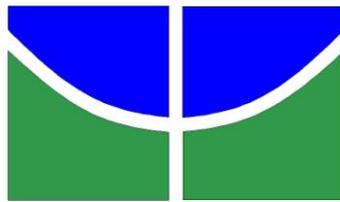


UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

**OS JOVENS BRASILEIROS FRENTE ÀS TRANSFORMAÇÕES NO
MUNDO DO TRABALHO: AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O
ENSINO MÉDIO NO BRASIL**

José Manoel Montanha da Silveira Soares

Brasília-DF, dezembro de 2012



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E CIDADANIA

**OS JOVENS BRASILEIROS FRENTE ÀS TRANSFORMAÇÕES NO
MUNDO DO TRABALHO: AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O
ENSINO MÉDIO NO BRASIL**

José Manoel Montanha da Silveira Soares

Brasília-DF, dezembro de 2012

JOSÉ MANOEL MONTANHA DA SILVEIRA SOARES

**OS JOVENS BRASILEIROS FRENTE ÀS TRANSFORMAÇÕES NO
MUNDO DO TRABALHO: AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O
ENSINO MÉDIO NO BRASIL**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do Título de Doutor em Política Social.

Brasília-DF, dezembro de 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E CIDADANIA

**OS JOVENS BRASILEIROS FRENTE ÀS TRANSFORMAÇÕES NO
MUNDO DO TRABALHO: AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA O
ENSINO MÉDIO NO BRASIL**

Tese defendida em 03 de dezembro de 2012, submetida à Comissão
Avaliadora constituída por:

Prof.^a Dr.^a Maria Lúcia Pinto Leal (Orientadora)
Departamento de Serviço Social – UnB

Prof. Dr. Márcio Xavier Bonorino Figueiredo
Faculdade de Educação e Educação Física- UFPEL

Prof. Dr. Lino Castellani Filho
Faculdade de Educação Física – UnB

Prof. Dr. Sadi Dal Rosso
Faculdade de Sociologia – UnB

Prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da
Informação e Documentação – UnB

Dedicatória

Dedico este trabalho a Milena e Pedro, meus amores, meus companheiros e amigos que sempre me acolheram e me apoiaram nesta luta de nunca desistir...

Agradecimentos

À Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, que me possibilitou o afastamento para estudo;

Aos membros da banca, que aceitaram participar da defesa e se propuseram compartilhar comigo como companheiros este momento;

Aos eternos amigos e companheiros de Educação Física, Daniel, Juarez, Tatu, Liáo, Samir, Gugu, Julim, Mustafa, Fábio, Marcelo, Pedro, Giano, João, companheiros estes que no dia-a-dia trabalham duro para desconstruir uma educação física reacionária;

A minha querida Orientadora Baiana, assim chamada carinhosamente, que sempre me acolheu e na sua amizade terna teve paciência e não desistiu desta boa empreitada;

Ao professor Lino Castellani Filho, que desde o primeiro momento de nossos diálogos fez considerações importantíssimas que se traduziram organicamente na construção desse texto;

Ao Márcio Bonorino, que mais que meu eterno professor, um amigo e confidente destas andanças da vida;

A Marli e José, que apesar de todas as dificuldades que a vida lhes trouxe sempre acreditaram no papel da educação;

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	IX
LISTA DE GRÁFICO	X
LISTA DE TABELAS	X
RESUMO.....	XI
ABSTRACT	XII
INTRODUÇÃO	13
PROBLEMA DA PESQUISA	21
HIPÓTESE	21
OBJETIVOS DO ESTUDO	21
DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	21
JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.....	22
ORGANIZAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA	24
CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA.....	29
JUSTIFICATIVA SOBRE A ESCOLHA METODOLÓGICA.....	31
CAPÍTULO 1 – ECONOMIA E EDUCAÇÃO: O SISTEMA PRODUTIVO CAPITALISTA E A REORGANIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO	34
1.1. O ESTADO E A CRISE DO CAPITALISMO.....	49
1.2. O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA	65
1.3. TEORIA DO CAPITAL HUMANO: OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO CONTEMPORÂNEA	71
1.4. O CARÁTER UTILITARISTA DA EDUCAÇÃO NA ABORDAGEM NEOLIBERAL.....	77
1.5. O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NA REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL	80
1.5.1. O BANCO MUNDIAL ASSUME O COMANDO DA EDUCAÇÃO MUNDIAL.....	96
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA O ENSINO MÉDIO E AS BASES DAS REFORMAS CURRICULARES	111
2.1. OS PCNEM (PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS DO ENSINO MÉDIO) E A “NOVA” FACE DAS ORIENTAÇÕES CURRICULARES.....	115
2.1.1. OS DESCAMINHOS DOS PARÂMETROS CURRICULARES DA EDUCAÇÃO NACIONAL: O ENSINO MÉDIO EM QUESTÃO.....	117
2.1.2. AS FACES DA POLÍTICA DE ORIENTAÇÃO CURRICULAR DOS PCNEM.....	131

2.2. O ENSINO MÉDIO NO BRASIL: A FACE INEXISTENTE DE UMA IDENTIDADE PERDIDA	141
2.3. EDUCAÇÃO E CIDADANIA NO CAPITALISMO: DIVERGÊNCIAS ENTRE CONCEITO E PRÁTICA	145
2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS E O ENSINO MÉDIO BRASILEIRO: FÓRMULAS E REFORMAS PARA ATENDER AO CAPITAL.....	148
2.5. AS DESIGUALDADES NO ENSINO MÉDIO DO BRASIL: UM COMPLEXO SOCIAL, ÉTNICO E DE GÊNERO	163
CAPÍTULO 3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: BALANÇO DO GOVERNO FHC E DO GOVERNO LULA	171
3.1. A POLÍTICA EDUCACIONAL EM AÇÃO DO GOVERNO FHC: A PRIORIDADE É A PRECARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO.....	175
3.2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM BALANÇO DO GOVERNO LULA.....	180
3.2.1. O BANCO MUNDIAL E O GOVERNO LULA: A “NOVA” ESTRATÉGIA DE ASSISTÊNCIA AO PAÍS (EAP).....	189
3.2.2. OS GASTOS COM A EDUCAÇÃO NO GOVERNO LULA: LIMITES E AVANÇOS.....	201
3.2.3. A RECEITA VINCULADA AO ENSINO E A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO	213
3.2.4. O MALABARISMO PARA O PAGAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA: COMO FICA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO?.....	213
3.3. OS LIMITES DO FUNDEB E O FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO.....	221
CAPÍTULO 4. DEMOGRAFIA JUVENIL: A SITUAÇÃO EDUCACIONAL DOS JOVENS BRASILEIROS	228
4.1. INICIATIVAS QUE MARCARAM REFORMAS NO ENSINO MÉDIO: EXPANSÃO SEM QUALIDADE	232
4.2. OS DESAFIOS DO ENSINO MÉDIO E A JUVENTUDE: O QUE O ENSINO MÉDIO PÚBLICO PODE E DEVE OFERECER AO JOVEM ESTUDANTE BRASILEIRO	237
CONCLUSÕES	244
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	255

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CEB – Câmara de Educação Básica
- CEPAL – Comissão Econômica para América Latina
- CINTERFOR – Centro Interamericano para o Desenvolvimento do Conhecimento em Formação Profissional
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- EJA – Educação de Jovens e Adultos
- EG – Educação Geral
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LDB – Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional
- MEC – Ministério da Educação
- OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- OMC - Organização Mundial do Comércio
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PCNEM – Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio
- PEC – Proposta de Emenda Constitucional
- PIB – Produto Interno Bruto
- PEA – População Economicamente Ativa
- PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPA – Plano Plurianual
- PREAL – Programa de Reformas Educacionais da América Latina e Caribe
- SRF – Secretaria da Receita Federal
- USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Principais fontes de recurso do MEC – 1995/2005 - 135
- Gráfico 2. Despesas da União com MDE em comparação com o PIB e com as despesas totais – 2000/2007 - 186
- Gráfico 3. Despesas federais em Educação – 2002/2007 – Fonte: SIGA BRASIL - 202
- Gráfico 4. Taxa de desemprego por faixas etárias – Mulheres/homens – Fonte: PNAD/IBGE - 213

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1. Gradatividade na implantação do Fundeb – MEC/2011 - 182
- Tabela 2. Fatores de diferenciação entre modalidades no Fundeb – MEC/2011 – 183
- Tabela 3. Despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por fonte – 2000/2008 - Fonte: STN - 185
- Tabela 4. Despesas do governo federal com MDE por subfunção – 2000/2008 - 187
- Tabela 5. Gasto em educação por esfera de governo – 1995/2005 – Fonte: IPEA/IBGE/MEC – 190
- Tabela 6. Síntese do CAQi por etapa da Educação e localização da escola – 2005 – Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação – 193
- Tabela 7. Cálculo das despesas da MDE e perda decorrente da DRU 2003-2006 – Fonte: STN – 198
- Tabela 8. Despesas da União por Grupos de natureza – 2003-2007 – Fonte: SIAFI - 201
- Tabela 9. Despesas da União por Função – 2003-2007 – Fonte: SIGA BRASIL - 200
- Tabela 10. Gasto Federal com a Educação em bilhões por subáreas -1995-2009
– Fonte: SIGA BRASIL - 203
- Tabela 11. Matrículas na Educação Básica Contempladas pelo FUNDEB – Fonte: INEP – Censo escolar/2009 – 204-205
- Tabela 12. Valor anual por aluno estimado para o Ensino Médio por estados – Fonte: MEC- 207
- Tabela 13. Gastos por aluno por nível de Ensino – Fonte: INEP/MEC- 2005 - 218

RESUMO

As mudanças que se processaram nos sistemas de ensino a partir da metade do século XX são produto das grandes transformações nos sistemas produtivos em escala mundial. A partir do final da Segunda Guerra Mundial, os países de economia central reorganizaram suas economias e aprofundaram a ideologia dos seus sistemas econômicos transferindo-as aos países considerados de Terceiro Mundo. Os sistemas educacionais foram fortemente atingidos e a América Latina não ficou imune ao ideário de que a educação pode ser um fator de desenvolvimento econômico, tendo como base o paradigma da Teoria do Capital Humano. As políticas sociais de educação sofrem diretamente com a reestruturação produtiva e as transformações tecnológicas no mundo do trabalho. Dessa maneira, é importante estabelecer uma correlação entre o novo contexto econômico mundial: o desemprego e a estrutura de educação e formação oferecida aos jovens, associada aos investimentos do Estado nas últimas décadas neste segmento. O processo do trabalho pelo capital é uma relação necessária para a formação do sistema produtivo vigente, essa dinâmica circular opera como condição imanente às relações econômicas capitalistas. A cada nova renovação tecnológica, mais trabalhadores são substituídos, e a tendência é a redução ao mínimo de trabalhadores no interior das unidades produtivas. Compreender o processo de transformação no mundo do trabalho e seus efeitos sobre as estruturas do emprego, e da própria condição de trabalho, nos remete diretamente a construção das políticas sociais de educação, tendo em vista que trabalho e educação são um binômio constituinte das estruturas geradoras deste modelo de sociedade e das relações sociais por ela produzidas. O próprio financiamento da educação pública no Brasil, de um modo geral, dá fortes indícios que o modelo econômico é quem ordena o tipo de educação e qualidade ofertada. Nos referimos especificamente ao modelo de desenvolvimento aplicado nestes últimos séculos, tendo em vista que a baixa qualidade da educação pública atende a um determinado projeto de sociedade, a um determinado tipo de economia, como é o caso da brasileira, que ainda apresenta fortes traços coloniais e tem no modelo agro-exportador o seu eixo. O processo de escolarização, e mais especificamente o Ensino Médio geral, é analisado tendo em vista o papel da educação, que a partir do final da década de 1990, com a reforma curricular, sofre mudanças em seu paradigma. Procurou-se verificar de que forma estes estudantes tem a seu favor as aquisições educacionais proporcionadas pelo ensino médio, tendo em vista a inserção no mundo/mercado do trabalho onde enfrentam desvantagens em função do contexto sócio-econômico e da baixa qualidade do ensino público. Embora o discurso oficial postule um ensino que garanta a preparação para a inserção no mundo do trabalho, o jovem não se sente preparado pela escola porque, diante de uma escolarização precária, ele percebe que sua formação não é suficiente para garantir seu ingresso e que outros fatores concorrerão para esse fim. É possível verificar que através desta combinação de elementos estruturais da política-econômica externa dos países considerados em desenvolvimento uma interligação entre os fatores de desenvolvimento controlado e dependente de forma estrita com tipo de educação pública que será oferecida aos jovens estudantes. Ou seja, é possível verificar que através da posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, isto sob a luz da Teoria da Dependência e concomitantemente sob a tutela da “nova” Teoria do Capital Humano, concluímos que a realização de uma análise que fizesse a triangulação destes dois postulados teóricos-políticos e econômicos juntamente com o formato educacional dos sistemas públicos de ensino chegaríamos há um denominador comum: formação escolar precária, para um mundo do trabalho precário, diante de uma economia fortemente presa ao seu passado agro-exportador e com uma produção média de baixas tecnologias.

Essas contradições, entretanto, não invalidam o papel da escola. As relações que se constroem no interior da escola são indicativos da necessidade de se repensar a sua função, especificamente do ensino médio, a partir de suas próprias contradições e dos sujeitos que as vivenciam.

PALAVRAS-CHAVE: Política educacional, jovens, Ensino Médio, mundo do trabalho, precarização, financiamento da educação, capital humano.

ABSTRACT

The social policies of education will suffer directly with the industrial structure and technological changes in the workplace. Thus, it is important to establish a correlation between the new global economic context, unemployment and the structure of education and training for young people associated with the investments of the state in recent decades in this segment. The changes that took place in education systems from the mid-twentieth century are the result of major changes in production systems worldwide. From the end of the Second World War the countries of central economy reorganized their economies and deepened the ideology of their economic systems by transferring them to countries considered Third World. Educational systems were hit hard and Latin America was not immune to the paradigm of education as a factor of economic development, based on the paradigm of Human Capital Theory. The process of labor by capital is a necessary relation to the formation of the current production system, this dynamic circular operates as a condition inherent to capitalist economic relations. With each new technological renovation more workers are replaced, and the trend is the reduction of workers to a minimum within the production units. Understanding the process of transforming the world of work and its effects on the structure of employment and of the status of work, links directly to the construction of social policies in education, in order to work and education are a constituent of the binomial structure for this model of society and social relations produced by it. The actual funding of public education in Brazil, in general, gives strong indications that the economic model is the one who commands the kind of education and quality. We refer specifically to the development model we have traveled in recent centuries, considering that the low quality of public education serves a particular project of society, a particular type of economy, as is the case with the Brazilian, who still has strong colonial traces, and has in the agro-export model its axis. The schooling process is analyzed in view of the role of education, and more specifically the high school general, that from the late 1990s with the curriculum reform undergoes changes in its paradigm. We sought to determine how these students have in their favor acquisitions educational achievements of the school with a view to insertion in the world/the labor market, where they face disadvantages due to the socio-economic context and the low quality of public education. Although the official discourse posits an education that ensures the preparation for entering the world of work, the young do not feel ready for school, because, faced with a precarious schooling, he realizes that this preparation is not sufficient to ensure their entry and other factors compete for this purpose. You can check that through this combination of structural elements of foreign policy and economic development of the countries considered in an interconnection between development factors and controlled strictly dependent on type of public education that will be offered to young students. That is, you can check that by Brazil's position in the international division of labor, that in light of Dependency Theory and concurrently under the tutelage of the "new" Human Capital Theory, we conclude that an analysis that makes the triangulation of these two theoretical postulates-political and economic along with educational format of the public school systems would get there a common denominator: poor schooling to a world of precarious work, before a robust economy, but strongly attached to their past and exporter with a production average low technologies. These contradictions, however, do not invalidate the role of the school. The relationships built within the school are indicative of the need to rethink their role, specifically high school, from its own contradictions and subjects that experience.

Key Words: Education policy, youth, school, labor, casualization, education funding, human capital.

INTRODUÇÃO

O que inquieta o jovem nesta proclamada pós-modernidade? As respostas estão expostas diariamente na mídia: o desemprego, a corrupção, a violência... Nesse contexto, os recursos curriculares não deveriam ser canalizados para a acomodação do jovem, como sugere o texto oficial, mas para sua participação efetiva em processos transformadores.

Dagmar Zibas, O Ensino Médio na voz de alguns de seus sujeitos

Sabemos que a temática juventude e mundo do trabalho tem percorrido diversos textos acadêmicos e governamentais. A produção literária não se esgota, pois os problemas e desafios inerentes a esta temática não são encarados pelo poder público como uma política social necessária para o desenvolvimento futuro do país. A escola, como mediadora de conhecimento para a preparação do jovem para ingressar no mundo do trabalho, enfrenta severas limitações de ordem política e econômica, desde o baixíssimo orçamento para a educação pública brasileira, até a forma como o currículo é organizado e oferecido nas escolas para os estudantes. Referimo-nos especificamente ao modelo funcionalista e utilitarista trabalhado pelas escolas, que em grande medida seguem à risca os modelos construídos entre quatro paredes nos gabinetes dos organismos internacionais, sendo absorvidos servilmente pelos poderes públicos locais.

Ao longo da nossa investigação, buscamos o apoio de autores, como Soares (1996), Leher (1998), Fonseca (2000), Kruppa (2001), Ramos (2001), Mészáros (2003), Coragio (2004), Frigotto (2005), Antunes (2000), Kuenzer (2010), Zibas (2005), Sposito (2005), que vêm se posicionando criticamente ante o processo de envolvimento manipulatório da educação pelos interesses do grande capital, exercido prioritariamente pelos organismos multilaterais e governos de orientação neoliberal. Para István Mészáros, esta é uma crise estrutural do capitalismo. Nela a racionalidade do capital passa a assumir diferentes esferas, inclusive a pública, mediante ampla reforma do Estado. Como podemos constatar, a “nova” postura do Estado está ancorada numa política de gestão da otimização dos recursos mínimos, em que as políticas sociais, com destaque para a educação, procuram reproduzir os valores mercantis como necessários à politização da sociedade denominada de global.

De um modo geral, a escola atua com uma metodologia que pode ser entendida como o processo de oferta de um conjunto de conhecimentos necessários para o desempenho de determinadas funções no espaço social. Entenda-se aí o que concerne a divisão social do trabalho, ou seja, a “fatia do bolo” que é reservada a cada jovem estudante do ensino médio ao ingressar no sistema produtivo. Resume-se a passagem pelo ensino médio, nessa perspectiva, a um saber fazer, aprendido sistematicamente, com o objetivo de satisfazer as necessidades imediatas do capital num sistema de produção de mercadorias.

Nas sociedades industriais, as relações de produção exigem um saber-fazer que adultera a dimensão ontológica do trabalho: importa a quantidade, e o trabalho passa a ter um valor de troca (MARX, 2005) que vai exigir cada vez mais técnicas específicas de produção. Assim, a preparação/qualificação para o mundo do trabalho surge, nas sociedades capitalistas, como meio de preparar o indivíduo para a produção, ressignificando a relação dos sujeitos com o trabalho, na perspectiva do mercado, conforme as correntes econômicas que fundamentam a estrutura social.

Nesse contexto, a educação ganha, num determinado momento, um papel histórico para o qual se impõe preparar o indivíduo tecnicamente (muito mais que político e pedagogicamente), para desempenhar as novas funções de trabalho que vão nascendo com a industrialização. Quer sob o rótulo de qualificação, quer sob o conceito de competências, o discurso da preparação para o trabalho sustenta, nos últimos 50 anos, a perspectiva do desenvolvimento pessoal ou social, que esconde, na verdade, a intenção de reconfigurar “corações e mentes” a uma nova ordem social, que tem majoritariamente como pano de fundo a extração do lucro.

