diretrizes para o planejamento e a operacionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 2017. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27428172_PORTARIA_N_447_DE_24_DE_MAIO_DE_2017.aspx>. Acesso em: 20 de dezembro de 2018.

IRELAND, Timothy Denis. Educação de Jovens e Adultos como política pública no Brasil (2004-2010): os desafios da desigualdade e diversidade. **Rizoma Freireano**, v. 13, 2012.

IRELAND, Timothy; MACHADO, Maria Margarida; PAIVA, Jane. **Declaração de Hamburgo sobre educação de adultos – V CONFINTEA**. Educação de Jovens e Adultos, 1996.

JACOBI, Pedro. Os velhos problemas, mas sem o déficit. In: KOUTZI, Flavio (Org.). **Nova República: um balanço**. São Paulo: L&PM Editores, 1986.

KATZ, Claudio; COGGIOLA, Osvaldo. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã, 1996.

KONDER, Leandro. **Marxismo e alienação: contribuição para um estudo do conceito marxista de alienação**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KNOLL, Joachim Heinrich. A história das conferências internacionais da UNESCO sobre a Educação de Adultos de Elsinor (1949) a Hamburgo (1997): a política internacional de educação de adultos através das pessoas e programas. In: **Convergência**. UNESCO. Brasília: UNESCO, Ação Educativa, DVV International, 2009.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90. In: Reunião da Associação Nacional da ANPED, 24., 2001, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Minas Gerais: ANPED, 2001.

KUENZER, Acacia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. **Capitalismo, trabalho e educação**, v. 3, 2002.

_____. Pedagogia do Trabalho na acumulação flexível: os processos de inclusão excludente. **Boletim técnico do SENAC**, v. 31, n. 1, 2005.

_____. A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. **Educação e Sociedade**, v. 27, n. 96, 2006.

_____. Reforma da educação profissional ou ajuste ao regime de acumulação flexível? **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 5, n. 3, 2007.

_____. Pedagogia da fábrica: as relações de produção e a educação do trabalhador. **Em Aberto**, v. 4, n. 28, 2011.

_____. EM e EP na produção flexível: a dualidade invertida. **Retratos da Escola**, v. 5, n. 8, p. 43-55, 2012.

_____. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 139, 2017.

KURZ, Robert. **Poder mundial e dinheiro mundial**: crônicas do capitalismo em declínio. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015.

JACOBI, Pedro. Os velhos problemas, mas sem o deficit. In: KOUTZII, Flávio. **Nova República**: um balanço. Porto Alegre: L&PM Editores, 1986.

LALLI, Viviane Senna. O programa acelera Brasil. **Em aberto**, v. 17, n. 71, 2008.

LAMOSA, Rodrigo Azevedo; MACEDO, Jussara Marques de. A regulação do trabalho docente no contexto da reforma gerencial da educação. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 10, n. 20, 2015.

LAUREL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, v. 1, n. 3, 1999.

_____. Unesco, Banco Mundial e educação dos países periféricos. **Universidade e Sociedade**, n. 25, 2001.

_____. Reforma do estado: o privado contra o público. **Trabalho**, v. 1, n. 2, 2003.

LEITE, Sandra Fernandes. **O direito à educação básica para jovens e adultos da modalidade EJA no Brasil**: um resgate histórico e legal. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas – São Paulo.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O imperialismo**: fase superior do capitalismo. São Paulo: Global, 1987.

_____. **O Estado e a revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado e o controle social no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2011.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, 1988.

LINHART, Danièle. **A desmedida do capital**. São Paulo: Boitempo, 2007.

LOJKINE, Jean. **A revolução informacional**. São Paulo: Cortez, 1995.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. São Paulo: Busca Vida, 1987.

LUKÁCS, Gyorgy. A consciência de classe. In: VELHO, Otávio Guilherme; PALMEIRA, Moacir G. Soares; BERTELLI, Antônio Roberto. **Estrutura de classes e estratificação social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

_____. **Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzado (1986) e Bresser (1987). **Texto para Discussão**. IE/Unicamp, n. 157, 2009.