A preparação para o mercado/mundo do trabalho é concebida de forma arbitrária por políticas educacionais descontextualizadas, sem vínculo investigativo com as reais necessidades dos estudantes ou com a sua concepção sobre o que são os conteúdos necessários para a sua formação. A discussão sobre o mundo do trabalho não ocupa lugar de distinção na escola, ao invés, coloca-se apenas a necessidade da aquisição de determinados conhecimentos formais, programáticos, atitudinais, que pouco alteram a percepção dos estudantes diante de uma sociedade marcadamente excludente como a nossa.

Dessa forma, subjaz a essa prática a ideia sobre a escola e o mundo do trabalho como unidades contínuas, cujo vínculo com o chamado desenvolvimento econômico

repousa na aquisição destes conhecimentos, o denominado capital humano. O discurso dominante fundamenta-se no vínculo educação e desenvolvimento, numa visão economicista, mecânica, que pressupunha bastar ao aluno preparar-se adequadamente, na escola, para garantir algum sucesso na inserção no mundo do trabalho, conferindo-lhe possibilidade de desenvolvimento profissional e pessoal.

Essa reflexão se acentuou com o advento da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que prevê, no capítulo da educação básica, a “orientação para o trabalho” e que “a educação básica terá por finalidades (...) fornecer-lhe (ao educando) meios para progredir no trabalho” (artigos 27 e 22, respectivamente); e, especificamente o ensino médio: “A preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores” (Artigo 35, inciso II).

A LDB citada, contrariamente à legislação maior da educação nacional anterior (lei 5692/71), desvincula a formação especial (habilitação técnica)¹ da formação geral, papel este que delega precipuamente ao ensino médio, acrescido enfaticamente da perspectiva de preparação para o mundo do trabalho, porém sem característica de terminalidade do ponto de vista profissional. Aqui fica registrado um grande paradoxo, pois ao mesmo tempo que a nova LDB desvincula do ensino médio a habilitação técnica, ela abre espaço para uma formação generalizada, que na prática se configura na precarização e total abandono da formação funcionalista, oferecida até então pelas escolas de ensino médio público.

De acordo com Souza (2003), o ensino médio não consegue formar de fato sujeitos críticos e autônomos, dotados de uma formação ética e intelectual, intenção que fica apenas na letra da lei. Para a autora, o ensino médio transformou-se “num curso sem identidade, que não prepara nem para o trabalho, nem para a universidade, nem para uma vida social solidária e responsável” (p. 168).

É tempo de pensar na escola média a ser oferecida a essa população, nos recomendam as DCNEM (Diretrizes curriculares Nacionais para o Ensino Médio). Entretanto, “é omitida a dinâmica excludente e competitiva que ocorre no mundo do trabalho, deslocando-se para a escola funções que dissimulam os

¹ Sobre esta questão ver o Parecer CFE nº 853/71, aprovado em 12.11.1971 e o Decreto Federal nº 2208/97, de 17 de abril de 1997, este último revogado pelo Decreto nº 5.154, de 23.07.2004, que prevê uma modalidade de ensino técnico integrado ao ensino médio, permanecendo as modalidades concomitante e sequencial a esse nível de ensino, com matrículas distintas para o médio e para o técnico, em ambos os casos, de acordo com a legislação anterior. Em qualquer caso permanecem as diretrizes para o ensino médio, já citadas no corpo deste trabalho.

processos sociais responsáveis pelo crescimento da desigualdade (SPOSITO, 2002, p. 105).

A dinâmica escolar impõe aos estudantes processos de adaptação à realidade social. O sentimento que aí se desenvolve é o da insignificância, da impotência, da aceitação, num movimento de ajustamento que não lhes permite a leitura crítica da realidade social (SOUZA, 2003). Aqui, outra questão começa a ganhar importância: a formação para o trabalho e a formação para a cidadania. Como harmonizar estes dois objetivos no cenário atual de desemprego se ser cidadão é ter, entre outros, o direito ao trabalho? Numa sociedade marcada pelo trabalho precarizado, como meio de estruturação social e realização pessoal, considerando ainda que estamos longe de uma sociedade que prescindia do trabalho humano, como ensejar na prática a cidadania, numa sociedade que vai-se caracterizando pelo aumento do desemprego?

Essa demanda não se dá sem uma possível contradição, pois, da mesma forma que o jovem procura a escola como um direito, fruto de lutas populares anteriores, ele a rejeita (SPOSITO, 2002), o que revela uma relação conflitante que esse jovem mantém com a instituição escolar.

Nesse quadro de referências, a configuração dos conhecimentos necessários para o trabalho ganha de acordo com Sposito (2002), novos tons:

Transformam-se os sentidos atribuídos ao trabalho, predominam as relações instrumentais, tornando-se a atividade produtiva mero fator de sobrevivência. A realização pessoal e a construção da identidade deslocam-se para outras esferas da vida. Do mesmo modo, transformam-se os sentidos atribuídos à escola (idem, p. 107).

De acordo, ainda, com Sposito:

(...) o ritmo contínuo no crescimento dos níveis de escolaridade da população não correspondeu ao aumento das oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Essa situação é vivida de forma mais dramática, nos dias atuais, pelos jovens, na medida em que o desemprego juvenil, nos últimos anos, cresceu em proporção maior do que para o conjunto da PEA (População Economicamente Ativa) e “manteve-se em torno de 1,5 vezes, no mínimo, acima da taxa de desemprego total” (idem, p. 104).

De fato, a política de geração de empregos não acompanha o aumento do nível de escolarização. Para Pochmann (2006, p. 55), “a instabilidade do padrão ocupacional do jovem ocorre apesar da elevação da taxa de escolaridade”. Estes dados, combinados com os indicadores expressos no Parecer CNE (Conselho Nacional da Educação) nº 15/2008,

quanto à tentativa de permanência dos adolescentes por mais tempo na escola, nos faz supor que os adolescentes veem na escola uma possibilidade de qualificação profissional (ou de inserção profissional).

De acordo com Pochmann (2001), “as alternativas ocupacionais do jovem estão distantes, cada vez mais, dos setores modernos da economia e associadas geralmente aos segmentos de baixa produtividade e à alta precariedade do posto de trabalho” (p. 55). Diante disso, reputamos como importante investigar a relação que os jovens estabelecem entre o ensino médio e o seu futuro profissional, dentro deste contexto de crise estrutural do emprego e de precarização do trabalho, e do contexto da reformulação do ensino médio.

A este respeito parece interessante e oportuno o comentário de Pérez Gómez (2001, p. 138):

(...) o mercado reproduz e incrementa interessadamente as desigualdades de origem, de modo que os meninos e as meninas de classes favorecidas terão, incomparavelmente, melhores condições e recursos para seu desenvolvimento intelectual, em escolas de primeira categoria, condenando os estudantes de classes desfavorecidas à discriminação, à marginalização e inclusive à exclusão do sistema nos casos mais extremos, porque as diferenças econômicas e culturais se transformam, na saída do sistema educativo, em desigualdade no desenvolvimento de conhecimentos e capacidades de compreensão e intervenção, ou seja, em desigualdade de oportunidades para toda a vida. As desigualdades contextuais se converterão em desigualdades profissionais definitivas.

A garantia do ingresso do jovem no mundo do trabalho repousa, dessa forma, na responsabilidade individual traduzida na apropriação de uma bagagem cultural correspondente à expectativa de emprego. Expectativa vã, diga-se, pois as determinações apresentadas pela formação oferecida pelos sistemas de ensino não está em condições de proporcionar ocupação no mundo do trabalho para estes jovens, bem como a oferta de trabalho se mostra bastante restritiva quanto ao ingresso dessa população neste universo.

Neste texto buscamos ir além dos pressupostos que afirmam que a escola é a maior responsável pelo o ingresso dos jovens no mundo do trabalho. Tendo em vista a complexidade deste processo, nos apoiamos na ideia que a baixa qualidade da formação escolar dos jovens estudantes do ensino médio não acontece apenas como descaso ou incompetência da gestão pública, mas sim, como parte de um processo muito mais amplo, que será debatido neste trabalho.

Desta forma é possível afirmar a partir da triangulação Teoria da Dependência e a “nova” Teoria do Capital Humano e educação pública, que os papéis sociais destes sujeitos jovens está definido a partir da organização econômica em nível mundial, ou seja, a

precariedade da formação dos alunos egressos do ensino médio é na verdade intencional, de certa forma, principalmente os jovens que passam pela escola pública brasileira. Assim, queremos afirmar que a educação sob esta ótica tem sim um papel crucial, mas que se inscreve em uma lógica econômica que vai muito além das percepções rasas e superficiais que ou culpabilizam a escola pelo seu próprio fracasso ou culpabilizam os educadores por sua “incompetência” de não elevarem os níveis de qualidade da educação brasileira.

Queremos afirmar com isto, que a função da educação pública no Brasil segue na verdade uma lógica muito bem montada e muito bem arquitetada, não há equívocos se partirmos do entendimento que educação precária proporciona uma formação precária para jovens que vão atuar num mundo do trabalho precário, tendo como pano de fundo um país que tem assumido no decorrer dos tempos uma posição secundária no cenário da economia mundial internacionalizada.

Neste sentido, queremos afirmar que o Brasil continua sendo um “grande exportador” de matérias primas ou produtos denominados de tecnologia média ou baixa. Tendo em vista que os grandes centros econômicos desenvolvidos, localizados nos países de primeiro mundo, são os protagonistas que fazem o papel de “cérebro” das tecnologias de ponta e do grande conglomerado industrial mundial. Assim, não é difícil afirmar que neste “jogo de xadrez” cada qual ocupa a sua posição, e não há enganos quanto aos “papéis”, cada país assume a sua posição numa lógica absolutamente normal, tendo em vista que a “nova ordem” mundial econômica é quem dita as regras, e aos países dependentes cabe obedecê-las.

PROBLEMA DA PESQUISA

O tipo de formação oferecida pelo Ensino Médio geral brasileiro atende de forma qualificada a promoção cidadã de jovens estudantes para o ingresso no mundo do trabalho?

HIPÓTESE

A hipótese é de que o segmento Ensino Médio geral público enfrenta limitações no que se refere a uma formação qualificada dos jovens estudantes, pois sendo o Brasil um país economicamente periférico, direciona a formação educacional destes estudantes para atender à demanda de um determinado segmento econômico, que podemos classificar como precário.

OBJETIVOS

OBJETO GERAL

Analisar as políticas educacionais para o Ensino Médio e suas interfaces com o mundo do trabalho.

OBJETOS ESPECÍFICOS

- Analisar as políticas educacionais do Ensino Médio nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva;
- Verificar a hipótese de que a formação geral oferecida no Ensino Médio público brasileiro tem seguido como suporte à reconceptualização da teoria do Capital Humano;
- Analisar em que medida as mudanças econômicas no mercado/mundo do trabalho influenciam e impactam os processos de formação dos jovens estudantes do Ensino Médio público brasileiro.

DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação deste projeto de pesquisa tem como objeto central de estudo a formação do jovem estudante brasileiro e a influência das novas interfaces do mundo produtivo na construção, orientação e reconceptualização do Ensino Médio em escolas públicas do país. A análise se desenvolveu no período determinado pelos mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva.

Tratar a educação do ponto de vista apenas de inserção no mercado de trabalho tem assumido o discurso dos organismos internacionais e conseqüentemente dos governos de inclinação neoliberal, onde é possível ver ressuscitado o paradigma da educação como formadora de “capital humano”, ou seja, uma boa educação formal é uma educação que consiga formar jovens aptos a ingressarem no sistema produtivo, mesmo que a isto seja posto em jogo a importância social do trabalho, o espírito crítico de questionamento a que tipo de sistema de trabalho estes jovens devem ser submetidos. Em suma, o Ensino Médio tem assumido que a ordem econômica é a última instância, e como tal, não pode ser questionada, pelo menos não no sentido de sua mudança, imaginando que seja possível uma outra lógica que não a lógica da mera empregabilidade.

As políticas educacionais de financiamento e orientação estrutural da organização e funcionamentos do sistema de ensino público, mais especificamente, do ensino médio, vem acumulando uma trajetória de poucos êxitos, tendo em vista as limitações impostas pelo desenvolvimento econômico concentrador e excludente. Os jovens brasileiros, em idade de 15 a 17 anos, em grande parte se encontram excluídos do ensino médio e em grande parte se encontram excluídos do mundo do trabalho. Não por acaso, estes mesmos jovens “engrossam” as fileiras do desemprego, do subemprego e da informalidade. Como que o contrapeso da balança, esta população forma um exército de mão de obra barata e descartável que alimentam as bases de uma economia periférica.

JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Situamos a relevância deste projeto, em primeiro lugar, no fato de poder contribuir para o Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília no que tange o fortalecimento do campo de pesquisa sobre as políticas públicas sociais de educação, com especial ênfase na educação pública e suas interfaces com o mundo do trabalho.

Como professor da rede pública de ensino de Brasília, este projeto de pesquisa tem grande relevância tanto no desempenho das atividades relativas à docência em nível médio e superior, quanto na assessoria e gestão de políticas públicas voltadas para a educação.

Em terceiro lugar este projeto tem por objetivo analisar o papel do Ensino Médio e o seu servilismo à ingerência de organismos internacionais, com desdobramentos nas

políticas econômicas em tempo de internacionalização da economia, que se constituem em processos de regulação das diretrizes curriculares das escolas públicas do Brasil.

A escolha desta temática guarda relação com estudos anteriores e com a vivência prática profissional, ligada ao objeto de pesquisa, tendo em vista a passagem do pesquisador no segmento Ensino Médio na rede pública de ensino de Brasília.

No ano de 2007 a dissertação de mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília teve como tema “Ensino Médio, Currículo e Mundo do Trabalho” onde de forma preliminar pudemos nos apropriar de alguns elementos teóricos e empíricos que deram base a construção da tese.

As abordagens teóricas oriundas da análise de políticas públicas voltadas para o ensino médio neste estudo foram consideradas as mais relevantes, devido principalmente a importância de localizar a atuação do Estado. Nos estudos sobre as políticas voltadas para o ensino médio é comum verificar discussões tecnicistas ou pautadas por interesses econômicos imediatistas, ambas com tendência a naturalizar o desenvolvimento deste segmento como um “braço mecânico” do mercado de trabalho, sem se ater ao desenvolvimento de capacidades humanas coletivas e históricas, ou seja, o ensino médio é visto ou como forma de preparar ou para os exames de vestibular ou o ensino médio deve ser um espaço de “instrumentalização” pura e simples para o mercado de trabalho. Entendemos que na rede pública de ensino, na imensa maioria das vezes nenhum destes feitos se realizam, tornando a escola um espaço pouco atrativo e desafiador aos jovens, promovendo uma educação a-política e a-histórica baseada apenas em conteudismo.

Por outro lado, há que se reconhecer avanços nos estudos sobre o mundo do trabalho e a situação do ensino médio no Brasil mediante abordagens críticas (Frigotto, 2005; Ciavatta, 2006; Marini, 2005; Coraggio, 2004; Antunes, 2000; Fonseca, 2000; Kruppa, 2001; Mészáros, 2003; Kuenzer, 2010; Zibas, 2005; Sposito, 2005). Tais estudos foram fundamentais para o recorte de análise aqui proposto.

Sendo assim, o presente estudo propõe um referencial analítico para tratar da efetividade das leis e projetos públicos com base em aspectos institucionais e, desta forma, contribuir para a compreensão de como a política pública voltada para o ensino médio vem se constituindo no Brasil, bem como apontar para a necessidade de aprofundamento e ampliação de pesquisas nesta temática, pois do nosso ponto de vista, o segmento ensino médio talvez seja o que apresente a situação mais dramática, devido

a falta de investimento direto de recursos e na falta de definição de um paradigma orientador da ação pedagógica.

É do campo das Políticas Públicas que se pretende discutir a política de educação para o ensino médio, em especial, considerando aspectos institucionais dos programas e projetos, para dar conta daquilo que os estudos anteriores não se ocuparam. Realizar a discussão do papel do ensino médio no Brasil no campo da Política Social demanda, primeiramente, discutir o conceito de formação, ou de que tipo de formação os jovens recebem neste segmento. O ângulo da Política Pública permite também superar enfoques tecnicistas ou mercadológicos de análise, partindo de um ponto de vista distinto do campo que se baseia somente em aspectos técnicos em sentido mais estrito.

Observou-se que existem poucos trabalhos na área de Ensino Médio Geral e Mundo do Trabalho, a grande maioria dos trabalhos acadêmicos se concentram na dualidade Ensino Médio Técnico e Mundo do Trabalho/Mercado de Trabalho. O recorte do presente trabalho parte da compreensão da importância deste conjunto de aspectos institucionais e escolhe trabalhar com uma parte destes aspectos: financiamento da educação e paradigmas pedagógicos para o Ensino Médio Geral.

ORGANIZAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

Para Marx é preciso compreender a realidade histórica em suas contradições, para tentar superá-las dialeticamente. A dialética apregoa os seguintes princípios: tudo relaciona-se tudo se transforma, as mudanças qualitativas são consequências de revoluções quantitativas. Na teoria marxista, o materialismo histórico pretende a explicação da história das sociedades humanas, em todas as épocas, através dos fatos materiais, essencialmente econômicos e políticos. A sociedade é comparada a um edifício no qual as fundações, a infra-estrutura, seriam representadas pelas forças econômicas, enquanto o edifício em si, a superestrutura, representaria as idéias, costumes, instituições (políticas, religiosas, jurídicas, etc). A propósito, Marx escreveu, na obra *A Miséria da filosofia* (1847) na qual estabelece polêmica com Proudhon:

As relações sociais são inteiramente interligadas às forças produtivas. Adquirindo novas forças produtivas, os homens modificam o seu modo de produção, a maneira de ganhar a vida, modificam todas as relações sociais. O moinho a braço dará a sociedade com o suserano; o moinho a vapor, a sociedade com o capitalismo industrial. (MARX, 1985, p. 89)

Marx utilizou o método dialético para explicar as mudanças importantes ocorridas na história da humanidade através dos tempos. Ao estudar determinado fato histórico, ele procurava seus elementos contraditórios, buscando encontrar aquele elemento responsável pela sua transformação num novo fato, dando continuidade ao processo histórico. Nesta esteira ele desenvolveu uma concepção materialista da História, afirmando que o modo pelo qual a produção material de uma sociedade é realizada constitui o fator determinante da organização política e das representações intelectuais e até espirituais de uma época.

Assim, a base material ou econômica constitui a "infraestrutura" da sociedade, que exerce influência direta na "super-estrutura", ou seja, nas instituições jurídicas, políticas (as leis, o Estado) e ideológicas (as artes, a religião, a moral) da época.

Marx afirma que a base material é formada por forças produtivas (que são as ferramentas, as máquinas, as técnicas, tudo aquilo que permite a produção) e por relações de produção (relações entre os que são proprietários dos meios de produção, as terras, as matérias primas, as máquinas - e aqueles que possuem apenas a força de trabalho, o trabalhador).

Ao se desenvolverem as forças produtivas trazem conflito entre os proprietários e os não-proprietários dos meios de produção. O conflito se resolve em favor das forças produtivas e surgem relações de produção novas, que já haviam começado a se delinear no interior da sociedade antiga. Com isso, a superestrutura também se modifica e abre-se possibilidade de revolução social.

A evolução de um modo de produção para o outro ocorre a partir do desenvolvimento das forças produtivas e da luta entre as classes sociais predominantes em cada período. Assim, o movimento da História possui uma base material, econômica e obedece a um movimento dialético. A passagem do modo de produção feudal, para o modo de produção capitalista burguês, é um exemplo claro:

O modo de produção feudal é o fato positivo, a afirmação, mas já traz dentro de si o germe de sua própria negação: o desenvolvimento de suas forças produtivas propicia o surgimento da burguesia. À medida que estas forças produtivas se desenvolvem, elas vão negando as relações feudais de produção e introduzindo as relações capitalistas de produção. A luta entre a nobreza e a burguesia vai se acirrando; em um determinado ponto deste desenvolvimento ocorre a ruptura e aparece o terceiro elemento mais desenvolvido, que é modo de produção capitalista. É, portanto, a luta entre as classes que faz mover a História.' (SPINDEL, 1983, p. 39.)