MACCIOCCI, Maria-Antonieta. **A favor de Gramsci**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

MACEDO, Jussara Marques de. A UNESCO e as políticas de formação para o trabalho docente: aproximações entre 1966 e 1996. **movimento**, n. 2, 2015.

_____. **Formação para o trabalho docente**. Curitiba: Appris, 2017.

MACIEL, David. O transformismo na substituição da institucionalidade autoritária pela institucionalidade democrática (1985-1990). **Projeto História**, São Paulo, n.38, jun. 2009.

_____. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, ano XIII, nº 11, 2011.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Controle da Qualidade Total: uma nova gestão do trabalho, uma nova pedagogia do capital. In: FIDALGO, Fernando Selmar; MACHADO, Lucília Regina de Souza (Orgs.). **Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital**. Minas Gerais: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

MACHADO, Maria Margarida. A trajetória da EJA na década de 90: políticas públicas sendo substituídas por solidariedade. In: Reunião Anual da ANPEd, 21., 1998, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Minas Gerais: ANPEd, 1998.

_____. O professor. In: HADDAD, Sérgio (Coord.). **Educação de jovens e adultos no Brasil (1986-1998)**. Brasília: MEC/INEP/Comped, 2002.

_____. **Formação de educadores de jovens e adultos**. Brasília: Secad/MEC, UNESCO, 2008.

_____. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. **Em Aberto**, v. 22, n. 82, 2009.

_____. Formação de professores para EJA: uma perspectiva de mudança. **Retratos da Escola**, v. 2, n. 2/3, 2012.

MAIOLINO, Elielma Souza. Relação estado e sociedade civil nas políticas educacionais para a educação de jovens e adultos. **Educação Temática Digital**, v. 17, n. 1, 2015.

MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 88, 2004.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARCELINO, Gileno Fernandes. A nova estratégia da reforma do estado. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 3, 1990.

_____. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, 2003.

MARCHI, Diana Maria; SCHÄFFER, Neiva Otero (Orgs.). **Educação de jovens e adultos: propostas para ações**. Porto Alegre: NIU&E-PROEXT-UFRGS; Santo Antônio da Patrulha: Secretaria Municipal de Educação, 2000.

MARINI, Caio. Inventário das principais medidas para melhoria da gestão pública no governo federal brasileiro. Brasília: MP/SEGES, 2009.

MARTINS, André Silva; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

_____. **Educação Básica: tragédia anunciada?** São Paulo: Xamã, 2015.

MARTINS, Erika Moreira. **Movimento" todos pela educação"**: um projeto de nação para a educação brasileira. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

MARX, Karl. **O capital: crítica de economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. **O capital: crítica de economia política**. volume I. São Paulo: Abril, 1988.

_____. **O capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **O capital: crítica de economia política**. Volume III. São Paulo: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **Contribuição à crítica da economia política.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. Trabalho assalariado e capital & salário, preço e lucro. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

_____. **Sobre a questão judaica.** São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos.** São Paulo: Martin Claret, 2017.

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

_____. **Manifesto comunista.** Boitempo Editorial, 2015.

MASCARO, Alysso Leando. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MATAS, Carles Ramió. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 21, 2001.

MATTOS, Valeria. **Pós-graduação em tempos de precarização do trabalho:** alongamento da escolaridade e alternativa ao desemprego. São Paulo: Xamã, 2011.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Burguesia e capitalismo no Brasil.** São Paulo: Ática, 1988.

MELLO, Alex Fiuza de. **Mundialização e política em Gramsci.** São Paulo: Cortez Editora, 1996.

MELLO, Guiomar Namó de. Ensino de 1º grau: as estratégias da transição democrática. In: MELLO; Guiomar Namó; VELLOSO, Jacques; WARDE, Miriam; SILVA; Roserley; SALGADO, Maria Umbelina (Orgs.). **Educação e transição democrática.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

_____. **Cidadania e competitividade:** desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1995.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado e economia no Brasil:** opções de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

_____. O Estado ampliado como ferramenta metodológica. 2014. **Marx e o Marxismo**, v.2, n.2, jan/jul 2014.

MÉSZÁROS, Istvan. **A educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **A crise do capital.** São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **A crise estrutural do capital.** São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011a.

MIALCHI, Nadeje Martins da Rocha. **As políticas de jovens e adultos no Brasil e suas formas institucionais e históricas no município de Paulínia – SP: as contradições e potencialidades do conceito de trabalho como princípio educativo.** 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo.

MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes. Fundeb: mais do mesmo? **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 18, n. 19, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do “Terceiro Setor”. In: ADRIÃO, Teresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate.** São Paulo: Xamã, 2008.

NAGEL, Thomas S.; RICHMAN, Paul T. **Ensino para competência: uma estratégia para eliminar o fracasso.** Porto Alegre: Globo, 1974.

NAVARRO, Vicente. Produção e estado de bem-estar: o contexto político das reformas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, 1993.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Brasil 2000: nova divisão do trabalho na educação.** São Paulo: Xamã, 2000.

____ (Org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil nos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2002.

____ (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005.

____ (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI.** 2. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

____. **A direita para o social ea esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil.** São Paulo: Xamã, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; FERNANDES, Romildo Raposo. Política Neoliberal e Educação Superior. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil nos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2002.

NOSELLA, Paolo. **A escola de Gramsci.** São Paulo: Cortez, 2004.

OCDE. **Nota sobre políticas de administração pública.** Construindo a Confiança Pública: Medidas Éticas nos Países da OCDE. PUMA, nota de política nº 7. OCDE, 2000.

____. **Os Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades.** Brasília: MEC, 2004.

_____. **Investindo na juventude:** Brasil. Brasília: MEC, 2013.

_____. **Perspectivas da OCDE sobre as Competências para 2013:** primeiros resultados do estudo sobre as competências de adultos. São Paulo: Fundação Santillana, 2014.

_____. Relatório Educação para Todos no Brasil, 2000-2015. Brasília: Ministério da Educação, 2015.

OIT. **Relatório tendências mundiais do emprego em 2013:** Brasil. OIT, 2013. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2013/langn/index.htm>>. Acesso em: 10 de março de 2016.

_____. **Relatório tendências mundiais do emprego juvenil:** uma geração em perigo. Brasil: OIT, 2013a. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/youth/2013/langen/index.htm>>. Acesso em: 10 de março de 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 89, 2004.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 25, n. 2, 2009.

_____. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Política e trabalho na escola:** administração dos sistemas públicos de educação básica. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista - O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de; PAIVA, Jane. **Educação de jovens e adultos.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

OLIVEIRA, João Batista Araujo e. **A pedagogia do sucesso.** São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência: a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação e Sociedade**, vol. 26, n. 90, jan./abr. 2005.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Estado brasileiro e Neoliberalismo. In: SENNA, Ester. **Trabalho, Educação e Política pública:** estudos em educação. Campo Grande, Mato Grosso do Sul: Editora da UFMS, 2003.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

OTRANTO, Celia Regina. Evolução histórica da construção da nova LDB da educação nacional. **Seminário nacional de estudos e pesquisas**, v. 4, 1997.

_____. A Nova LDB da Educação Nacional: seu trâmite no Congresso e as principais propostas de mudança. **Ciências Humanas e Sociais em Revista**, v. 18, n. 1/2, 2013.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação Popular e Educação de Adultos**. São Paulo: Edições Loyola, 1973.

_____. **História da Educação Popular no Brasil**: Educação Popular e Educação de Adultos. 6º ed. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. Estratégias de sobrevivência do mobral. **Síntese: Revista de Filosofia**, v. 9, n. 25, 2013.