Marx e Engels começaram a formular a concepção material da História quando escreveram juntos "A Ideologia Alemã", em 1845. O materialismo histórico é, de acordo

com Marx, o "fio condutor" de todos os estudos subsequentes. Os conceitos básicos do Materialismo Histórico constituem uma teoria científica da História, vista até então como uma simples narração de fatos históricos. Ele revolucionou a maneira de se interpretar a ação dos sujeitos na História, abrindo ao conhecimento, uma nova ciência e a estes sujeitos uma nova visão filosófica do mundo: o Materialismo Dialético.

Concordamos com Marx e Engels que “é na práxis que o homem precisa provar a verdade, isto é, a realidade e a força, a concretude do seu pensamento. A discussão sobre a realidade ou a irrealidade do pensamento - isolado da práxis - é puramente escolástica” (MARX & ENGELS, 1989, p. 94), daí a crítica a toda e qualquer fraseologia que esteja desvinculada da prática.

Partiremos do pressuposto marxiano de que o método dialético é pensamento e realidade ao mesmo tempo, sendo a realidade contraditória, viva e móvel. Esta dinâmica é fruto das idéias e forças em oposição, os antagonismos. O estudo destes elementos contraditórios são o que Marx vai chamar de motor da história, responsáveis pelas transformações que dão continuidade ao processo histórico.

A realidade concreta e contraditória é um conceito central para o materialismo dialético. Para Marx (1982), a realidade não é caótica, desordenada ou fragmentada, incompreensível em sua totalidade por ser contraditória. Ela possui uma dimensão concreta, que deve ser apreendida, trazendo a representação caótica da realidade (abstração) inicialmente para o plano do concreto idealizado (pensado) e, a partir de categorias históricas de produção material, chegar finalmente à totalidade concreta, síntese de muitas determinações e unidade do diverso. Igualmente, a realidade concreta também não é fruto do pensamento humano, ou sua consciência, mas justo o contrário.

São os homens que produzem suas representações, suas idéias etc., mas os homens reais, atuantes, tais como são condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e das relações que a elas correspondem, inclusive as mais amplas formas que estas podem tomar [...] E, se, em toda a ideologia, os homens e suas relações nos aparecem de cabeça para baixo como em uma câmera escura, esse fenômeno decorre de seu processo de vida histórico, exatamente como a inversão dos objetos na retina decorre de seu processo de vida diretamente físico. (MARX, ENGELS, 1989, p.20-21)

O materialismo histórico não desconsidera a existência dos fenômenos a serem investigados (descaso, desvalorização, desinteresse, etc.), pois estes integram, sem dúvida, a realidade pesquisada. Não obstante, tal apreensão inicial não corresponde à totalidade concreta da realidade, ou essência do fenômeno. Os fenômenos não podem ser

compreendidos simplesmente em seu plano restrito, por meio de representações ideais moldadas na consciência individual, tal como prevê a fenomenologia.

Ideologia na perspectiva marxiana refere-se essencialmente ao conjunto de idéias da classe dominante formuladas para manter sua hegemonia:

Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes; em outras palavras, a classe que é o poder material dominante numa determinada sociedade é também o poder espiritual dominante. Os pensamentos dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes; e são essas relações materiais dominantes consideradas sob forma de idéias, a expressão que fazem de uma classe a classe dominante; em outras palavras são as idéias de sua dominação (ibid., p.45).

As Classes para Engels são "os produtos das relações econômicas de sua época". Assim apesar das diversidades aparentes, escravidão, servidão e capitalismo seriam essencialmente etapas sucessivas de um processo único: "a exploração do homem pelo homem". A base da sociedade é a produção econômica. Sobre esta base econômica se ergue uma superestrutura, um estado e as idéias econômicas, sociais, políticas, morais, filosóficas e artísticas. Marx (1982) queria a inversão da pirâmide social, ou seja, pondo no poder a maioria, os proletários, que seria a única força capaz de destruir a sociedade capitalista e construir uma nova sociedade, socialista.

Marx (1982) tentou demonstrar que no capitalismo sempre haveria injustiça social, e que o único jeito de uma pessoa ficar rica e ampliar sua fortuna seria explorando os trabalhadores, ou seja, o capitalismo é selvagem por sua própria natureza, pois o operário produz mais para o seu patrão do que o seu próprio custo para a sociedade, e o capitalismo se apresenta necessariamente como um regime econômico de exploração, sendo a mais-valia o mecanismo fundamental do sistema.

Nessa ótica, Marx (1982) tratou de investigar a gênese, o desenvolvimento, a consolidação e as crises da ordem burguesa – a organização social que está fundada no modo de produção capitalista. Claro que o fez sob uma perspectiva radicalmente distinta daquela da Economia Política clássica – tanto que nomeou a sua de Crítica da Economia Política. Para isso, evidentemente, teve que estudar formas societárias pré-capitalistas (as condições de gênese), investigar o processo de desenvolvimento dessa nova organização social, como se deu a sua consolidação e, também, as condições de crise dessa dada sociedade – e, nisso, a identificação de um sujeito histórico.

É na trilha deste sujeito histórico que nos propomos construir um plano de trabalho metodológico com uma perspectiva de análise sobre a totalidade e a

observação crítica da realidade macro da política social de educação no Brasil. Para tanto, realizou-se um esforço de compreensão teórica das profundas transformações em curso no capitalismo contemporâneo e de qual concepção orienta a configuração da produção de políticas públicas voltadas para a educação brasileira.

A problematização do financiamento e dos gastos na educação é vista muito além da suposta “neutralidade” e “consensualidade” de equilíbrio das contas públicas e da questão fiscal, ou seja, a visão que sustenta este estudo é a de um processo de desmonte do Estado e dos direitos sociais no Brasil. É importante ressaltar que os dados aqui apresentados ao longo das duas últimas décadas foram produzidos a partir da administração pública brasileira e que devido a necessidades e interesses do poder público nem sempre estes seguiram uma ordem cronológica de tempo, ou seja, os dados obtidos na pesquisa documental em certa medida não estão agregados ano a ano ou gestão a gestão, isto tendo em vista o tempo histórico que foi analisado.

Considerando que quantidade e qualidade são intrínsecas a todos os objetos e fenômenos a pesquisa partiu da análise de indicadores do financiamento e do gasto com a educação no Brasil, mais especificamente sobre o segmento Ensino Médio geral, conforme sugerido por Fagnani (1998): o destino dos recursos, a grandeza do gasto e a natureza das fontes de financiamento. Esse diagnóstico permite criticar as contradições e a articulação entre a política econômica e a social, revelando os aspectos contraditórios e que ao mesmo tempo são organicamente unidos (MARX, 1978).

Nossos questionamentos foram, em regra, fundamentados na análise de documentos oficiais, ordenamentos legais e orientações nascidas de encontros de caráter nacional e internacional voltados para a educação como a: Declaração Mundial de Educação para Todos ou Declaração de Jomtien, (Tailândia, 1990); Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (Índia, 1993); Fórum Mundial de Educação em Dacar (Senegal, 2000), Metas de Desenvolvimento do Milênio (Dacar, 2000); Declaração de Cochabamba (Bolívia, 2001), Declaração de Tarija na XIII Conferência Ibero-Americana de Educação (Bolívia, 2003) e Declaração de Brasília (Brasília, 2004), resultantes em metas e acordos firmados para a educação, cujo objetivo seria implantar de forma unânime os “novos princípios” educacionais nos seus países.

A agenda do projeto de Educação para Todos, nos termos das declarações citadas (Jomtien, Nova Delhi, Dacar, Cochabamba, Tarija e Brasília), como foi demonstrado neste estudo, expressam as bases para as reformas na educação dos países periféricos que, por

sua vez teve aceitação mundial e tornou-se importante instrumento para a implantação das políticas de ajustes institucionais, ao elevar o papel da educação como condição necessária no “alívio da pobreza”, no alcance da segurança, da “paz”, da governabilidade e da estabilidade econômica.

Percebemos, ao longo do estudo das Declarações sobre Educação para Todos, elaboradas em diferentes momentos e distintos países, três aspectos, recorrentes a nosso ver: os países, particularmente os da periferia do capital, “reconhecem” a importância da educação para o desenvolvimento e interação à nova ordem econômica global e a consequente superação da pobreza; apontam, a seguir, desafios e urgências na área educacional, que seria a universalização também do ensino médio e, por fim, “declaram” a intenção de cumprir todas as metas de Educação para Todos, incluindo, nos últimos documentos, a questão da melhoria da qualidade e equidade de direito à educação para todos até 2015.

O desenvolvimento da pesquisa passou por uma análise da educação pública no Brasil a partir de meados da década de 1990 até o segundo mandato do governo Lula. É importante ressaltar que trabalhamos com dados orçamentários referentes a este período e conforme aprovados anualmente na legislação orçamentária e executados pelo Poder Executivo.

A presente pesquisa foi realizada a partir dos seguintes procedimentos:

a) Referencial teórico: fundamentado em pesquisa bibliográfica conceitual relacionada ao Ensino Médio geral;

b) Contextualização do objeto: realizada com base em pesquisa bibliográfica e documental. O contexto macro da educação brasileira inserido na dinâmica global da internacionalização da economia e de ajustes de cunho neoliberal. Foram analisadas as iniciativas concretas implantadas no período de 1994 a 2006 pelo governo federal. A aplicação do modelo de análise foi realizada tendo parâmetro a partir do referencial teórico, aplicado a dados coletados a partir de pesquisa bibliográfica e documental

CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada a partir de uma abordagem quanti-qualitativa. Pode-se afirmar que a preocupação central de pesquisa possui caráter qualitativo, ao propor um método de análise de efetividade relacionado à necessidade de garantir

determinados recursos para uma educação pública de qualidade de fato. Já o caráter quantitativo está presente na análise do investimento real de recursos públicos no segmento ensino médio geral. Ainda foram utilizadas como fontes de dados, o suporte bibliográfico para a construção das categorias e modelos de análise, e material documental.

A construção das categorias de análise se referenciou em bibliografia relacionada ao segmento Ensino Médio geral público. Para o levantamento de evidências empíricas, foram utilizados, principalmente, registros oficiais, tais como documentos dos programas e projetos de apoio as políticas públicas voltadas principalmente para o currículo do ensino médio geral. Outras fontes secundárias consultadas foram teses, dissertações e monografias elaboradas a respeito da iniciativa estudada.

Apenas como apoio à contextualização do objeto, foram apresentados dados estatísticos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na coleta de dados empíricos, as fontes documentais e bibliográficas referentes às iniciativas analisadas foram organizadas de modo a permitir identificar com quais dados cada uma contribuiu para a construção das informações pertinentes à análise, bem como o grau de confiabilidade e eventuais restrições advindas das características da fonte.

As fontes documentais e bibliográficas foram classificadas como:

a) fontes oficiais:

1) normas: leis, decretos, portarias, editais e respectivos anexos;

b) relatórios de pesquisas específicas: documentos contendo os resultados de projetos de avaliação realizadas diretamente por instituições oficiais, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA);

c) fontes acadêmicas: dissertações de mestrado, teses de doutorado, trabalhos de conclusão de curso, artigos e pesquisas científicas sobre as iniciativas;

d) fontes jornalísticas: matérias, artigos, colunas e análises publicadas em revistas e sites jornalísticos, além de livros de caráter jornalístico em que as iniciativas são relatadas;

As fontes documentais foram consideradas suficientes para a análise pretendida. A maior parte da documentação coletada estava disponível na internet e em arquivos em meio digital recolhidos ao longo do período como parte da atividade do pesquisador.

As fontes oficiais foram consideradas fundamentais para a captura de dados da presente pesquisa. Isso porque a análise proposta se concentra nos aspectos institucionais de execução das políticas públicas em questão e em seu processo de institucionalização. Sendo assim, a informação registrada nos documentos oficiais possui especial relevância. Foram, principalmente, as fontes oficiais que permitiram sistematizar informações sobre o desenho das políticas públicas de educação, em específico a situação da educação pública, e o orçamento destinado.

Por outro lado, sabe-se que nem sempre os dados presentes nas fontes oficiais refletem fielmente o que se passa no mundo real. Essa ressalva é de especial importância no que se refere aos registros de metas físicas quantitativas apresentados nas fontes oficiais utilizadas. Isso porque os gestores responsáveis pelo preenchimento dessas informações tendem a utilizar critérios variados para a contabilização de resultados, nem sempre explicitando tais critérios nos documentos oficiais produzidos.

Já as pesquisas contratadas, fontes acadêmicas e jornalísticas, se, por um lado, puderam auxiliar na captura de dados nem sempre presentes nos documentos oficiais, por outro, foram também produzidos com objetivos específicos, por autores com pontos de vista, grau de acuidade e conhecimento heterogêneos acerca do objeto de estudo.

JUSTIFICATIVA SOBRE A ESCOLHA METODOLÓGICA

A opção pela análise documental fundamenta-se na percepção de que a abordagem institucional das políticas públicas requer um conjunto de dados que se encontram presentes muito mais em bases oficiais, textos normativos, relatórios e outros registros escritos, do que na percepção, que seria colhida dos sujeitos envolvidos nas iniciativas de implantação das reformas curriculares, tendo em vista a experiência que acumulamos com a dissertação de mestrado.

Além da sua riqueza intrínseca, a opção pela pesquisa documental também facilitou o processo de distanciamento do objeto de análise. Tendo em vista a consistência do material documental e bibliográfico obtido, a quantidade e qualidade de dados disponíveis nas bases oficiais de dados do governo federal permitiu uma aproximação do objeto de estudo que de nosso ponto de vista alcançou seu objetivo.

Sendo assim, pareceu mais pertinente e útil a organização de documentos contendo dados e informações necessários à análise pretendida. Como afirma Cellard (2008), “as capacidades da memória são limitadas e ninguém conseguiria pretender memorizar tudo. A memória pode também alterar lembranças, esquecer fatos importantes, ou deformar acontecimentos” (CELLARD, 2008, p. 295). Segundo o autor, a reconstituição do passado distante ou recente tem no documento escrito uma fonte importante para a pesquisa. Do nosso ponto de vista o documento permite operar um corte longitudinal, trazendo a dimensão do tempo à compreensão do que se estuda.

Assim como Cellard (2008) e Richardson (1999) reforçam o papel do documento como instrumento que permite um recorte longitudinal, contribuindo para descrever a trajetória de um acontecimento ao longo do tempo. Os autores destacam a forte presença do registro escrito dos fatos sociais nas sociedades contemporâneas.

O importante para fins metodológicos é a definição de documento como todo texto escrito, público ou privado, que pode ser explorado em um contexto de pesquisa. Ele difere dos documentos criados pelo pesquisador, como o registro de observações e entrevistas. Para Cellard (2008) o documento de pesquisa é aquele que o pesquisador não pode alterar, por não ser o autor do que foi registrado.

Ainda que a presente pesquisa não tenha caráter essencialmente histórico, seus objetivos guardam relação com o resgate de acontecimentos ocorridos no passado recente, cuja observação direta não pode ser repetida. Diante desse quadro, optou-se pelo uso da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica consistiu no uso de pesquisas anteriores, registradas em documentos como livros, artigos, teses e relatórios, trabalhados por outros pesquisadores. Em termos de pesquisa documental, foram utilizados textos e dados ainda sem tratamento analítico por outros pesquisadores, consistindo em matéria-prima a partir da qual se desenvolveu investigação e análises próprias (SEVERINO, 2007).

Todo documento é, portanto, um saber produzido, reflete um ponto de vista e um conjunto de fatores que estabeleceram as condições de sua produção. Como destaca Cellard (2008), o documento é um instrumento rico e ao mesmo tempo limitado. Seu uso demanda localizar os textos pertinentes, avaliar sua credibilidade e representatividade, identificar a autoria e o contexto de sua produção, além da confiabilidade, da natureza e da lógica interna. Primeiramente, o pesquisador deve reunir um *corpus* satisfatório, de modo a esgotar todas as fontes de informação relevante. Ao levar esses aspectos em consideração, o pesquisador pode proceder ao encadeamento entre seu problema de pesquisa e as observações que extrai da documentação. “Isso lhe permite formular uma interpretação coerente e reconstruir o aspecto que lhe interessa referente aos acontecimentos” (CELLARD, 2008, p. 304).

CAPÍTULO 1 - ECONOMIA E EDUCAÇÃO: O SISTEMA PRODUTIVO CAPITALISTA E A REORGANIZAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO

Por que as modernas formas de pensar a liberdade, a ordem moral e política privilegiam o peso do educativo? Não há dúvida que essa ênfase não é gratuita nem neutra. Por trás dessa relação, sempre defendida na construção da nova ordem, há uma concepção do social e de sua constituição, há idéias e ideais políticos que não podem ser ignorados, há concepções e compromissos com a ordem social e econômica, com o Estado e com um modelo de cidadania para as classes inferiores.

Paolo Nosela, *Educação e cidadania*

Foi no Estado liberal, surgido no século XIX, que surgiu o sistema educacional moderno, e onde até hoje é possível perceber a sua forte presença. Naquele momento histórico, a organização de um sistema público de educação surgia por obra e força da organização da classe trabalhadora. Mas os interesses não se alinhavam: de um lado a busca da cidadania ampla e do outro o interesse em satisfazer as necessidades da Revolução Industrial.

Reduzir o analfabetismo de quase todas as massas e ensinar o trabalhador a lidar com a maquinaria da linha de produção eram prementes para que a revolução feita dentro das linhas de montagem fossem bem sucedidas. A construção e estruturação dos sistemas de ensino organizados trazia as feições de uma sociedade dividida em classes, ou seja, preparava uma nova elite para cargos de gestão na nova sociedade liberal com educação diferente da oferecida aos filhos dos operários, visando a manutenção do *status quo*. Neste sentido, outro apelo pairava sobre as responsabilidades da educação formal, pois formar cidadãos aptos a participar da vida política na democracia liberal era fundamental para a sua manutenção e estatus de democrática, mesmo que este pretexto se fundamenta-se muito mais num discurso manipulador diante do Estado liberal.

A partir das transformações nos sistemas de ensino no século XIX, foi surgindo uma nova organização do ensino, e esta organização era essencialmente baseada em três principais níveis de ensino: o primário, o secundário e o superior, que representavam uma forma de aquisição de conhecimento progressivo e cuja existência é garantida e controlada pelo Estado.

Principalmente a partir das grandes transformações dos centros urbanos e a mudança na paisagem da população rural que migrava maciçamente para as cidades em busca de trabalho, a educação pública enfrentava um grande desafio de educar as massas para o sistema produtivo emergente.

As novas elites econômicas buscavam abrigo prioritariamente no ensino superior, demonstrando que o sistema de educação era popular na sua base e elitista no topo. Ele também era um sistema relativamente pequeno, para que funcionasse sob uma administração simples e de fácil manejo. Esta forma de administração tradicional dos sistemas de educação é explorada quase até o final da Segunda Guerra Mundial. (CUNHA, 2000, p. 138)

Desde a Segunda Guerra Mundial, os sistemas de ensino cresceram em todo o mundo de forma dramática, como resultado da confluência de vários fatores de ordem política e social. Após a Segunda Guerra Mundial, o mundo ficou marcado por um anseio de justiça social e de bem-estar para todos, mostrando um visível desencanto com o resultado da guerra e os estragos feitos pelo nazismo e pelo fascismo.