_____. Mobral: um desacerto autoritário. **Síntese: Revista de Filosofia**, v. 8, n. 23, 2013a.

PAIVA, Vanilda; RATTNER, Henrique. **Educação permanente e capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1986.

PARO, Victor (Org.). **A teoria do valor em Marx e a educação**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Administração escolar**: introdução crítica. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**, v. 45, n. 1, 2005.

PAULO NETTO, José. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. Cortez, 1995.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. **EccoS Revista Científica**, v. 8, n. 1, 2006.

_____. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO; Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008.

_____. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, 2009.

PIMENTA, Selma Garrido. **Saberes pedagógicos e atividade docente**. São Paulo: Cortez, 2005.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século XX: taylorismo, fordismo e toyotismo**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, 2007.

POCHMANN, Marcio. Efeitos da internacionalização do capital no mundo do trabalho no Brasil. **Revista da CLACSO**. Buenos Aires: CLACSO, 2003.

_____. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, 2007.

_____. Nova política de inclusão socioeconômica. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 1, n. 1, 2009.

_____. **Nova classe média?: o trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. **O mito da nova classe média**. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. **Educação & Sociedade**, v. 38, n. 139, 2017.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nico. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1978.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RAMOS, Marise Nogueira. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação**. São Paulo: Cortez, 2001.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RAVITCH, Diane. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Rio Grande do Sul: Editoria Sulina, 2011.

RIBEIRO, Jorge. Pronatec diante da inclusão excludente e da privatização da formação. **Revista Textual**. Maio de 2014, n. 16, p. 16-21.

RIBEIRO; Ricardo de Souza. SOUZA, José dos Santos. Políticas públicas para a formação profissional e conformação social de jovens: algumas referências

preliminares sobre o ProJovem. In: SOUZA, José dos Santos (Org.). **Reflexões da prática docente na EJA**. Seropédica: EDUR, 2010.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 1, 2011.

RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da Educação de Jovens e Adultos no Brasil. **Caderno CEDES**, vol.21, n. 55. Campinas. Nov.2001.

RIBEIRO JUNIOR, Amaury. **A privatária tucana**. São Paulo: Geração Editorial, 2011.

RODRIGUES, José. **O Moderno Príncipe Industrial: o Pensamento Pedagógico da Confederação Nacional da Indústria**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

ROMÃO, José Eustáquio (Org.). **Dívida externa e educação para todos**. Campinas, SP: Papyrus, 1995.

_____. Educação de jovens e adultos. In: In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Educação de Jovens e Adultos: teoria, prática e proposta**. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSSI, Wagner Gonçalves. **Capitalismo e educação: contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

RUMMERT, Sonia Maria. **Educação e identidade dos trabalhadores: as concepções do capital e do trabalho**. São Paulo: Xamã; Niterói; Intertexto, 2000.

_____. Projeto escola de fábrica—atendendo a “pobres e desvalidos da sorte” do século XXI. **Perspectiva**, v. 23, n. 2, 2005.

_____. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O “novo” que reitera antiga destituição de direitos. **Revista de ciências da educação**, v. 2, 2007.

_____. Educação de jovens e adultos trabalhadores no Brasil atual: do simulacro à emancipação. **Perspectiva**, v. 26, n. 1, p. 175-208, 2009.

RUMMERT, Sonia Maria; CANÁRIO, Rui; FRIGOTTO, Gaudêncio. **Políticas de formação de jovens e adultos no Brasil e em Portugal**. Niterói: Editora da UFF, 2009.

RUMMERT, Sonia Maria; BILIO; Rafael de Lima; GASPAR; Leandro da Silva. PROJovem URBANO: a política transitória e emergencial como marca sócio-histórica na educação de jovens e adultos. In: BONFIM, Maria Inês; RUMMERT, Sonia Maria (Orgs.). **Educação de jovens e adultos da classe trabalhadora**. “Novos” projetos e antigas disputas. Curitiba, Paraná: CRV, 2017.

RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. Políticas públicas para a educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Revista Educar**, n. 29, 2007.

SADER, Emir. **A transição no Brasil: da ditadura à democracia?** São Paulo: Atual, 1990.

_____. **Contraversões: civilização ou barbárie na virada do século.** São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. **O Poder? Cadê o poder?** Ensaio para uma nova esquerda. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **Gramsci: poder, política e partido.** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. **A vingança da história.** São Paulo: Boitempo, 2007.

SANT`ANNA, Sita Mara Lopes; FORELL, Leandro (Orgs.). **Olhares múltiplos e contemporâneos da educação de jovens e adultos.** Porto Alegre, Rio Grande do Sul: UERGS, 2014.

SANTIAGO, Rosemary Aparecida. **A gestão da educação de jovens e adultos no Brasil.** 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes dos. **Desigualdade social e dualidade escolar: conhecimento e poder em Paulo Freire e Gramsci.** Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

_____. Trabalho e educação no “novo ensino médio”: instrumentalização da estética da sensibilidade, da política da igualdade e da ética da identidade na lógica do capital. Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 26., 2003 Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Minas Gerais: ANPEd, 2003.

_____. **Pedagogia do mercado: neoliberalismo, trabalho e educação no século XXI.** Rio de Janeiro: Ibis Libris, 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **O conceito de região concentrada.** Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1979.

SANTOS, Simone Valdete (Org.). **Estudos sobre a implantação do PROEJA.** Pelotas: Editora Universitária/UFPEL, 2010.

SARUP, Madan. **Marxismo e educação.** Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

SAVIANI, Dermeval. SAVIANI, A função docente e a produção do conhecimento. **Educação e filosofia**, v. 11, n. 21/22, 1997.

_____. A LDB e o Plano Nacional de Educação. In.: SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1999.

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

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2º ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2008.

_____. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010.

SÃO PAULO. Centro Ecumênico de Documentação e Informação. **Analfabetismo no Brasil**: Ano Internacional da Alfabetização – materiais da imprensa 89-90 e dados básicos. CEDI: São Paulo, 1990.

SCARLATO, Francisco Capuano. População e urbanização brasileira. In: ROSS, Jurandyr Luciano Sanches (Org.). **Geografia do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 27, n. 1, 2014.

SCHULTZ, Theodore Willian. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SENNETT, Richard. **A cultura do novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

_____. **A corrosão do caráter**: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SHEPHERD, Geoffrey; VALENCIA, Sofia. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 3, Set-Dez 1996.

SHIROMA, Eneida Oto; BRITO NETO, Aníbal Correia. Em nome da qualidade: construindo estándares para o gerenciamento de professores. **Movimento - revista de educação**, n. 2, 2015.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, v. 29, n. 1, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2000.

SILVA, Isabelli Fiorelli. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. **Estudos em avaliação educacional**, v. 21, n. 47, 2010.

SILVA, Luiz Marcos de Oliveira; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Welfare State e emprego em saúde nos países avançados desde o Pós-Segunda Guerra Mundial. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 3, 2009.

SILVA, Monica Ribeiro da. **Currículo e competências**: a formação administrada. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa Científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SIMIONATTO, Ivete. O social e o político no pensamento de Gramsci. In: AGGIO, Alberto (Org.). **Gramsci**: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: UNESP, 1998.

_____. A cultura do capitalismo globalizado. Novos consensos e novas subalternidades. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização? **Revista Katálysis**, v. 7, n. 1, 2004.

_____. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katálysis**, v. 12, n. 1, 2009.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Leônicio José Gomes. Processos de inclusão/exclusão na educação de jovens e adultos. **Belo Horizonte: Revista Presença Pedagógica**, v. 5, n. 30, 1999.