A construção de um sistema público universal de educação apresentava-se como um elemento chave na mudança do cenário do pós-guerra, operando diretamente contra as desigualdades e tornando-se um instrumento de transformação social. Todos partidos políticos incluíram nos seus programas eleitorais metas de acesso universal ao ensino primário, a abertura do secundário e do universitário, e a alfabetização de adultos e a não discriminação em razão do gênero. A educação surge neste cenário político como uma condição necessária para o desenvolvimento global dos países.

O cenário do pós-guerra é acompanhado por um grande crescimento demográfico, tendo impacto direto sobre a formação dos sistemas de ensino e no tipo de educação formal que seria oferecida à população. Houve um grande investimento em infraestrutura, financiado principalmente a partir do Plano *Marshall*, que se traduzia em investimento dos EUA na Europa com empréstimos para a reconstrução das economias devastadas pela guerra.

Para a teoria do desenvolvimento econômico, a educação tinha um papel fundamental na reestruturação econômica do pós-guerra, e esta teoria se fundamentou a partir da chamada Teoria do Capital Humano, atribuindo à educação formal uma função importante para desenvolvimento econômico de forma que os sistemas de ensino poderiam ajudar no processo de estabilização econômica dos países afetados pela guerra.

Theodore Schultz, considerado o pai da teoria sobre o capital humano que hoje serve de fundamento para as formulações e práticas na área educacional por parte de

diversos governos e organizações da sociedade civil, na forma de investimento em recursos humanos – especialmente em formação/qualificação da força de trabalho, apresenta abaixo o eixo central de sua argumentação:

embora seja óbvio que as pessoas adquiram capacidades úteis e conhecimentos, não é óbvio que essas capacidades e esses conhecimentos sejam uma forma de capital, que esse capital seja, em parte substancial, um produto do investimento deliberado, que têm-se desenvolvido no seio das sociedades ocidentais a um índice muito mais rápido do que o capital convencional (não-humano), e que o seu crescimento pode muito bem ser a característica mais singular do sistema econômico. Observou-se amplamente que os aumentos ocorridos na produção nacional têm sido amplamente comparados aos acréscimos de terra, de homens-hora e de capital físico reproduzível. O investimento do capital humano talvez seja a explicação mais consentânea para esta assinalada diferença. (SCHULTZ, 1976, p. 84)

Sua indicação inicial é de que sua análise do capital humano está em parte incentivada por um desejo de avaliar as propostas para melhorar a qualidade da força de trabalho por meio da educação, do treinamento, da assistência médica e da assistência à criança.

Essa linha de interpretação, então, busca traduzir o montante de investimento que uma nação ou os indivíduos fazem em formação/qualificação profissional, na expectativa de retornos adicionais futuros traduzidos na forma de aumento salarial. 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 (FRIGOTTO, 1989, p. 39)

Como se percebe, de acordo com os teóricos do capital humano, 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:

O suposto básico microeconômico é de que o indivíduo, do ponto de vista da produção, é uma combinação de trabalho físico e educação ou treinamento. Supõe-se, de outra parte, que o indivíduo é produtor de suas próprias capacidades de produção, chamando-se então, de investimento humano o fluxo de despesas que ele deve efetuar, ou que o Estado efetua por ele, em educação (treinamento) para aumentar a sua produtividade. Há um acréscimo marginal de escolaridade, corresponderia um acréscimo marginal de produtividade. A renda é tida como função da produtividade, onde, há uma dada produtividade marginal, corresponde uma renda marginal. (FRIGOTTO, 1989, p. 129)

Esta linha de raciocínio compreende que a educação é criadora de capacidade de trabalho; que o investimento marginal no campo da formação/qualificação da força de trabalho permite uma produtividade marginal; e que o indivíduo, produzindo mais, conseqüentemente ganhará mais. A Teoria do Capital Humano concebe as relações de produção capitalistas como justas e regidas pela lei da oferta e da procura, e o salário ou a renda como preço do trabalho. De acordo com este raciocínio, a definição da renda é uma decisão individual. Não se considera o fato de a sociedade capitalista ser composta por uma parcela restrita de proprietários de meios de produção e por um grande contingente de indivíduos que não dispõem de capital físico para produzir. Na visão dos teóricos do capital humano, uma vez que o indivíduo ou o Estado investe em formação/qualificação, o resultado é o aumento das rendas individuais, de acordo com seu mérito pessoal, e em médio ou longo prazo este investimento lhe permitirá ter acesso ao capital físico ou dispor do mesmo status e privilégios dos que o possui.

Na ótica do capital humano, enquanto a educação é tida como fator básico de mobilidade social e geração de renda individual, ou como fator de desenvolvimento econômico, o próprio “fator econômico” é posto como sendo o maior responsável pelo acesso e permanência na trajetória escolar e pelo rendimento ao longo desta trajetória, transformando o elemento determinante em determinado. Esse caráter circular da Teoria do Capital Humano é uma derivação da concepção de ser humano e de sociedade que ela busca veicular e legitimar, bem como da função de escamoteamento das relações de produção que ocorrem concretamente na sociedade capitalista. A questão fundamental que se coloca é que o método em que esta teoria se fundamenta para analisar o fenômeno social concreto traduz e, ao mesmo tempo, constitui-se em apologia da concepção burguesa de homem, de sociedade e de relações de produção e reprodução social da vida material.

Não obstante, é exatamente esse caráter circular da Teoria do Capital Humano o que denuncia, nesse caso, as formas como a objetividade e a racionalidade constituem-se em jargões básicos do discurso burguês no campo educacional. A aura de objetividade e de racionalidade que caracteriza este tipo de análise, mais que o pretensão status de cientificidade, busca se fazer entender como sendo neutra, como se isto fosse possível no trabalho científico, como se o sujeito cognoscente tivesse esta capacidade de isenção. A esse respeito, a crítica de Frigotto (1989) é implacável quando afirma que os teóricos do capital humano se baseiam no argumento da neutralidade de seu método de análise para passar a ideia de que a ordem do capital, suas leis e suas relações de produção obedecem uma lógica e uma ordem natural.

De acordo com Frigotto (1989), sob o conceito de homem genérico, abstrato e “livre”, a Teoria do Capital Humano evidencia seus vínculos com o arcabouço da teoria econômica neoclássica, especialmente na forma como os princípios do liberalismo individual constituem o fio condutor de sua análise. Do mesmo modo, evidencia também como essa análise está permeada pela ideia de que, em um mercado em concorrência perfeita, o ótimo de cada um, racionalmente calculado em longo prazo, constitui para o ótimo de longo prazo de todos.

O conteúdo ideológico que está por detrás dessa teoria é a ideia 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 ideia se expressa no âmbito escolar na forma de uma compreensão de que a não aprendizagem, a evasão, a repetência são problemas individuais, consequência da falta de esforço, da “não-aptidão”, da falta de vocação dos indivíduos. Enfim, Teoria do Capital Humano assume, no âmbito político, a forma de justificativa das desigualdades entre as classes, por aspectos individuais, mascarando as formas de extração da mais-valia; especificamente no âmbito educacional, de forma semelhante, “mascara a gênese da desigualdade no acesso, no percurso e na qualidade de educação que têm as classes sociais” (FRIGOTTO, 1989, p. 59)

Não obstante, durante os períodos de prosperidade do capital no pós-guerra, a Teoria do Capital Humano ofereceu o embasamento teórico para o planejamento educacional de diversos países. Também funcionou como um mecanismo de conformação do conflito de classe no campo educacional na medida em que deu corpo à ideologia de que a formação/qualificação da força de trabalho é um direito e um dever de todos e o Estado tem a obrigação de criar as condições para que todos tenham acesso à educação. Isto reforçava o argumento de que caberia ao Estado a autoria dos investimentos e do planejamento educacional.

Por trás dessa ideologia do Estado bem-feitor, sustentada pelos teóricos do capital humano, estava a argumentação pseudocientífica de que o investimento em educação é feito em nome do desenvolvimento da nação, produzindo uma taxa de crescimento que beneficia a todos. Com base no pressuposto de uma sociedade harmoniosa e capaz de superar seus conflitos internos, essa ordem de interpretação da economia educacional sugere a existência de uma taxa de retorno social e individual para os investimentos em educação. Segundo Freitag,

isto significa em outros termos que a taxa de lucro criada com maior produtividade dos indivíduos devida ao seu mais em educação é repartida de maneira justa entre o indivíduo e o Estado. Aquele porque investiu em esforço, energia e tempo, perdendo potencialmente salários se tivesse 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. (FREITAG, 1980, p. 49)

Não se levava em consideração, neste argumento, que quem mais lucra com tais investimentos são as empresas privadas. Na realidade, o que havia era uma socialização dos gastos educacionais, mediada pelo Estado, para atender aos interesses do empresariado e do capital monopolista. Decerto, esses investimentos em formação/qualificação da força de trabalho, no contexto do processo de valorização do capital, não se materializam para atender os interesses da classe trabalhadora no sentido de melhorar sua qualidade de vida como potencial emancipador, mas sim para tornar ainda mais eficazes as relações de dominação. Vistos no contexto da reprodução ampliada, os investimentos em educação devem ser concebidos como investimento em capital variável para otimizar os investimentos em capital constante e, desse modo, garantir o aumento da produtividade. Justamente por esta razão esses investimentos funcionavam como um eficiente mecanismo de conformação do conflito de classe no campo da política educacional do Estado bem-feitor.

Ademais, segundo o modelo da economia e do planejamento educacional baseado na Teoria do Capital Humano, o papel da economia da educação é ajustar, por meio de uma determinada política de investimentos, o nível de qualificação da força de trabalho para atender adequadamente às demandas produtivas, sempre condicionadas aos ciclos e às crises geradas pela economia capitalista. Desse modo, cria-se uma certa flexibilidade do sistema capitalista face a tais crises. Sob a ideologia do desenvolvimento e do crescimento continuado da economia, e alegando ao mesmo tempo assegurar empregos duradouros à

força de trabalho disponível, este sistema defende, em verdade, os interesses da maximização dos lucros da empresa privada, pois mantêm em reserva um 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 além de degradar os salários.

Em suma, o modelo da economia educacional propalado pelos teóricos do capital humano ofusca a essência do problema: o aumento da mais-valia relativa, obtida por intermédio da maior qualificação da força de trabalho. Em outras palavras, esse modelo interpretativo mantém-se na superficialidade do problema: não reconhece (e/ou procura escamotear) o fato de que a maximização da taxa de retorno individual dos investimentos educacionais corresponde à maximização dos lucros ambicionada pelos capitalistas, de modo que “a taxa de retorno social e individual” corresponde exatamente à taxa de lucro das empresas empregadoras. Assim, para assegurar o processo de acumulação do capital, conforme a teoria do valor de Marx, ocorre o seguinte:

os indivíduos ou o Estado, investindo pois na qualificação da força de trabalho, e justamente para aqueles setores e ramos em que há necessidade de trabalhadores mais ou menos qualificados, criam um valor. Este, no ato da troca, recebe seu equivalente (tempo socialmente necessário para produzi-lo) em salário. Mas na hora que essa força de trabalho é empregada no processo produtivo, ela gera mais valor do que o salário percebido. Este excedente não retorna ao indivíduo ou ao Estado que nele investiram para qualificá-lo, mas é apropriado pelo comprador, o empresário capitalista. (GENTILI, 1998, p. 149)

Ao abordar as mudanças recentes na compreensão da função econômica atribuída à escola, Gentili (1998) estabelece relações entre as mudanças profundas ocorridas na sociabilidade do capital e no período de crise do capitalismo contemporâneo. O argumento central de sua análise é de que a mudança atribuída à função econômica da escola radica-se no estrondoso desmoronamento, a partir dos anos 1970, da “era de ouro” do capitalismo. Para Gentili (1998), a promessa da escola como entidade integradora determinou a expansão dos sistemas escolares nacionais a partir do final do século XIX, quando estes eram considerados pelos grupos dominantes e pelas massas que lutavam por sua democratização como um poderoso dispositivo institucional de integração social, em um sentido amplo.

Mas a crise dos anos 1980 marcou o início de uma profunda desarticulação dessa promessa integradora em todos os seus sentidos. Tal ruptura se torna mais definida justamente quando o papel econômico da educação é revalorizado – a partir dos anos 1980, no caso brasileiro – e proliferam-se discursos enfáticos acerca da importância produtiva dos conhecimentos, e da crescente reformulação do papel da escola no sentido de garantir a competitividade das economias na era da globalização. Gentili destaca que:

a desintegração da promessa integradora não tem suposto a negação da contribuição econômica da escolaridade, e sim uma transformação substantiva em seu sentido. Passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo, a uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho. (GENTILI, 1998, p. 28)

Nesta mesma linha de análise, Frigotto (1989) aponta que as mudanças recentes no processo de trabalho e produção se expressam na superestrutura como uma alternativa teórica, econômica, ideológica, ético-política e educacional para a garantia das condições de acumulação do capital. Em outras palavras, a recomposição do capital tem se dado através da reedição das teses neoliberais de que o setor público é o responsável pela crise e que o mercado é a alternativa para a retomada das taxas de lucro, como se fosse o mercado o dono do destino da história humana. A partir daí, advém a tese do Estado mínimo e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais, onde a lógica das leis do mercado passam a regulamentar as relações de produção.

No campo educacional, o mercado constitui-se no sujeito educador de onde resulta uma filosofia utilitarista, imediatista - vide hoje a “indústria” do vestibular – e uma concepção fragmentada do conhecimento, este concebido como mercadoria em vez de processo em construção permanente. É óbvio que essa mudança substancial na valorização do poder regulador do mercado, em detrimento da valorização do Estado como principal agente regulador no campo educacional, vai demandar alguns ajustes na velha Teoria do Capital Humano.

Em sua forma original, como já afirmamos, esta teoria conferia ao Estado o papel de principal investidor e planejador dos investimentos em capital humano, feito em nome do desenvolvimento dos Estados nacionais. Na atualidade, vivenciamos o recrudescimento da Teoria do Capital Humano sem o Estado como principal investidor, mas permeada pelo reforço e incentivo às iniciativas individuais, radicada na ideia do empreendedorismo como

diferencial na acumulação de capital humano. Se algum papel resta ao Estado, este seria o de flexibilizar o sistema educacional para que as leis do mercado o regulem, de acordo com as demandas do setor produtivo.

A Teoria do Capital Humano ganhou grande força principalmente a partir das décadas de 1960 e 1970, com o grande impulso industrialista principalmente nos países de economia periférica, como é o caso da América Latina. O conjunto dos postulados básicos da Teoria do Capital Humano teve profunda influência nos processos de construção de políticas públicas de educação nos países latino americanos, sobretudo nos períodos de ditadura militar.

Esta teoria basicamente vincula a educação à força de trabalho, os processos educativos aos processos de produção e a canalização da formação de jovens-estudantes em adultos-operários. Neste período, a educação dá-se como a prática social que se define pelo desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, atitudes, concepções e valores articulados às necessidades e interesses das diferentes classes e grupos sociais, reduzindo-se a mero fator de reprodução da economia.

Podemos afirmar que a Teoria do Capital Humano exerce forte influência até hoje na concepção de educação pública que é oferecida à classe trabalhadora. Mesmo sendo gerida e executada nos primórdios do industrialismo europeu, a Teoria do Capital Humano abarca as concepções de educação e transforma a escola na principal formadora de mão-de-obra. Para Frigotto (2000, p. 56),

o primeiro desafio é, pois, de qualificar a base histórico-social das quais emergem as novas exigências educativas e de formação humana – rejuvenescimento da Teoria do Capital Humano – e de decifrar porque as teses de uma formação geral e abstrata, que prepara sujeitos polivalentes, flexíveis e participativos aparecem ao mesmo tempo com as perspectivas neoconservadoras de ajuste no campo econômico-social e no campo educacional mediante as leis de mercado.

O conceito de educar, bem como o papel da educação, se apresentam, segundo Frigotto (2000), asceticamente abstraídos das relações de poder. Passam a se definir como uma técnica de preparar recursos humanos para o processo de produção sem nenhum vínculo com a realidade, transformando o espaço educativo em uma arena de transferências dos saberes para a fábrica e para uma “cidadania capitalista”, de interesses voltados unicamente para o consumo e a aceitação das regras do jogo competitivista do mundo do trabalho, de maneira que

essa concepção de educação como 'fator econômico' vai constituir-se numa espécie de fetiche, um poder em si que, uma vez adquirido, independentemente das relações de força de classe e toda a sua contradição, é capaz de operar o "milagre" da equalização social, econômica e política entre indivíduos, grupos, classes e nações (FRIGOTTO, 2000, p. 18).

A força da disseminação da Teoria do Capital Humano como panaceia da solução das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e entre os indivíduos foi rápida nos países latino-americanos, mediante os organismos internacionais (BID, BIRD, FMI, USAID, CINTERFOR) que representam predominantemente a visão e os interesses do capitalismo integrado ao grande capital.

A consolidação da Teoria do Capital Humano passa essencialmente pelo terreno que sustenta e consolida as políticas públicas de educação. É essa teoria que vai orientar o trabalho pedagógico via currículo escolar dos sistemas de ensino. Dessa forma, há uma defesa clara de que o aumento da instrução via acréscimo de conteúdo no currículo escolar é a chave para a qualificação e melhor desempenho na produção do trabalhador. Para Frigotto (2000), o capital humano se apresenta como uma "quantidade", ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas para servir ao sistema produtivo, que vão funcionar como potencializadores da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição deriva que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual.

O investimento em qualidade na educação vê a escola como formadora de "capitais humanos", função fundamental para a reprodução do sistema econômico vigente. Não só a escola, mas as estruturas escolares são propícias a experiências marcantes na vida das crianças, adolescentes e adultos, principalmente no que se refere a experiências ligadas à disciplinarização, submissão e obediência, condições indispensáveis para a inclusão no mundo do trabalho.

Assim,

além da reprodução, numa escala ampliada, das múltiplas habilidades sem as quais a atividade produtiva não poderia ser realizada, o complexo sistema educacional da sociedade é também responsável pela produção e reprodução da estrutura de valores dentro da qual os indivíduos definem seus próprios objetivos e fins específicos. As relações sociais de produção capitalistas não se perpetuam automaticamente (MÉSZÁROS, 1981, p. 260).

Contraditoriamente, a defesa de uma maior atenção ao investimento em educação por parte do Estado não vem acompanhada de uma reflexão crítica sobre as consequências

nefastas advindas da internacionalização econômica, na qual a maioria das nações do Terceiro Mundo participava subordinadamente. Desta forma, a ideia de que todos os países, e inclusive os de economia periférica, deveriam convergir para o receituário da competitividade econômica liberal se mostra desastrosa nestas economias, pois em nível econômico esta ideologia apenas ampliou as desigualdades econômicas já históricas e o esgarçamento do tecido social. Desta forma, o que vem marcando o caráter das políticas educacionais na América Latina é a vinculação das mesmas aos projetos econômicos desenvolvimentistas implementados a partir de governos populistas ou ditatoriais.

Nestas últimas duas décadas o teor destas políticas passa a ser definido pelo caráter de reestruturação do Estado, bem como da adaptação do sistema educacional aos ditames do processo de globalização. Contudo, ainda que com características distintas, nesta nova fase das políticas educacionais constata-se o incremento da influência de organismos internacionais, fortalecendo o seu poder de definir, direta e indiretamente, os rumos que devem ser seguidos pelos governos nessas áreas.

Podemos perceber que há uma retomada do discurso dos anos 60 pelas instituições multilaterais onde a profissionalização – via da escolarização – garantiria aos indivíduos as condições para competirem no mundo do trabalho e melhorarem suas condições econômicas pessoais. Entretanto, passadas algumas décadas, tornou-se fácil demonstrar a ineficácia destas proposições quando constatamos que a desigualdade social existente nas sociedades latino americanas se explica, objetivamente, não por uma distribuição desigual do conhecimento, mas sim pelas próprias características deste modelo econômico que tende a concentrar, de forma contínua, a riqueza historicamente produzida.