_____. **Educação de jovens e adultos**. São Paulo: DP&A, 2002.

_____. O educador de jovens e adultos e sua formação. **Educação em Revista**, n. 47, 2008.

_____. Do direito à educação à formação do educador. In: SOARES, Leônicio; GIOVANETTI, Maria Amélia Gomes de Castro; GOMES, Nilma Lino (Orgs.). **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

SOARES, Leônicio José Gomes; GIOVANETTI, Maria Amélia Gomes de Castro; GOMES, Nilma Lino (Orgs.). **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

SODRÉ, Néelson Werneck. **Capitalismo e revolução burguesa no Brasil**. Belo Horizonte: Oficina de livros, 1990.

SOUZA, Camila Azevedo; MELO, Marcelo Paula de; BONATTO, Maria Paula de Oliveira. Determinantes internos das mudanças na formação para o trabalho simples. In: MARTINS, André Silva; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Educação Básica**: tragédia anunciada. São Paulo: Xamã, 2015.

SOUZA, José dos Santos. Os 500 anos de tradição excludente da educação brasileira. **Revista da FAEEBA**, v. 9, n. 13, 2000.

_____. **Trabalho, educação e sindicalismo: anos 90**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2002.

_____. Trabalho, qualificação, ciência e tecnologia no mundo contemporâneo: fundamentos teóricos para uma análise da política de educação profissional. **Revista FAEEBA**, v. 13, n. 22, 2004.

_____. Expressão do conflito de classe na concepção de educação profissional no Brasil contemporâneo. **Cadernos Cemarx**, v. 1, n. 1, 2004a.

_____. O recrudescimento da teoria do capital humano. **Cadernos Cemarx**, v. 3, n. 1, 2005.

_____. (Org.). **Reflexões da prática docente na EJA**. Seropédica: EDUR, 2010.

_____. A EJA no contexto das políticas públicas de inclusão de jovens no mercado de trabalho. In: SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina (Orgs.). **Educação de Jovens e Adultos: políticas e práticas educativas**. Rio de Janeiro: Nau Editora; EDUR, 2011.

_____. A educação profissional no contexto da reengenharia institucional da política pública de trabalho, qualificação e geração de renda: novos e velhos mecanismos de manutenção da hegemonia burguesa no Governo FHC. **Trabalho Necessário**, Ano 11, n. 16, 2013.

_____. A reconfiguração do trabalho, da produção e dos mecanismos de mediação do conflito de classe e a formação do trabalhador. Colóquio Internacional Marx e Engels, 7., 2012, Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 2012. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2012/trabalhos/7144_Suza_Jose.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2015.

_____. O sindicalismo brasileiro e a qualificação do trabalhador. Londrina: Praxis; Bauru: Canal 6. 2015.

_____. A formação do trabalhador no contexto da reconfiguração do trabalho, da produção e dos mecanismos de mediação do conflito de classe. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 10, n. 20, 2015a.

_____. Reforma gerencial e novos desafios para a gestão do trabalho escolar. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 1, n. 1, 2016.

_____. Mediação entre a escola e o novo mundo do trabalho na formação de técnicos de nível médio. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 16, n. 1, 2018.

SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina. **Educação de Jovens e Adultos: políticas e práticas educativas**. Rio de Janeiro: NAU Editora: EDUR, 2011.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho. O analfabetismo no Brasil sob enfoque demográfico. **Cadernos de Pesquisa**, n. 107, jul./1999.

SOUZA, Silvana Aparecida de. Trabalho voluntário e responsabilidade social da empresa na educação: uma questão de boa vontade? In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008.

SPÓSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e Políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, set/dez, 2003.

STRELHOW, Thyeles Borcarte. Breve história sobre a educação de jovens e adultos no Brasil. **Revista HISTEDBR**, v. 10, n. 38, 2010.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Rio de Janeiro: Editora Vozes Limitada, 2012.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TIRIBA, Lia; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **Trabalho e educação de jovens e adultos**. Brasília: Liber Livro e Editora UFF, 2011.

TOLEDO, Enrique Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e Políticas Sociais No Neoliberalismo**. São Paulo: Editora Cortez, 1997.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, políticas públicas e educação de adultos. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Educação de Jovens e Adultos: teoria, prática e proposta**. São Paulo: Cortez, 2011.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida: a dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

TODOS PELA EDUCAÇÃO (TPE). **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo: Moderna, 2017.

TURA, Maria de Lourdes Rangel; MARCONDES, Maria Inês. O mito do fracasso escolar e o fracasso da aprovação automática. **Cadernos de educação**, n. 38, 2011.

TURMINA, Adriana Cláudia; OTO SHIROMA, Eneida. "Se você não mudar, morrerá": a (con)formação de um trabalhador de novo tipo no discurso de autoajuda. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19, n. 56, 2014.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Tailândia: Unesco, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. CONFINTEA. **V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos.** Declaração de Hamburgo e Agenda para o Futuro. Hamburgo, Alemanha: Unesco, 1997.

_____. CONFINTEA. **Declaração de Hamburgo:** agenda para o futuro. Brasília: SESI, UNESCO, 1999.

_____. **Educação:** um tesouro a descobrir. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, Distrito Federal: UNESCO, 2000.

_____. Relatório de Síntese do Encontro de Balanço Intermediário da V CONFINTEA. Bancoc, Tailândia: UNESCO, 2003.

_____. A Declaração de Hamburgo sobre Educação de Adultos/Agenda para o Futuro da Educação de Adultos. In: **Educação de jovens e adultos:** memória contemporânea, 1996-2004. Brasília: UNESCO, MEC, 2004.

_____. **Alfabetização de jovens e adultos no Brasil:** lições da prática. Brasília: UNESCO, 2008.

_____. **Convergência.** Brasília: UNESCO, Ação Educativa, DVV International, 2009.

_____. Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos. Brasília: UNESCO, MEC, 2010.

_____. Confinteia VI. **Marco de Ação de Belém.** Brasília: UNESCO, MEC, 2010a.

_____. Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos. Brasília: UNESCO, MEC, 2016.

UNICEF. Declaração Mundial sobre Educação para todos. **Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem.** Jomtiem: UNICEF, 1990.

VASAPOLLO, Luciano. **O trabalho atípico e a precariedade.** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da Práxis.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VENTURA, Jaqueline Pereira. **O PLANFOR e a Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores:** a subalternidade reiterada. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro.

_____. A trajetória histórica da educação de jovens e adultos trabalhadores. In: TIRIBA, Lia; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **Trabalho e educação de jovens e adultos.** Brasília: Liber Livro e Editora UFF, 2011.

_____. A EJA e os desafios da formação docente nas licenciaturas. **Revista da FAEBA-Educação e Contemporaneidade**, v. 21, n. 37, 2013.

VENTURA, Jaqueline; RUMMERT, Sônia. Considerações político-pedagógicas sobre as especificidades da educação de jovens e adultos trabalhadores. In: SOUZA, José dos Santos; SALES, Sandra Regina. **Educação de Jovens e Adultos: políticas e práticas educativas**. Rio de Janeiro: NAU Editora: EDUR, 2011.

VITORETTE, Jacqueline Maria Barbosa. **A não consolidação do PROEJA como política pública de Estado**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiás.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. O direito à educação de jovens e adultos em municípios mineiros: entreproclamações e realizações. In: Reunião Anual da ANPED, 27., 2004, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Minas Gerais: ANPED, 2004.

_____. **O financiamento da educação de jovens e adultos no período de 1996 a 2006: farelo de migalhas**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo.

_____. O financiamento da educação de jovens e adultos em municípios mineiros no período de 1996 a 2006: até quando migalhas? **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, jul./set. 2013.

WOOD, Ellen Meiksins. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.