Assim, a partir de uma leitura do sistema capitalista na qual se apreende que a história é feita dentro de relações sociais conflituosas, determinadas pela apropriação desigual da riqueza, constatamos o conflito com a orientação a-histórica destas instituições que não conseguem captar que os fatos sociais não ocorrem no âmbito de particularidades individuais e não são apenas expressões de uma racionalidade humana. A história humana há de ser compreendida por uma totalidade maior que determina o conjunto das ações dos indivíduos.

O reconhecimento da totalidade e do determinante histórico em virtude das relações econômicas não busca apagar o potencial criativo e particular de cada indivíduo, mas deve servir como referência para compreensão de que o ser humano não vive descolado de um conjunto maior de determinantes sociais, culturais, políticos e

econômicos. Neste sentido, a fragilidade da Teoria do Capital Humano não há de ser buscada exclusivamente nos campos prático e ético, mas há de ser contestada epistemologicamente, uma vez que a sua construção se desenvolve dentro de um referencial analítico que não apreende o ser humano e sua história na complexidade de tramas e nas relações nas quais ele está inserido.

Passada mais de uma década desde que Frigotto desenvolveu estas críticas à Teoria do Capital Humano, a economia capitalista assumiu novas feições. O taylorismo-fordismo demonstrou sinais de exaustão e foi substituído por uma produção de caráter flexível, denominada pós-fordista ou toyotista. Juntamente com estas transformações são desenvolvidas novas proposições para o papel do Estado na economia e nas áreas sociais. Entretanto, o que parece não sofrer grandes alterações é o papel reservado à educação para as instituições multilaterais, como a CEPAL e o Banco Mundial.

A Teoria do Capital Humano ressurgiu do “pó”, só que desta vez vem acompanhada de todo o substrato que dá sustentação à produção flexível, bem como das recomendações de eficiência e produtividade presentes no receituário neoliberal. Fruto deste ressurgimento, mais uma vez, Frigotto retoma a crítica a esta teoria, mostrando o quanto este reaparecimento está ligado à crise pela qual passa o capital na sua versão globalizada.

Para mostrar esta investida do capital no campo educacional, é necessário atentarmos para as mudanças na conjuntura da política internacional – marcada, principalmente, pelo fim do socialismo real e, ao mesmo tempo, por novas teorias que apontam para o “fim da história”, bem como para o “desaparecimento” da classe trabalhadora –, que compõem um conjunto de elementos que favorecem o surgimento de teorizações no campo educacional, definindo as políticas educacionais de forma que elas atendam aos interesses dos setores capitalistas em crise. As “novas” categorias fundantes do atual discurso educacional, como qualidade total, formação abstrata e polivalente, flexibilidade, participação, autonomia e descentralização, vem impondo de forma devastadora aos sistemas públicos de ensino um verdadeiro esvaziamento político na proposição de políticas públicas progressistas.

Estas categorias não aparecem por acaso, mas decorrem da própria mudança que vai se estabelecendo no desenvolvimento do sistema capitalista, em que a concepção neoliberal, articulada com as teorizações pós-modernas em conjunto com a defesa do fim da sociedade do trabalho, tenta impor ao sistema educacional sua subordinação aos

interesses imediatos do capital. A educação tem acompanhado *pari passu* as mutações da economia capitalista.

No campo educacional, a interferência de medidas que propõem a diminuição da interferência do Estado constituem-se numa grande contradição, principalmente em países em desenvolvimento, já marcados pela forte exclusão social. Dentro desta nova racionalidade em que são valorizadas a eficiência e a produtividade, procura-se impor ao sistema educacional um “salve-se quem puder” homólogo ao do setor produtivo.

Sob a influência das agências internacionais, as políticas educacionais são desenvolvidas objetivando o fortalecimento da reprodução do capital. Ao mesmo tempo, cada vez mais se torna evidente o quanto vários administradores – estaduais e municipais – instituem mecanismos voltados diretamente à diminuição do espaço público, abrindo para um conjunto maior de instituições privadas tais como escolas particulares, instituições filantrópicas, ONGs etc., a possibilidade de disputar o fundo público. Medidas estas que representam a diminuição do controle do Estado sobre a educação e, conseqüentemente, a privatização do sistema educacional.

Não basta apenas o investimento na formação e qualificação da força de trabalho para haver um maior acesso à riqueza produzida por parte da população. A possibilidade de distribuição desta riqueza depende, exclusivamente, de uma mudança das relações de poder e de uma modificação radical do sistema de produção.

No contexto atual, no qual há uma forte diminuição do poder político dos Estados-nações, decorrentes do "fenômeno" da globalização, o capital busca uma nova interpretação ideológica, capaz de justificar as relações de poder e de exploração. Neste sentido, como uma continuidade da Teoria do Capital Humano, mas englobando novas características próprias de uma economia globalizada, surge o discurso de que vivemos numa "Sociedade do Conhecimento" e que, por conseguinte, neste novo contexto, são exigidas dos trabalhadores novas qualificações e habilidades que lhes permitam inserir-se no mercado de trabalho, competindo de forma igualitária com outras pessoas.

Estas novas habilidades e comportamentos, tais como flexibilidade, capacidade de comunicação, participação, são considerados fundamentais dentro de um modelo de produção que busca superar a rigidez do modelo taylorista. Espera-se que a escola tenha capacidade de garantir uma educação básica que possibilite ao jovem trabalhador apropriar-se de novos conhecimentos e ajustar-se, da melhor forma possível, à flexibilidade do novo padrão de produção.

Vale ressaltar que, mesmo em pleno século XXI, um sistema educacional voltado para o mundo do trabalho adapta-se perfeitamente à Teoria do Capital Humano. Mesmo que as bases produtivas não sejam as mesmas do pós-Segunda Guerra Mundial, ressaltamos que a intenção é produzir trabalhadores “flexíveis” aos novos mercados de trabalho, principalmente àqueles ligados as novas tecnologias informacionais, mas nem por isso se desvincula da escola uma espécie de “nova” Teoria do Capital Humano, visto que o “produto” final da educação permanece o mesmo de quarenta ou cinquenta anos atrás, que é a formação de mão-de-obra para atender a, cada vez mais exigente, demanda do novo sistema produtivo.

A nova conformação do sistema produtivo necessita, é claro, de uma nova concepção de ensino, de uma nova forma de abordar os preceitos educativos fundados no fordismo. Desta forma, há um salto qualitativo na maneira de se pensar a educação pública, o que é inegável. As palavras de ordem são cidadania, participação, espírito coletivo, conhecimentos interdisciplinares, e a ruptura com uma escola estática e pouco flexível. Mas Frigotto (2000) nos alerta que a súbita redescoberta e valorização da dimensão humana do trabalhador está muito mais afeita a sinais de limites, problemas e contradições do capital na busca por redefinir um novo padrão de acumulação com a crise de organização e regulação fordista do que à autonegação da forma capitalista de relação humana. Ou seja, as inovações tecnológicas, longe de serem “variáveis independentes”, são um poder fetichizado autônomo, associadas às relações de poder político-econômico e, portanto, respondem a demandas destas relações. Cabe mostrar que o ajuste neoliberal se manifesta no campo educativo e da qualificação por um revisitar e “rejuvenescer” da Teoria do Capital Humano, com o rosto, agora, mais social. Segundo Frigotto (2000, p. 144),

parece-nos importante mostrar primeiramente que os novos conceitos abundantemente usados pelos homens de negócio e seus assessores – globalização, integração, flexibilidade, competitividade, qualidade total, participação, pedagogia da qualidade e defesa da educação geral, formação polivalente e “valorização do trabalhador” – são a imposição das novas formas de sociabilidade capitalista tanto para estabelecer um novo padrão de acumulação, quanto para definir as formas concretas de integração dentro da nova reorganização da economia mundial.

É crucial salientar que é na escola pública que a classe trabalhadora deposita suas expectativas e esperanças, é por ela que trabalhadores e seus filhos passarão. Não há como negar que é a escola o primeiro e, muitas vezes, único canal de conhecimento e acesso aos

saberes culturais organizados pela humanidade aos quais trabalhadores têm acesso. Trabalhar, reconceptualizar, organicizar o conhecimento historicamente construído pela humanidade é o principal papel da escola, e a conformação do currículo escolar, com suas diretrizes e orientações transmitidas pelos educadores são determinantes na construção de uma cultura escolar. O papel do professor é fundamental como mediador do conhecimento produzido por toda a humanidade. É o professor que o sistematiza e o “devolve” ao aluno e, neste sentido, o trabalho pedagógico do professor pode adquirir um sentido ativo-participativo ou meramente de transmissão passiva de conhecimento aos estudantes, bem ao gosto do reprodutivismo da Teoria do Capital Humano. Assim,

o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos seres humanos. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo (SAVIANI, 1995, p. 17).

O que o trabalho educativo produz está diretamente ligado ao momento histórico de determinada sociedade, isto é, o trabalho educativo alcança sua finalidade quando cada sujeito se apropria da produção histórica coletiva, apropriando-se também dos elementos sociais e culturais necessários à sua humanização. Esta humanização que percorre todo o discurso da educação como prática libertadora, a qual nos chamava a atenção Paulo Freire, em nada se parece com a concepção de humanização pregada pelo capitalismo na voz da Teoria do Capital Humano. A humanização dos sujeitos por meio da escola, longe de assumir qualquer postura de neutralidade na transmissão de cultura, arte e ciência, deveria, sim, partir de pressupostos históricos fundantes da construção da sociedade ocidental, bem como estabelecer uma relação no mínimo honesta com a história de exploração e violência à qual os países colonizados foram submetidos para que o capitalismo triunfasse.

A nosso ver, não existe uma essência humana independente da atividade histórica dos seres humanos: suas lutas, conquistas, derrotas e vitórias. Da mesma forma que a humanidade não está imediatamente dada nos indivíduos singulares, este é um processo contínuo de desconstrução e reconstrução, visto que as forças dominantes e dominadas não cessam nunca de lutar por seus ideais. Para Frigotto (2000, p. 25),

a educação, quando apreendida no plano das determinações e relações sociais e, portanto, ela mesma constituída e constituinte destas relações, apresenta-se historicamente como um campo de disputa hegemônica. Esta disputa dá-se na perspectiva de articular as concepções, a organização dos processos e dos

conteúdos educativos na escola e, mais amplamente, nas diferentes esferas da vida social, aos interesses de classe.

Essa humanidade, que vem sendo produzida histórica e coletivamente pelo conjunto de sujeitos, precisa ser novamente revista em cada indivíduo singular. Trata-se de gerar algo que já foi produzido historicamente. Cabe à escola, como possível representante dos excluídos dos sistemas produtivos, trazer à tona que a história foi construída não sob a docilidade das massas e muito menos sob sua cumplicidade de sua própria escravização, mas ao contrário do que o próprio discurso da história oficial ministrado nas escolas esconde, a história foi construída sob o campo de batalha entre oprimidos e opressores, guerras, invasões, massacres, conluíus, resistências, sublevações, revoluções etc., que são as marcas do poder do capital, mas, ao mesmo tempo, as marcas da resistência a ele.

As extensões dessas transformações se tornaram mais complexas no século XX onde as principais políticas educacionais e o desenvolvimento dos sistemas nacionais de educação se consolidaram no século anterior, trazendo grandes reflexos aos sistemas públicos de ensino de hoje, especialmente nos países América Latina. As políticas públicas sociais de educação tem sido historicamente um instrumento decisivo na construção da luta por direitos sociais das classes trabalhadoras latino-americanas.

ESTADO E A CRISE DO CAPITALISMO

A partir do século XVI dá-se início ao desmantelamento do sistema econômico feudal, seu ápice acontece no século XVIII com a substituição deste sistema por um novo sistema com base na comercialização de mercadorias, nas quais a circulação simples de mercadorias permitirá o acúmulo de riquezas que gerará uma classe social cujos interesses são contrários aos dos antigos proprietários de terra.

Nasce aí a classe social revolucionária denominada de burguesia que se fortalecerá e propagará sua ideologia exercendo irresistível influência sobre outros povos no que está diretamente afeito a criação de uma estrutura de poder centralizado denominado de Estado Nacional que se congregaria na formação geopolítica que mais atenderia aos seus interesses de acumulação.

As transformações que ocorreram no século XIV, XV e XVI, com o advento do capitalismo mercantil e a superação do modo de produção feudal, ocasionaram a redefinição do Estado. Foram profundas mudanças nessa nova sociedade, e o Estado precisou se tornar forte e centralizado. Surgiu inicialmente, o Estado Absolutista e em seguida o Estado Liberal. O

Estado Absolutista era defendido por Thomas Hobbes, que foi seu grande representante teórico. Sua teoria procurava as origens no Estado, sua razão de ser, sua finalidade. Para Hobbes, o Estado soberano significava a realização máxima de uma sociedade civilizada e racional. Ele defendeu que em estado natural, sem o jugo político do Estado, os homens viveriam em liberdade e igualdade segundo seus instintos. Somente o Estado, um poder acima das individualidades, garantiria segurança a todos. O egoísmo, a crueldade, a ambição, próprios de cada homem, gerariam uma luta sem fim, levando-os à destruição. Percebendo que desta forma seriam destruídos, os homens fazem um pacto, um contrato, que impede a sua ruína e vise o bem geral. Com esse contrato, criou-se um Estado Absoluto, de poder absoluto. John Locke é o teórico da Revolução Liberal inglesa. Para Locke, o homem é livre no estado natural, porém, temendo que um homem tentasse submeter o outro a seu poder absoluto, os homens delegaram poderes a um Estado, através de um contrato social, para que esse assegurasse seus direitos naturais, assim como, a sua propriedade. Para ele, o Estado pode ser feito e desfeito como qualquer contrato, caso o Estado ou o Governo não o respeitarem. Enquanto que para Hobbes, o contrato resulta num Estado Absoluto. (BÓRON, 2001, p. 197)

Representando os interesses universais da época, a burguesia empreende um processo revolucionário que, num longo período cronológico, coloca-a como protagonista político fundamental. Ao final desse processo, ela consolida uma nova maneira de produzir, estabelece a sua hegemonia cultural e protagoniza o exercício do poder através do Estado constituído. A consolidação destas transformações trouxe no âmbito societal várias conseqüências e as principais talvez sejam: a dessacralização do mundo; a passagem do teocentrismo para o antropocentrismo; e o surgimento do indivíduo social (a fratura entre o público e o privado) com interesses e particularidades (HUNGARO, 2008).

Vários pensadores se detiveram a examinar a ordem emergente e, em síntese, identificaram, pelo menos, duas antinomias. A primeira delas, era a antinomia entre “estado de natureza” e “estado civil”. Até o feudalismo, a natureza humana era explicada pela “razão religiosa” e os humanos – criados à imagem e semelhança de seu criador – experimentavam uma vida comunitária. Não percebiam como portadores de interesses contraditórios aos interesses da comunidade a que pertenciam. Ora, o processo revolucionário burguês fez ruir essa sensibilidade existencial, pois afirmou a existência de uma natureza humana – dessacralizada – que implicava em “direitos naturais” aos homens. (HUNGARO, 2008, p.23)

Dito isto fica iminente a necessidade de criação de um “contrato social” que pudesse regular os interesses particulares que já se demonstravam em muitos aspectos – dentro do cenário nascente burguês – bastante contraditórios e porque não dizer antagônicos.

Então para poder mediar e controlar estes impulsos, segundo os pensadores da época, fazia-se necessário a criação de uma entidade que regular e controlar de forma

harmônica, mas também com o poder coercitivo os dilemas e conflitos advindos do novo modelo de sociedade que se organizava. Eis a antinomia entre “estado de natureza” e “estado civil”. Segundo Húngaro (2008), haveria a necessidade de um ente público ao qual estaria delegada a autoridade legítima para este papel, e esta autoridade foi denominada de Estado.

Mas um grande dilema estava posto, pois o Estado tem como obrigação administrar o que é público e coletivo, ou seja, tudo o que era representativo dos interesses privados da sociedade civil. Isto a bem da verdade gerou grandes conflitos, pois a relação Estado *versus* sociedade civil nunca foi harmônica. O Estado é entendido como o aparato público cuja característica é a universalização dos bens públicos construídos coletivamente por toda a sociedade, e seus benefícios não podem ser distribuídos há uma pequena parcela da sociedade civil.

Mas o Estado burguês também acompanhou as mudanças ao longo da história do modo de produção capitalista, estas mudanças se deram principalmente na luta entre classes que ambicionavam projetos de sociedade distintos. Nesse sentido, o Estado acompanha os períodos longos do desenvolvimento do capitalismo de expansão e estagnação e se modifica histórica e estruturalmente, cumprindo seu papel na reprodução social do trabalho e do capital, mas expressando de fato a hegemonia e as contradições do capital, nas relações sociais que se constituíam a partir de uma nova forma de relação entre produtor e produto, digamos assim, onde fica visível a insustentabilidade em longo prazo das estruturas “harmônicas” competitivas e liberais apregoadas pelos economistas liberais. A respeito dessa desigualdade Bóron (2001) levanta a questão.

Com o passar do tempo, estas desigualdades tenderiam a diminuir, evitando a polarização social que os pais do liberalismo econômico clássico consideravam como seqüelas típicas dos modos de produção pré-capitalistas. Isto era assim porque, entre outras razões, se supunha que na sociedade capitalista o acesso a propriedade privada não estava fechado. Com o desaparecimento dos odiosos estatutos fechados da sociedade feudal, os agentes econômicos não estavam fatalmente condenados a permanecer em uma mesma situação social pelo resto de sua vida. (BÓRON, 2001, p. 187)

Desta forma o que a nova forma de organização social e econômica vislumbrava era a liberdade econômica, no seu sentido mais amplo, como estatuto de liberdade humana, ou seja, tudo se organizava e girava em torno do sucesso ou do fracasso de cada um gerir com suas próprias mãos e sem a interferência do Estado,

seus próprios negócios, sua vida “particular” e individual, negando brutalmente a própria origem da sociedade burguesa, onde o passado feudal criara outra forma de se relacionar econômica e até socialmente por séculos a fora. A grande retórica de Adam Smith era a de que a sociedade capitalista se organizaria e porque não dizer se transformaria quase que por completa numa grande rede de pequenos mercadores, empresários e negociadores, tudo sob o véu do livre mercado. Para Smith ainda as desigualdades econômicas e sociais inerentes aos mercados livres e competitivos flutuariam dentro de limites razoáveis e que se respeitariam mutuamente, competindo de forma natural e saudável.

Entretanto, as previsões teóricas do liberalismo clássico de Adam Smith foram desmentidas por dois fatos: as desigualdades nos sucessivos países incorporados à órbita do capitalismo se tornaram cada vez maiores, e o passar do tempo só fariam com que aumentassem. Além disso, o filósofo escocês também supunha que o protagonista exclusivo dos mercados seria a miríade de pequenos proprietários independentes. Nunca lhe ocorreu que, dois séculos depois, os atores decisivos da vida mercantil seriam as grandes firmas de proprietários anônimos, e muito menos empresas transnacionais atuando em escala planetária. (BÓRON, 2001, p. 188)

Recuperando uma passagem do não menos atual “Manifesto Comunista” é necessário lembrar a necessidade – Smith talvez tenha esquecido – dos mercados estarem em constante expansão e dominação de novos mercados e continentes, visto que isto é uma necessidade imanente ao modo de produção que se baseia na produção e no consumo de mercadorias. Segundo Perrault (1999), o capitalismo desenvolve-se com base na produção mercantil, que supõe a generalização e expansão. Diferentemente dos modos de produção anteriores, mais ou menos fundados sobre uma economia de subsistência, a produção capitalista volta-se, logo de início para os mercados: o capitalismo produz para vender sem fronteiras. Neste sentido a burguesia caminhará inevitavelmente a uma forma cosmopolita de produção e consumo, avançando necessariamente sobre todos os países.

As velhas indústrias seriam suplantadas por outras que já não empregariam matérias-primas nacionais, mas sim oriundas das regiões mais afastadas, e cujos produtos se consomem simultaneamente tanto no próprio país como em todos os continentes. A burguesia forja um mundo a sua imagem e semelhança (Marx e Engels. 1998, p.24).

Após o seu grande período de expansão no século XIX, devido à industrialização e à feroz exploração dos trabalhadores, o movimento que se acelerou ao longo das últimas décadas ampliou o poder das grandes indústrias de tal forma que

o papel do Estado foi se modificando, há uma nítida queda-de-braço, ou em alguns casos uma fusão dos interesses do grande capital a ação estatal. Na teoria política a palavra “Leviatã” evoca de imediato a imagem opressiva do estado absolutista conjurado por Thomas Hobbes para por fim ao terror do estado de natureza e da luta de “todos contra todos”. Agora fazendo uma revisita ao conceito de Hobbes podemos afirmar que o Leviatã não é mais o Estado e sim o capital, num sentido inverso, representado pelo mercado.

O quase desaparecimento do pequeno comércio, particularmente de alimentação, em benefício da grande distribuição e dos hipermercados, a concentração das indústrias em grandes empresas nacionais e depois transnacionais que tomam tais proporções que chegam a ter tesourarias mais importantes que as dos Estados e até fazem a lei (ou pretendem fazê-la), tomando medidas para reforçar seu poder sem controle, como por exemplo através do Acordo Multinacional sobre o Investimento (AMI), acima dos Estados (a United Fruit é patrão de vários Estados da América Latina). (PERRAULT, 1999, p.17)

Democracia e capitalismo sempre foram condições societárias antagônicas, mesmo que os ideólogos do capital façam do discurso do liberalismo econômico uma forma de representação das relações humanas, naturalizadas pela competição e o “livre arbítrio”. Evitando problematizar quais as condições que se colocavam esta competição, ou seja, o ponto de partida, a origem da exploração humana, as desigualdades de condições, a “acumulação primitiva” apontada por Marx.

A descoberta das regiões do ouro e da prata da América, a redução dos indígenas à escravidão, o seu aprisionamento nas minas ou o seu extermínio, os começos de conquista e de pilhagens nas Índias Orientais, a transformação da África numa espécie de reserva comercial para a caça aos peles-negras, eis os processos idílicos de acumulação primitiva que assinalam a era capitalista na sua aurora. (Marx, 1997, p.193)

Esta operação primogênita introduz uma distorção radicalmente incompatível com a democracia, na medida em que os vendedores da força de trabalho, os trabalhadores, não tem autonomia necessária para agir e eleger racionalmente em função de suas preferências, pois, de alguma maneira, são reféns dos patrões

Porém, se a justiça é o valor orientador de uma democracia, o mercado é – tanto por sua estrutura como pela lógica de seu funcionamento – completamente indiferente diante dela. O que o mobiliza e o coloca em ação é a busca do lucro – o *animus lucrandi* dos romanos – e a paixão pela riqueza (BÓRON, 2001). O que reina em seu território é o lucro e não a justiça; o rendimento e não a igualdade. A justiça é

uma incômoda distorção “extra-econômica” que interfere no cálculo de custo e benefícios e que tem um efeito paralisante na dinâmica impiedosa dos mercados. Constitui a invasão de algo externo, completamente alheio e inaceitável, às expectativas dos agentes econômicos envolvidos em uma luta sem quartel para sobreviver em um meio cada vez mais hostil.

Finalmente, a democracia possui uma lógica expansiva que parte da igualdade estabelecida na esfera política – institucionalizada no voto universal e na igualdade diante da lei – e que impulsiona o “demos” a “transportar” sua dinâmica igualitária em direção aos diversos terrenos da sociedade e da economia (Bowles e Gintis: 1982; 1986). Esta tem sido, SEGUNDO Bóron (2001) a história dos “capitalismos democráticos” em nosso século. Ressaltando que graças a força e a capacidade mobilizadora dos sindicatos, dos partidos de esquerda e das organizações representativas da classe trabalhadora, foi produzida uma progressiva conquista de direitos sociais e econômicos que, pelo menos em parte, se traduziram em benefícios sociais concretos para os trabalhadores.

O resultado de tais conquistas foi um crescente processo de “socialização de demandas” que converteu uma ampla gama de exigências e necessidades outrora consideradas “privadas” – como a saúde, a educação, a segurança social, o entretenimento etc. – em bens coletivos, cuja efetiva provisão passou a depender de uma radical redefinição do papel tradicionalmente ocupado pelos estados nacionais. (BÓRON, 2001, p. 183).

Vemos então a sociedade civil como território das relações econômicas e sociais conflitantes, da luta de classes, da disputa de hegemonia, da contradição. Essa dinâmica da sociedade civil tem reflexos no Estado, os quais são mediados pelas suas instituições e quadros técnicos, mas assegurando-se sua direção de classe. Assim, Estado e sociedade civil compõem uma totalidade, onde não se pode pensar o Estado sem a sociedade civil e vice-versa.

No mesmo passo, não podemos aceitar a criminalização do Estado por este ser o “balcão” dos interesses privados e particularistas, rejeitamos a “satanização” neoliberal do Estado como o símbolo da ineficiência e da corrupção. A ineficácia e a corrupção do Estado não são inerentes a uma espécie de entidade invisível que paira sobre a instituição Estado, e sim pelo apoderamento dos espaços estatais públicos por uma burguesia parasita e entreguista, que usa o Estado como em um leilão, onde saúde, educação, trabalho, moradia são dispostos para aqueles que podem pagar.

Os Estados nacionais têm dificuldades em desenvolver políticas industriais, restringindo-se a tornar os territórios nacionais mais *atrativos* às inversões estrangeiras. Os Estados locais convertem-se em ponto de apoio das empresas. Para Husson (1999), uma das funções econômicas do Estado – a qual Mandel (1982) caracteriza como sendo de assegurar as condições gerais de produção – passou a ser a garantia dessa *atratividade*, a partir de novas relações entre este e grupos mundiais, onde o Estado tem um lugar cada vez mais subordinado e paradoxalmente estrutural. Dentro disso, os Estados nacionais restringem-se a: cobrir o custo de algumas infra-estruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da *competitividade*.

Nesse sentido último, são decisivas as liberalizações, desregulamentações e flexibilidades no âmbito das relações de trabalho – diminuição da parte dos salários na renda nacional, segmentação do mercado de trabalho e diminuição das contribuições sociais para a seguridade e do fluxo de capitais, na forma de Investimento Externo Direto (IED) e de investimentos financeiros em *portfólio*. Aqui, têm destaque os processos de privatização, reduzindo as dimensões do setor público, para livrar-se de empresas endividadas, mas principalmente para dar “guarida” aos investidores, em especial ao IED (CHESNAIS, 1996; GONÇALVES, 1999).

Assistimos a partir deste momento o Estado, que supostamente representa o interesse coletivo da população, dispor de uma base bastante estreita de seu arco de ações visto que são os organismos internacionais como BID, FMI, Banco Mundial e BIRD e empresas transnacionais cujos seus interesses são os reais orientadores do Estado e não o coletivo da população (HUSSON, 1999), com destaque aqui para o capital financeiro e o papel das dívidas públicas como instrumento de pressão político-econômica e chantagem sobre os Estados nacionais, para que implementem suas políticas e não exerçam a soberania, ou seja, terceirizem os serviços para que a burguesia detentora dos setores de serviço – uma nova modalidade de dominação do capital – o faça.

Assim, assuntos de vocação particular orientam os de vocação geral e de interesse público, no quadro de uma dissociação entre o poder econômico mundializado e o poder político nacional. Essa tendência não é acompanhada pela

construção de instituições supranacionais que não são capazes de suprimir todas as funções do Estado-Nação, mas que exercem alguma coordenação sobre o mundializado território do capital. De forma que a mundialização altera as condições em que o Estado-Nação articula os compromissos institucionalizados entre os grupos sociais no espaço nacional. Trata-se de gerir um forte fracionamento social e territorial. Há uma perda de coerência entre Estado, aparelho produtivo, moeda e sociedade, produzida pelo referido fracionamento e pelos movimentos de deslocalização do capital internacional, que terminam por requerer um Estado forte, que enfatiza “a lei e a ordem” (WACQUANT, 2001), presidindo os “grandes equilíbrios” sob o olhar vigilante das instituições financeiras (HUSSON, 1999, p. 123).

Há, com a mundialização, uma tendência à diminuição do controle democrático, com a configuração de um Estado forte e enxuto que despreza o tipo de consenso social dos anos de crescimento, com claras tendências antidemocráticas. Nesse sentido, a hegemonia burguesa no interior do Estado reafirma-se de forma contundente com o neoliberalismo, cujas políticas engendram uma concepção singular de democracia, que abandona a perspectiva do Estado liberal de direito e de um tecido social mais denso e participativo se restringindo a participação nos processos eleitorais, os quais se convertem em mecanismos plebiscitários de legitimação do sistema; do reforço do poder executivo em detrimento dos demais poderes constitucionais; do freio ao desenvolvimento de uma sociedade civil mais densa e capaz de interferir e controlar os processos decisórios; da animação, em contrapartida, de um “associacionismo *light*” e bem comportado, que tem a função de amenizar as seqüelas da dura política econômica, ao lado de uma relação dura e antidemocrática com os segmentos mais críticos e combativos da sociedade civil.

Considerando que essas condições referidas anteriormente – de gestão do fracionamento por parte do Estado-Nação – não são as mesmas no capitalismo central e na periferia. Observa-se que enquanto os governos ao norte da Linha do Equador atuam pragmaticamente em defesa da competitividade, sem abrir mão da sua soberania (especialmente com medidas protecionistas do mercado interno, de patentes e de suporte tecnológico, em aliança com os grandes grupos de origem nacional), o modelo de ajuste estrutural proposto pelo Banco Mundial e o FMI para a periferia reforça ainda mais essa perda de substância dos Estados nacionais.

Contêm o mercado interno e bloqueiam o crescimento dos salários e dos direitos sociais. Aplicam políticas macroeconômicas monetaristas, com altas taxas de juros e o estímulo à depressão dos fatores de crescimento, forçando o desaparecimento de empresas e empregos. Com essas medidas, tais Estados, encontram dificuldades de desempenhar suas funções de regulação econômico sociais internas. Daí decorre fortes impedimentos para o avanço da democracia. Na América Latina, de uma maneira geral, assistiu-se a práticas políticas extremamente nefastas, que variaram da *fujimorização* peruana até o Estado de legalidade formal (DALLARI, 1997), no Brasil, por meio das excessivas medidas provisórias e decretos durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Estes exemplos confirmam que, se houve regressão das formas abertas de ditadura em muitos países do mundo nos últimos anos, existem enormes dificuldades de consolidação de regimes democráticos, devido principalmente pelo antagonismo democracia *versus* capital, onde leva mais quem tem mais poder e força, e não necessariamente a maioria.

Se na democracia o que conta é a base sobre a qual repousa, nos mercados são os atores cruciais que se concentram no cume. Na primeira, a decisão é supostamente tomada pelo povo, pela cidadania; e mesmo quando no segundo caso ela é invariavelmente concebida e executada pelos grupos dominante, precisa da mesma maneira banhar-se nas águas do Jordão da legitimação popular. Aqui se abre todo um denso e tenebroso capítulo de técnicas manipuladoras e propagandísticas, de controle da opinião pública, de enganos e repressões, mas que em todo caso testemunham a necessidade, de qualquer tipo de democracia, de apelar em última instância à voz do povo, algo que nem mesmo remotamente existe no capital. Neste, a decisão se origina e, mais importante ainda, se legitima acima: as pretensões de igualdade e inclusão próprias da ordem democrática são completamente alheias às práticas e à retórica discursiva vigentes no mercado. Ele precisa de compradores e vendedores, e estes nunca são iguais. (BORON, 2001, p. 178)

Para além da mudança substantiva na direção da intervenção estatal engendrada pela mundialização, observa-se a chamada crise fiscal do Estado. Da virada para a onda longa com tonalidade depressiva a partir de 1973, decorre uma inflexão na receita e no gasto público. Como se sabe, é o esgotamento do keynesianismo, com sua específica combinação entre capitalismo e social-democracia. Ocorre que, entre os aspectos da intervenção estatal, foram ampliadas, no ciclo expansivo, as fronteiras da proteção social, seja por pressão dos segmentos de trabalhadores excluídos do pacto *welfareano* – setores não monopolistas

– pela universalização dos gastos sem contrapartida, seja dos incluídos no mesmo pacto – trabalhadores dos setores monopolistas –, com correções de benefícios maiores que a inflação, em função de seu maior poder de barganha.

Os trabalhadores dos países de capitalismo central, estimulados pela condição do pleno emprego, reivindicaram uma cobertura maior e mais profunda no âmbito do *Welfare State*. No contexto da reversão do ciclo econômico, a renda nacional é contida enquanto aumenta o gasto público em função das estratégias keynesianas de contenção do ciclo depressivo (*deficit* público), largamente utilizadas quando estourou a crise: aí reside a razão mais profunda da crise fiscal. Ou seja, se as demandas de proteção social por parte dos trabalhadores de fato se ampliaram, como constata O'Connor, a depressão dos fatores de crescimento e as tendências de queda da taxa de lucros propiciam as resistências para seu atendimento, num contexto em que passa a ser questionado o custo direto e indireto da força de trabalho, em função da queda da taxa de lucros. O interessante é que a carga tributária não caiu apesar das medidas adotadas, como mostra o estudo de Navarro (1998), o que aponta para um redirecionamento do fundo público no sentido dos interesses do capital.

Friedrich August von Hayek, nascido em Viena, em 1809, foi discípulo de Ludwig von Mises, conheceu, foi amigo e enfrentou as idéias de lorde John Maynard Keynes, articulou-se com Milton Friedman, Karl Popper, entre outros. Seu universo foi, portanto, restrito ao campo liberal. Nele desenvolveu suas idéias, enfrentou opositores.

Muito antes que o Estado intervencionista keynesiano experimentasse seu auge, Hayek enfrentou-o teórica e politicamente. Seu texto *O caminho da servidão*, publicado em 1944, procura demonstrar como o intervencionismo estatal leva ao totalitarismo e à perda da liberdade.

Hayek foi o idealizador e fundador da *Mont Pèlerin Society*, uma associação internacional, criada em 1947, na Suíça, composta por notáveis – Mises, Hayek, Popper, Friedman, Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros –, com o propósito de estabelecer as bases do (hoje chamado) “neoliberalismo”, e o combate ao Estado intervencionista.

Segundo Hayek, a Inglaterra estaria correndo o risco de seguir o mesmo caminho percorrido pela Prússia. Opõe, portanto, no seu esquema analítico, liberdade a igualdade. Estado de direito a Estado totalitário (intervencionista), sistema de

liberdades individuais a sistema planejado centralmente, ética individualista a ética coletivista (cf. Hayek, 1990: 142), desenvolvimento do liberalismo inglês à Alemanha, de Bismarck a Hitler.

Para ele, o planejamento estatal alemão levou ao *totalitarismo*, que derivou no *nazismo*; uma ideologia que preconizava o poder central de decidir por todos e que, sustentado na defesa desmedida da “igualdade”, se arrogava a superioridade racial, *eliminando o diferente*. Baseado neste pressuposto, Hayek opõe liberalismo a nazismo, identificando este último com o socialismo – ambos supostamente regimes totalitários, por se organizarem em torno de um planejamento estatal. Por seu turno, responsabiliza a igualdade, a justiça social e o planejamento estatal como causas da desgraça nazista e da eliminação das liberdades individuais ali existentes.

Para Hayek, qualquer intervenção estatal na economia, mesmo procurando a justiça social, significaria uma afronta à *liberdade econômica* também não pode existir *liberdade política*. “Poucos estão prontos a admitir”, afirma Hayek, “que a ascensão do nazismo e do fascismo não foi uma reação contra as tendências socialistas do período precedente, mas o resultado necessário dessas mesmas tendências” (1990, p. 33). Cabe assinalar o livre e confuso uso que Hayek faz do termo “socialista”. Se, por um lado, ele dedica seu livro “aos socialistas de todos os partidos” (*sic*), por outro, se refere ao socialismo soviético com profunda rejeição; se, por um lado, defende o “socialismo competitivo”, por outro, acusa “os vários gêneros do coletivismo – comunismo, fascismo etc”. de atentarem contra a liberdade do indivíduo.

Na verdade, o que Hayek entende por “socialismo” é todo o sistema de planejamento estatal que vise a justiça social e à igualdade – incluindo o caminho seguido pela social-democracia, o Keynesianismo ou o Estado de Bem-Estar Social: “depois de Bismarck, a organização deliberada da atividade econômica” assumiu “progressivamente formas cada vez mais *socialistas* (Spengler, *apud* Hayek, 1990:166).

Segundo Hayek, a liberdade, e não a democracia, a igualdade ou a justiça social, constitui o *valor supremo*. Todas as instituições e atividades que, de forma permanente, militarem contra este princípio superior devem ser eliminadas. Assim, o Estado intervencionista, a justiça social, a igualdade de oportunidades, o planejamento estatal, a seguridade social, por constituírem impedimentos ao pleno desenvolvimento

da liberdade, devem ser, e foram, enfrentados.

Na sua trilogia *Direito, Legislação e Liberdade*, Hayek sustenta a tese da “indivisibilidade da liberdade”: “a menos que se obtenha ou se mantenha a liberdade econômica, as outras liberdades – civis e políticas – se desvanecem” (Hayek, 1985). Para ele, qualquer intervenção estatal na economia, mesmo procurando a justiça social, significaria uma afronta à liberdade econômica. Assim, o único princípio de organização (regulação) social adequado e potencializador da liberdade, para nosso autor, seria a *concorrência*. Destaca-se, ainda, a tendência de crescimento da renúncia fiscal a partir da virada do ciclo expansivo para a estagnação no início dos anos 70. Para David Heald (1983), trata-se de uma redistribuição às avessas, que tende a se ampliar na crise, constituindo um *welfare state* invisível, o qual beneficia largamente o empresariado. Ou seja, a crise fiscal é induzida não apenas nem principalmente pelas pressões dos trabalhadores por maior proteção social. Este foi, na verdade, um argumento para a defesa neoliberal do corte dos gastos sociais, escamoteando as intenções reais de diminuição do custo do trabalho, ao lado da imposição de derrotas aos segmentos mais organizados dos trabalhadores, a exemplo dos mineiros na Inglaterra dos anos 1980 e dos petroleiros no Brasil, em 1995.

É evidente a reorientação do fundo público para as demandas do empresariado e a diminuição da taxa sobre o capital, que alimentam a crise fiscal, o que se combina às relações assimétricas entre os países e ao processo de financeirização, a exemplo do papel das dívidas públicas para a punção de mais-valia pelos bancos (ANDERSON, 1995; CHESNAIS, 1996).

Para além do impacto da renúncia fiscal crescente no contexto da crise, a reestruturação produtiva tem fortes implicações para a carga tributária. A pulverização da grande indústria e o crescimento do mundo da informalidade desencadeiam a perda da força do Estado e dificuldades de arrecadação pelas fontes da seguridade social, já que o controle fiscal de pequenas empresas e do trabalho informal encontra grandes dificuldades de operacionalização.

A regulação keynesiana se preparou para um contexto de desemprego conjuntural, diante do qual é admissível o *deficit* público para estimular a demanda efetiva, segundo a lógica keynesiana. Entretanto, a revolução tecnológica infirma essa hipótese como estratégia de longo prazo, haja vista o desemprego estrutural, a tendência a horizontalização das empresas e a mundialização.

Num contexto em que há pressão pela alocação do gasto público, a disputa pelos fundos públicos intensifica-se. Então, sob o argumento ideológico da “escassez de recursos”, de “conter o déficit público”, ou mesmo, como no caso do Brasil hoje, de “evitar a volta da inflação” e engendrar um círculo virtuoso de crescimento, preconiza-se o corte dos gastos públicos, para o “equilíbrio das contas públicas”, como indicador de saúde econômica. Assim, promove-se, do ponto de vista fiscal, uma mudança de pauta regressiva, que atinge especialmente os direitos e as políticas sociais.

As políticas sociais entram, neste cenário, caracterizadas como: paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e, de preferência, devem ser acessadas via mercado, transformando-se em serviços privados. Esse processo é mais intensivo na periferia do capitalismo, considerando os caminhos da política econômica e das relações sociais delineados no item anterior, bastando observar a obstaculização do conceito constitucional de seguridade social no Brasil, a partir dos anos 90 (MOTA, 1995; BOSCHETTI, 2003; BEHRING; BOSCHETTI, 2006; BEHRING, 2000). Evidentemente, nessa perspectiva, os benefícios, serviços e programas sociais deixam de ser direitos sociais para se tornarem direito do consumidor. Daí as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado, o que, aos poucos, já que há resistências e sujeitos em conflito nesse processo eminentemente político, vai configurando um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital (NETTO, 1993).

Deve-se considerar também que a degradação dos serviços públicos e o corte dos gastos sociais levam a um processo de privatização induzida nesse terreno. Ou seja, há uma mercantilização e transformação de políticas sociais em negócios – o que expressa o processo mais amplo de supercapitalização (MANDEL, 1982). O capital não prescinde de seu pressuposto geral – o Estado –, que lhe assegura as condições de produção e reprodução, especialmente num ciclo de estagnação. Hoje, cumprir com esse papel é facilitar o fluxo global de mercadorias e dinheiro, por meio, como já foi sinalizado, da desregulamentação de direitos sociais, de garantias fiscais ao capital, da “vista grossa” para a fuga fiscal, da política de privatização, entre inúmeras possibilidades que pragmaticamente viabilizem a realização dos superlucros e da acumulação sob os auspícios do Estado.

Este é o caráter do ajuste estrutural proposto pelos organismos internacionais, como forma através da qual as economias nacionais devem *adaptar-se* às novas condições da economia mundial. Como bem apontam Grassi, Hintze e Neufeld (1994), estes mesmos organismos já admitem o custo social e político do ajuste, tanto que passaram a ter preocupações em relação ao flagrante crescimento da pobreza e decadência de indicadores sociais nos países que vêm aplicando o receituário econômico do Banco Mundial e do FMI. O ajuste tem passado, na verdade, pela desregulamentação dos mercados, pela redução do *déficit* fiscal e/ou do gasto público, por uma clara política de privatização adotada pelo Estado e pela capitalização da dívida e um maior espaço para o capital internacional, inclusive como condição para empréstimos dos países da periferia.

Para a política social, assim, a grande orientação são as políticas não mais universalizadas, mas sim focalizadas, com estímulo a fundos sociais de emergência, aos programas compensatórios de transferência de renda, e a mobilização da “solidariedade” individual e voluntária, bem como das organizações filantrópicas e organizações do Terceiro Setor.

Um aspecto central para engendrar tais transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil é a grande ofensiva ideológica em curso. De fato, para manter-se como modo hegemônico de organização econômica, política e social, num mundo tão inseguro e violento e cujo sentido não se orienta para o atendimento das necessidades sociais da maioria das pessoas, mas para o valor de troca e a rentabilidade do capital (MÉSZAROS, 2002), os arautos do neoliberalismo desencadearam inúmeras estratégias ideológicas e culturais, tendo a mídia, especialmente os meios de comunicação de massa (SALES, 2005), como um instrumento decisivo de constituição de hegemonia. Tais estratégias, combinadas aos processos anteriormente sinalizados, têm sido bastante eficazes para garantir o consentimento e a legitimação dessas políticas por parte de amplos segmentos e evitar uma radicalização da luta de classes. Para as expressões mais radicalizadas de demandas e insatisfações, resta o isolamento político e/ou a coerção violenta.

Portanto, a hegemonia (ANDERSON, 1995) do grande capital, que se expressa na sua capacidade de implementar as chamadas “reformas orientadas para o mercado”, que envolvem mudanças nas políticas públicas de educação e trabalho,

com a redefinição do próprio mercado. A contra-reforma do Estado, só é possível a partir de um suporte ideológico que envolva em um véu de fumaça as conseqüências desastrosas desse projeto ao norte e ao sul do Equador, promovendo o que Milton Santos chama de “*a confusão dos espíritos*” (2000). Assim, chega ao limite o fetiche do reino universal das mercadorias, com sua transformação das relações entre os sujeitos em relações entre coisas, que oculta a natureza dos processos econômicos e sociais de dominação e exploração entre indivíduos, grupos e classes sociais.

O ambiente do neoliberalismo potencializa o fetiche da mercadoria e a reificação, já que o caráter das relações sociais aparece ainda mais ocultado pelo espetáculo, pela difusão massificada do governo das coisas sobre os pessoas sem identidade, com o que se aprofunda a alienação dos mesmos sobre sua condição material e espiritual.

O argumento de Mota (1995) acerca da existência de uma *cultura da crise*, como elemento constitutivo do fazer político burguês no sentido da disputa ideológica e constituição de hegemonia, na década de 80.

É imprescindível para pensar as condições de legitimação da contra-reforma do Estado e das políticas regressivas neoliberais a criação de uma cultura política da crise que recicla as bases da hegemonia do capital, mediando as práticas sociais das classes e formando um novo consenso. Ou seja, ainda que o capital esteja vivendo uma crise orgânica, e de larga duração, esta não gera mecanicamente uma crise de hegemonia (MOTA, 1995, p. 38).

Assim, o enfrentamento da crise relaciona-se à capacidade das classes de fazer política, disputando na sociedade civil e no Estado a condução do processo. Compõe essa disputa a difusão por parte das classes dominantes de uma *cultura da crise*, cujos componentes centrais são o pensamento privatista e a constituição do *cidadão consumidor*, com o sentido de assegurar a adesão às transformações no mundo do trabalho e dos mercados.

O eixo central do convencimento repousa em que há uma nova ordem à qual todos devem se *integrar*, e que é inevitável a ela se *adaptar*. Estes são termos que compõem as justificativas da contra-reforma do Estado. O discurso prossegue afirmando que outros projetos fracassaram, a exemplo das experiências socialistas e da socialdemocracia, do que se deduz mecanicamente uma relação entre crise capitalista/socialista e a intervenção maior ou menor do Estado. A já referida

“satanização” do Estado é central nesse argumento, tanto quanto a intensa exploração político-ideológica da implosão da União Soviética em 1991, como “prova” de que há apenas um caminho a seguir.

A crise, sempre localizada no Estado, e a tecnologia – tratada como se tivesse vida própria – vão requerer ajustes estruturais que atingem a todos de forma supostamente igual, e que exigem iguais sacrifícios de todos. Dessa forma, diluem-se as diferenças de classes.

Há uma desqualificação teórica, política e histórica da existência de alternativas positivas à ordem capitalista e a negação de qualquer mecanismo de controle sobre o movimento do capital, seja enquanto regulação estatal seja por meio de outros mecanismos democráticos de controle social, em favor da regulação do mercado (MOTA, 1995, p. 97).

O professor Milton Santos aponta que a realização do mundo neoliberal requisita fábulas, a exemplo da morte do Estado, enquanto se assiste ao seu fortalecimento para atender aos interesses financeiros e de minorias; ou da “aldeia global”, como se as tecnologias estivessem à mão para todos, enquanto a maioria da população mundial está longe do chamado tempo real. Para Santos (2000), se as novas tecnologias e seu uso na esfera da informação contêm potencialidades enormes no sentido da construção de uma nova sociabilidade, mas há que se pensar na técnica de que forma esta técnica é utilizada.

Os fatos têm mostrado que o motor único do uso das técnicas é a valorização do capital, a busca da mais-valia, por meio da competitividade. Para Santos (2000), há uma crise estrutural do capitalismo, movida pela tirania do dinheiro e da informação. A perversidade do momento histórico atual está no império das fabulações, percepções fragmentadas e do discurso único invasivo do mundo, o que significa um *globalitarismo*. Ele denuncia o papel despótico da informação manipulada, que é transmitida para a maioria da humanidade, que, em lugar de esclarecer, confunde.

Ao lado disso, o parâmetro da competitividade resulta num individualismo exacerbado e elimina toda forma de compaixão e de sociabilidade fundada na alteridade e na solidariedade, o que é diferente do solidarismo em voga. Para Santos (2000), o globalitarismo invade ideologicamente o mundo do trabalho, da política – com uma mercantilização da democracia.

Esses aspectos engendram um violento “sistema da perversidade”, que

glorifica a esperteza e a avareza, em detrimento da sinceridade e da generosidade, sistema esse que atravessa a sociedade e o Estado e mina as bases da democracia, mesmo sendo essa limitada e formal na sociedade burguesa.

1.2. O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA AMÉRICA LATINA SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA

No pós Segunda Guerra Mundial, surgiram na América Latina algumas teorias que se propunham a analisar o quadro da economia local e as relações da região com o resto do mundo. Uma dessas teorias foi a Teoria do Desenvolvimento, que tinha como principal objetivo a identificação dos obstáculos que se impunha à plena implantação da modernidade. É dentro da perspectiva dessa teoria que surge a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. A Agência, que nasceu com o intuito de fundar uma base institucional que criasse condições de desenvolvimento para os países da região, defendia que os países latino-americanos só se desenvolveriam a partir da montagem de um aparato industrial orientado pela ação do Estado.

Com a incapacidade do capitalismo de reproduzir nos países periféricos experiências bem sucedidas de desenvolvimento, surge um arcabouço teórico denominado de Teoria da Dependência. Essa teoria tentava compreender as limitações da forma de desenvolvimento que se iniciou em um período histórico no qual a economia mundial já estava constituída sob a hegemonia de poderosos grupos econômicos e forças imperialistas. Por esse motivo, enxergava que a forma de desenvolvimento implementada na América Latina só tenderia a reforçar cada vez mais as relações de dependência.

A Teoria da Dependência surgiu no quadro histórico latino-americano do início dos anos 1960 como uma tentativa de explicar o desenvolvimento sócio-econômico na região, em especial a partir de sua fase de industrialização, iniciada entre as décadas de 1930 e 1940. Em termos de corrente teórica, a Teoria da Dependência se propunha a tentar entender a reprodução do sistema capitalista de produção na periferia, enquanto um sistema que criava e ampliava diferenciações em termos políticos, econômicos e sociais entre países e regiões, de forma que a economia de alguns países era condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outras.

É da necessidade de se buscar novos rumos teóricos que nasce a Teoria da Dependência. Este corpo teórico busca estabelecer uma contundente crítica aos

pressupostos do desenvolvimentismo, e dentro do entendimento do processo de integração da economia mundial, busca “compreender as limitações de um desenvolvimento iniciado em um período em que a economia mundial já estava constituída sob a hegemonia de enormes grupos econômicos e poderosas forças imperialistas” (Santos, 2000, p. 26).

Diferentemente do desenvolvimentismo, a Teoria da Dependência não enxerga subdesenvolvimento e desenvolvimento como etapas de um processo evolutivo, mas sim como realidades que, ainda que estruturalmente vinculadas, são distintas e contrapostas. Dessa forma, o subdesenvolvimento passava a ser visto como um produto do desenvolvimento capitalista mundial, sendo, por isso, uma forma específica de capitalismo.

Do ponto de vista estritamente econômico, essa nova teoria entendia que as relações estruturais de dependência estavam para além do campo das relações mercantis – como acreditavam os teóricos desenvolvimentistas – se configurando também no movimento internacional de capitais, em especial na figura dos investimentos direto estrangeiros e na dependência tecnológica. A esses fatores, somava-se o imperialismo, que na medida em que permeava toda a economia e sociedade dependentes, representava um fator constitutivo de suas estruturas sócio-econômicas. Era a conjunção desses distintos mecanismos que integravam, de forma subordinada, a economia latino-americana à economia internacional.

Esta seria, de forma mais geral, as concepções do desenvolvimento capitalista e das relações de dependência comum a todas as correntes teóricas que surgiram dentro da Teoria da Dependência.

A então corrente weberiana, composta por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, formula uma análise que encontra os condicionantes do processo de desenvolvimento no tipo de integração estabelecido em diversos grupos sociais, tanto internos como externamente, de forma que o desenvolvimento poderia ser interpretado como um processo social. Dentro disso, a superação da dependência, enquanto um componente estrutural do capitalismo, pressupõe uma articulação entre as forças sociais dominantes internas e os centro hegemônicos. Por isso, mais que um caráter de industrialização, o desenvolvimento periférico deveria ter um caráter industrializante associado. Esse movimento de associação ao capital internacional traria, inevitavelmente, um aumento nos graus de concentração de renda e a abertura ao capital externo – um dos pilares do consenso neoliberal. Nesse sentido - e como a própria história tratou de mostrar -

entendemos que a proposta da corrente weberiana para o desenvolvimento capitalista dos países latino-americanos só tenderia a ampliar os graus de dependência e subordinação ao capital internacional. Assim, quanto mais se desenvolvesse, mais dependente esses países se tornariam.

Nessa visão, o subdesenvolvimento não representaria uma etapa no desenvolvimento de uma sociedade, mas haveria uma relação de concomitância entre ambos. A industrialização nos países da América Latina não implicaria necessariamente em uma autonomia de decisões, em uma maior distribuição de renda e na elevação da oferta de empregos. Ela se vincularia ao investimento externo, ancorado nas empresas multinacionais e com sede nos polos centrais da economia mundial, ao mesmo tempo em que concentraria o poder e a riqueza nas grandes oligarquias econômicas. Outro resultado esperado desse processo era a forte diferenciação de renda na classe assalariada (SANTOS, 2000).

De acordo com Santos (2000), a expansão industrial na América Latina não implicou em sua passagem para o campo dos países industriais desenvolvidos. A revolução técnico-científica possibilitou o crescimento da exportação nos países dependentes de desenvolvimento médio, mas, ao mesmo tempo, implicou em uma alta especialização dos países centrais em tecnologia de ponta, afastando, cada vez mais, os países dependentes dos países centrais (SANTOS, 2000).

No interior do pensamento desenvolvido por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto teve lugar uma preocupação com o estudo dos modos de produção dentro de cada economia. Desse modo, formulam uma conceituação de caráter endógeno, na qual abordam as condições, possibilidades e formas de desenvolvimento econômico nos países que mantêm relações de dependência com os centros hegemônicos do sistema capitalista. Constituem focos centrais de suas análises as interações entre os grupos sociais dentro do plano nacional, relações essas que condicionariam o desenvolvimento dos países latino-americanos – o que não significa a inexistência de influências e alterações ocasionadas pela economia e pelos processos internacionais (CARDOSO; FALETTO, 1970).

Em seu estudo *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Cardoso e Faletto afirmam partir de uma análise que lhes permite conceber o desenvolvimento como resultado da interação entre grupos e classes sociais que possuem interesses materiais e

valores distintos, cuja dinâmica poderia modificar a estrutura social e política de seus países.

O abandono da estratégia de desenvolvimento autônomo e o divórcio da burguesia com as massas populares, pondo fim às políticas populistas, tanto no Brasil, como em outros países da América Latina, vão levar à implantação de regimes tecnocráticos militares, instalados a partir de golpes de Estado, com apoio explícito do imperialismo norte-americano. Com o advento de uma nova divisão internacional do trabalho, alguns países da periferia, como Brasil, México, Argentina, Chile etc. deixam de ser apenas produtores de produtos primários para a exportação, passando a se dedicarem, também, à produção industrial baseada na superexploração do trabalho. Entretanto, caberá a esses países, a tarefa de desenvolver apenas etapas inferiores do processo de produção, uma vez que, as etapas superiores, dos produtos de maior valor agregado (como a produção dos eletro-eletrônicos, da robótica, da química fina, da biotecnologia, etc.), e o devido controle das tecnologias correspondentes, são reservadas aos centros imperialistas.

Por esta divisão, há ainda um outro grupo de países, que são convertidos apenas em produtores primários de mercadorias e em mero mercado consumidor para os produtos de seus vizinhos industrializados. Ao analisar este aspecto, Marini vai falar do surgimento de verdadeiros centros sub-imperialistas na América Latina, que se associam à metrópole para explorar os povos vizinhos. O sub-imperialismo corresponde à expressão perversa de um fenômeno resultante da diferenciação da economia mundial, com base na internacionalização do capital, que levou a superação da divisão simples do trabalho, expressa na relação centro-periferia, em prol de um sistema muito mais complexo. Nele, a difusão da indústria manufatureira, elevando a composição orgânica média do capital, quer dizer, a relação entre meios de produção e força de trabalho, dá lugar à sub-centros econômicos (e políticos), dotados de relativa autonomia, ainda que permaneçam subordinados a dinâmica global imposta pelos grandes centros econômicos dos países desenvolvidos. Países como Brasil, Argentina, Israel, Irã, Iraque e África do Sul assumem, ou tem assumido, em certo momento de sua evolução recente, caráter sub-imperialista. (MARINI, 1993).

É nesse sentido que o progresso técnico propiciado pela importação de tecnologias dos centros imperialistas tornou mais dinâmicas as indústrias locais, que aumentaram muito sua produtividade. No entanto, apesar desses ganhos, os capitalistas não abriram

mão da superexploração do trabalho, que isto fique claro. Desta forma, o mercado interno continuou achatado e a consequência imediata que se apresenta é o problema da realização da produção a partir dos aumentos de escalas. Ou seja, produzem-se roupas, calçados, automóveis, eletrodomésticos, etc., mas estes são inacessíveis às grandes massas de desempregados e até mesmo aos próprios operários que fabricam essas mercadorias.

Para enfrentar este problema, a burguesia tratou de desenvolver uma verdadeira política sub-imperialista, buscando várias saídas possíveis: a primeira foi programar uma política regressiva de distribuição de renda. Utilizou o mecanismo da inflação e operou no sentido de promover uma transferência de renda da imensa maioria da classe trabalhadora para os setores médios e altos que possuíam condições de sustentar o mercado. Como consequência, separou, ainda mais, produção e consumo. Essa política foi muito utilizada no Brasil durante o regime militar, quando os salários reais recebidos pelos trabalhadores foram reduzidos em mais de 50%. (MARINI, 2000, p 127)

Um segundo recurso utilizado foi à intervenção do Estado. Uma frente foi a ampliação das subvenções aos produtores (caso da agricultura, por exemplo, que foi estimulada a modernizar-se, por meio da política de créditos para comprar máquinas e outros insumos industriais), e o financiamento do consumo de artigos de luxo. A outra foi transformar o próprio Estado em um grande consumidor dos produtos industriais, criando, desta forma, uma demanda estatal.

A terceira saída buscada e, por sinal, a mais importante, foi à expansão para o exterior, como alternativa de realizar a produção não absorvida pelo mercado interno. É o ressurgimento da velha política exportadora, agora aplicada à indústria, que só consegue competir no mercado internacional porque está assentada sobre a superexploração do trabalho. É nesse contexto que se pode falar da existência do sub-imperialismo, onde os mais desenvolvidos da periferia são tutelados pelo centro, aos quais estão associados, para explorar os mais fracos. Um dos resultados mais evidentes desta política foi à alteração da pauta de exportação com a inclusão dos produtos manufaturados (incluindo artigos de luxo) e semi-elaborados.

O caso brasileiro expressa bem o que representou essa política. Em 1964, quando a ditadura militar se instalou no Brasil, o saldo anual das exportações era da ordem de 1,4 bilhões de dólares. A pauta era composta por 85,4% de produtos primários; 8,0% de produtos semi-elaborados; e apenas 6,2% de manufaturados. Em 1984, quando os militares deixam o governo, o país já exportava 27 bilhões de dólares por ano, com uma pauta profundamente alterada: os produtos primários representavam 32%; os semi-elaborados 10,6%; e os manufaturados 56%. (MARINI, 1993, p.87).

Entretanto, ainda de acordo com Marini (1993), essa política trouxe como consequência o endividamento externo do País. Em 1964, a dívida externa brasileira atingia a cifra de 2,5 bilhões de dólares. Em 1984, essa mesma dívida havia saltado para 102 bilhões de dólares. Sem contar o fato de que entre 1981 e 1984, o Brasil pagou a soma de 30,7 bilhões de dólares em juros. Além do endividamento externo, outra consequência importante decorrente da desnacionalização das economias dependentes diz respeito à evasão de divisas por meio da exportação de lucros.

Resumindo, o desenvolvimento capitalista latino-americano reproduziu aqui as leis gerais que regem o sistema em seu conjunto, porém, acentuou-as ao limite. Trata-se de um sistema integrado, cujo fundamento encontra-se na superexploração do trabalho, que pode aparecer de diversas maneiras: (a) aumento da intensidade do trabalho sem alterar a jornada e o nível tecnológico existente, ou seja, é a arte de fazer o trabalhador produzir mais no mesmo tempo de trabalho; (b) prolongamento da jornada de trabalho, muito utilizada no campo, mas que aparece também na indústria sob o manto das horas extras; (c) rebaixamento dos salários a um nível inferior ao valor real de sua força de trabalho. Isso significa não respeitar as condições médias de subsistência dos trabalhadores e as condições técnicas de produção. Esta é, sem dúvida, a forma mais utilizada nos países dependentes da América Latina.

A aplicação desta prática trouxe várias consequências, dentre as quais se destacam: (a) concentração das riquezas; (b) vulnerabilidade a fatores externos - neste caso, a saída encontrada pelo capitalismo dependente é colocar em prática o que aprendeu com o império, buscando a expansão comercial ao exterior, exercendo assim seu poder sub-imperialista sobre seus vizinhos; (c) fragilidade do mercado interno e a continuidade da separação das esferas de produção e consumo.

A análise de Marini, parte da história como um processo de luta de classes, busca uma explicação estrutural ao problema da dependência. Marini não visualiza desenvolvimento e subdesenvolvimento como duas partes de um mesmo processo, que se diferenciam apenas quantitativamente. Pelo contrário, considera-os fenômenos qualitativamente diferentes, antagônicos e, ao mesmo tempo, complementares entre si, em uma relação dialética com o cenário internacional. Isto quer dizer que os países dependentes são extremamente funcionais ao processo de acumulação do capitalismo mundial. Além de fornecedores das demandas dos países centrais, especialmente, de

matérias-primas e alimentos, contribuem decisivamente para que esses países desloquem o seu eixo de acumulação da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa. Isto significa que sua acumulação passa a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador.

1.3. TEORIA DO CAPITAL HUMANO: OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO CONTEMPORÂNEA

Theodore Schultz considerado o “pai” da Teoria do capital Humano que hoje serve de fundamento para as formulações e práticas na área educacional por parte de diversos governos e organizações da sociedade civil, na forma de investimento em recursos humanos – especialmente em formação/qualificação da força de trabalho. Inicialmente o eixo central de sua teoria:

embora seja óbvio que as pessoas adquiram capacidades úteis e conhecimentos, não é óbvio que essas capacidades e esses conhecimentos sejam uma forma de capital, que esse capital seja, em parte substancial, um produto do investimento deliberado, que têm-se desenvolvido no seio das sociedades ocidentais a um índice muito mais rápido do que o capital convencional (não-humano), e que o seu crescimento pode muito bem ser a característica mais singular do sistema econômico. Observou-se amplamente que os aumentos ocorridos na produção nacional têm sido amplamente comparados aos acréscimos de terra, de homens-hora e de capital físico reproduzível. O investimento do capital humano talvez seja a explicação mais consentânea para esta assinalada diferença. (SCHULTZ, 1976, p. 84)

Sua indicação inicial é de que a análise do capital humano está em parte incentivada por um desejo de avaliar as propostas para melhorar a qualidade da força de trabalho por meio da educação, estabelecendo um ponto fixo acerca do grau de investimento em educação estar relacionado ao grau de mobilidade social.

Essa linha de raciocínio, então, busca traduzir o montante de investimento que uma nação ou os indivíduos fazem em formação/qualificação profissional, na expectativa de retornos adicionais futuros traduzidos na forma de aumento salarial. 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 (FRIGOTTO, 1989, p. 39)

Como se percebe, 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:

O suposto básico microeconômico é de que o indivíduo, do ponto de vista da produção, é uma combinação de trabalho físico e educação ou treinamento. Supõe-se, de outra parte, que o indivíduo é produtor de suas próprias capacidades de produção, chamando-se então, de investimento humano o fluxo de despesas que ele deve efetuar, ou que o Estado efetua por ele, em educação (treinamento) para aumentar a sua produtividade. A um acréscimo marginal de escolaridade, corresponderia um acréscimo marginal de produtividade. A renda é tida como função da produtividade, donde, a uma dada produtividade marginal, corresponde uma renda marginal. Na base deste raciocínio (silogístico) infere-se literalmente que a educação é um eficiente instrumento de distribuição de renda e equalização social. O cálculo da rentabilidade é efetivado a partir das diferenças entre a renda provável de pessoas que não frequentaram a escola e outras, semelhantes em tudo o mais [...] e que se educaram. Daí decorre também as teses relacionadas com a mobilidade social. (FRIGOTTO, 1989, p. 129)

Assim, apresenta-se uma compreensão de que a educação é criadora de capacidade de trabalho; que o investimento no campo da qualificação da força de trabalho permite uma maior produtividade, e que o indivíduo, produzindo mais, conseqüentemente ganhará mais. A Teoria do Capital Humano concebe as relações de produção capitalistas como justas e regidas pela lei da oferta e da procura e o salário ou a renda como preço do trabalho, na sua medida exata, de modo que, de acordo com este raciocínio, a definição da renda é uma decisão individual.

Não se considera o fato de a sociedade capitalista ser composta por uma parcela restrita de proprietários de meios de produção e por um grande contingente de indivíduos que não dispõem de capital físico para produzir. Na visão dos teóricos do capital humano, uma vez que o indivíduo ou o Estado investe em formação/qualificação, o resultado é o aumento das rendas individuais, de acordo com seu mérito pessoal, e em médio ou longo prazo, este investimento lhe permitirá ter acesso ao capital físico ou dispor do mesmo status e privilégios dos que o possui.

Na ótica do capital humano, enquanto a educação é tida como fator básico de mobilidade social e geração de renda individual, ou como fator de desenvolvimento

econômico, o próprio “fator econômico” é posto como sendo o maior responsável pelo acesso e permanência na trajetória escolar e pelo rendimento ao longo desta trajetória, transformando o elemento determinante em determinado. Esse caráter circular da Teoria do Capital Humano é uma derivação da concepção de ser humano e de sociedade que ela busca veicular e legitimar, bem como da função de escamoteamento das relações de produção que ocorrem concretamente na sociedade capitalista. A questão fundamental que se coloca é que o método em que esta teoria se fundamenta para analisar o fenômeno social concreto traduz e, ao mesmo tempo, constitui-se em apologia da concepção burguesa de homem, de sociedade e de relações de produção e reprodução social da vida material.

Não obstante, é exatamente esse caráter circular da Teoria do Capital Humano o que denuncia, nesse caso, as formas como a objetividade e a racionalidade constituem-se em jargões básicos do discurso burguês no campo educacional. A aura de objetividade e de racionalidade que caracteriza este tipo de análise, mais que o pretensão status de cientificidade, busca se fazer entender como isenta e neutra, como se isto fosse possível no trabalho científico, como se o sujeito cognoscente tivesse esta capacidade de isenção. A esse respeito, a crítica de Frigotto (1989) é implacável, quando afirma que os teóricos do capital humano se baseiam no argumento da neutralidade de seu método de análise para passar a ideia de que a ordem do capital, suas leis e suas relações de produção obedecem uma lógica e uma ordem natural.

De acordo com Frigotto (1989), sob o conceito de homem genérico, abstrato e “livre”, a Teoria do Capital Humano evidencia seus vínculos com o arcabouço da teoria econômica neoclássica, especialmente na forma como os princípios do liberalismo individual constituem o fio condutor de sua análise. Do mesmo modo, evidencia também como essa análise está permeada pela ideia de que, em um mercado em concorrência perfeita, o ótimo de cada um, racionalmente calculado em longo prazo, constitui para o ótimo de longo prazo de todos.

O conteúdo ideológico que está por detrás dessa teoria é a ideia 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 ideia se expressa no âmbito escolar na forma de uma compreensão de que a não aprendizagem, a evasão, a repetência são problemas individuais, consequência da falta de esforço, da “não-aptidão”, da falta de vocação dos indivíduos. Enfim, Teoria do Capital Humano assume, no âmbito político, a forma de justificativa das desigualdades entre as classes, por aspectos individuais, mascarando as formas de extração da mais-valia; especificamente no âmbito educacional, de forma semelhante, “mascara a

gênese da desigualdade no acesso, no percurso e na qualidade de educação que têm as classes sociais” (FRIGOTTO, 1989, p. 59)

Não obstante, durante os períodos de prosperidade do capital no pós-guerra, a Teoria do Capital Humano ofereceu o embasamento teórico para o planejamento educacional de diversos países. Também funcionou como um mecanismo de conformação do conflito de classe no campo educacional, na medida em que deu corpo à ideologia de que a formação/qualificação da força de trabalho é um direito e dever de todos e o Estado tem a obrigação de criar as condições para que todos tenham acesso à educação. Isto reforçava o argumento de que caberia ao Estado a autoria dos investimentos e do planejamento educacional.

Por trás dessa ideologia do Estado bem-feitor sustentada pelos teóricos do capital humano, estava a argumentação pseudocientífica de que o investimento em educação é feito em nome do desenvolvimento da nação e este produz uma taxa de crescimento que beneficia a todos. Com base no pressuposto de uma sociedade harmoniosa e capaz de superar seus conflitos internos, essa ordem de interpretação da economia educacional sugere a existência de uma taxa de retorno social e individual para os investimentos em educação. Segundo Freitag,

isto significa em outros termos que a taxa de lucro criada com maior produtividade dos indivíduos devida ao seu mais em educação é repartida de maneira justa entre o indivíduo e o Estado. Aquele porque investiu em esforço, energia e tempo, perdendo potencialmente salários se tivesse 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. (FREITAG, 1980, p. 49)

Não se levava em consideração neste argumento que quem mais lucra com tais investimentos são as empresas privadas. Na realidade, o que havia era uma socialização dos gastos educacionais, mediada pelo Estado, para atender aos interesses do empresariado e do capital monopolista. Decerto, esses investimentos em formação/qualificação da força de trabalho, no contexto do processo de valorização do capital, não se materializam para atender os interesses da classe trabalhadora, no sentido de melhorar sua qualidade de vida, como potencial emancipador, mas sim para tornar ainda mais eficazes as relações de dominação. Vistos no contexto da reprodução ampliada, os investimentos em educação devem ser concebidos como investimento em capital variável para otimizar os investimentos em capital constante e, desse modo, garantir o aumento da produtividade.

Justamente por esta razão, esses investimentos funcionavam como um eficiente mecanismo de conformação do conflito de classe no campo da política educacional do Estado bem-feitor.

Ademais, segundo o modelo da economia e do planejamento educacional baseado na Teoria do Capital Humano, o papel da economia da educação é ajustar, por meio de uma determinada política de investimentos, o nível de qualificação da força de trabalho para atender adequadamente às demandas produtivas, sempre condicionadas aos ciclos e às crises geradas pela economia capitalista. Desse modo, cria-se uma certa flexibilidade do sistema capitalista face a tais crises. 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 mantém em reserva um 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 e degradar os salários.

Em suma, o modelo da economia educacional propalado pelos teóricos do capital humano ofusca a essência do problema: o aumento da mais-valia relativa, obtida por intermédio da maior qualificação da força de trabalho. Em outras palavras, esse modelo interpretativo mantém-se na superficialidade do problema; não reconhece e/ou procura escamotear o fato de que a maximização da taxa de retorno individual dos investimentos educacionais corresponde à maximização dos lucros ambicionada pelos capitalistas, de modo que “a taxa de retorno social e individual” corresponde exatamente à taxa de lucro das empresas empregadoras. Assim, para assegurar o processo de acumulação do capital, conforme a teoria do valor de Marx ocorre o seguinte:

Os indivíduos ou o Estado, investindo pois na qualificação da força de trabalho, e justamente para aqueles setores e ramos em que há necessidade de trabalhadores mais ou menos qualificados, criam um valor. Este, no ato da troca, recebe seu equivalente (tempo socialmente necessário para produzi-lo) em salário. Mas na hora que essa força de trabalho é empregada no processo produtivo, ela gera mais valor do que o salário percebido. Este excedente não retorna ao indivíduo ou ao Estado que nele investiram para qualificá-lo, mas é apropriado pelo comprador, o empresário capitalista. (FRIGOTTO, 1989, p. 67)

Ao abordar as mudanças recentes na compreensão da função econômica atribuída à escola, Gentili (1998) estabelece relações entre as mudanças profundas ocorridas com a sociabilidade do capital e com a crise do capitalismo contemporâneo. O argumento central de sua análise é de que a mudança atribuída à função econômica da escola radica-se no estrondoso desmoronamento, a partir dos anos 1970, da “era de ouro” do capitalismo. Para Gentili (1998), a promessa da escola como entidade integradora determinou a expansão dos sistemas escolares nacionais a partir do final do século XIX, quando estes eram considerados pelos grupos dominantes e pelas massas que lutavam por sua democratização como um poderoso dispositivo institucional de integração social em um sentido amplo.

Mas a crise dos anos 1980 marcou o início de uma profunda desarticulação dessa promessa integradora em todos os seus sentidos. Tal ruptura se torna mais definida justamente quando o papel econômico da educação é revalorizado – a partir dos anos 1980, no caso brasileiro – e proliferam-se discursos enfáticos acerca da importância produtiva dos conhecimentos e de crescente reformulação do papel da escola no sentido de garantir a competitividade das economias na era da globalização.

a desintegração da promessa integradora não tem suposto a negação da contribuição econômica da escolaridade, e sim uma transformação substantiva em seu sentido. Passou-se de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo, a uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho. (GENTILI, 1998, p. 28)

Nesta mesma linha de análise, Frigotto (1989) aponta que as mudanças recentes no processo de trabalho e produção se expressam na superestrutura como uma alternativa teórica, econômica, ideológica, ético-política e educacional para a garantia das condições de acumulação do capital. Em outras palavras, a recomposição do capital tem se dado através da reedição das teses neoliberais de que o setor público é o responsável pela crise e que o mercado é a alternativa para a retomada das taxas de lucro, como se fosse o mercado o dono do destino da história humana. A partir daí, advém a tese do Estado mínimo e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais, onde a lógica das leis do mercado passam a regulamentar as relações de produção. No campo educacional, o mercado constitui-se no sujeito educador de onde resulta uma filosofia utilitarista, imediatista, - vide hoje a “indústria” do vestibular – e uma concepção fragmentada do conhecimento, este concebido como mercadoria, em vez de processo em construção permanente. É óbvio que essa

mudança substancial na valorização do poder regulador do mercado, em detrimento da valorização do Estado como principal agente regulador no campo educacional, vai demandar alguns ajustes na velha Teoria do Capital Humano. Em sua forma original, como já afirmamos, esta teoria conferia ao Estado o papel de principal investidor e planejador dos investimentos em capital humano, feito em nome do desenvolvimento dos Estados nacionais. Na atualidade, vivenciamos o recrudescimento da Teoria do Capital Humano sem o Estado como principal investidor, mas permeada pelo reforço e incentivo às iniciativas individuais, radicada na ideia do empreendedorismo como diferencial na acumulação de capital humano. Se algum papel resta ao Estado, este seria o de flexibilizar o sistema educacional para que as leis do mercado o regulem, de acordo com as demandas do setor produtivo.

1.4. O CARÁTER UTILITARISTA DA EDUCAÇÃO NA ABORDAGEM NEOLIBERAL

Para compreender a função da educação é preciso entender as mediações criadas pela própria sociedade capitalista, na qual o setor educacional se projeta e se torna um produto fundamental desse complexo social. Segundo Saviani (2001), a educação pode ser abordada sob diferentes maneiras. Por exemplo, a partir da filosofia, que identificaria suas concepções da educação e suas tendências ao longo da história, e no aspecto pedagógico, que caracterizaria o escolanovismo, o não-diretivismo, o construtivismo, o behaviorismo, etc. Outra maneira seria considerar a educação a partir da função social desempenhada nas diferentes sociedades, ao longo do tempo. No nosso caso, ressaltaremos o papel da educação na sociedade capitalista como um instrumento político-ideológico e financeiro, na tentativa da superação da crise do capital.

Conforme percebemos, nas relações de produção do modo capitalista, a educação vem sendo amparada pelo Estado, que intervém no financiamento do sistema educacional, levando em consideração as aspirações do mercado. Neste sentido, os debates sobre a educação brasileira são permeados pelos confrontos entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado, cujas demarcações teórico-conceituais resultam em uma precária delimitação entre a esfera pública e privada da sociedade. Essa indefinição fronteira provoca, particularmente, a ambiguidade do Estado como expressão de poder público. Entretanto, as políticas educacionais concebidas pelo Estado são claros indícios do

caráter ideologicamente privatizante assumido nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.

Desse modo, o financiamento da educação aparece como o centro da preocupação dos pensadores neoliberais, que passaram a considerá-la como um elemento importante na inserção de mercados e no desenvolvimento das economias atrasadas.

No contexto neoliberal, a educação resgata a Teoria do Capital Humano, adotando algumas especificidades em relação à redefinição do aparelho estatal e à consequente descentralização da gestão da educação pública (municipalização). O Estado entrou, portanto, nesse processo, para atender o mercado e propiciar “determinada qualificação” de mão-de-obra por meio da educação básica.

Os pressupostos da Teoria do Capital Humano, mais recentemente, tiveram em Milton Friedman, originário da Escola de Chicago, uma destaque por condenarem a intervenção do Estado na economia e atribuírem às forças de mercado a capacidade de resolver os desequilíbrios econômicos.

Para Friedman, a educação possui uma função reprodutivista de abastecer o mercado de trabalho, funcionando como “capital humano” a ser financiado pelo Estado no suprimento das necessidades da economia. A educação teria a função de provocar o crescimento econômico e o incremento da renda das pessoas.

Segundo Ramos (2003, p. 76):

a perspectiva da Teoria do Capital Humano está voltada para o aspecto utilitarista da educação, onde se observa uma preocupação com a capacidade humana enquanto “capital”, o que acaba por reduzir o homem a um simples objeto do processo produtivo na economia de mercado. Aí está também presente a ideia da educação como solução para as desigualdades econômicas, funcionando, dessa maneira, como mecanismo de ascensão social.

Ramos (2001), em sua leitura sobre os ideólogos da Teoria do Capital Humano, identifica as concepções de trabalho e da educação que a sustenta. O trabalho é situado como uma categoria particular, trabalho-mercadoria, na qual se apresenta com mero fator de produção, ou seja, objeto do processo produtivo, enquanto a educação seria o treinamento, formação para o trabalho, instrumento que possibilitaria a mobilidade social e a consequente redução das desigualdades econômicas.

Sobre esses argumentos em relação à educação, a nosso ver, todos têm como objetivo reafirmá-la como instrumento capaz de solucionar o entrave de países subdesenvolvidos. Esta ótica, entretanto, aparece, sob uma nova roupagem da Teoria do

Capital Humano, cujo propósito ideológico é construir a educação que promova o desenvolvimento do país. Atribui à educação escolar a “formação de produtores” capazes de inserir no mercado de trabalho e cuja potencialização se constitua num fator econômico e social.

Segundo Frigotto (2000, p. 41):

A disseminação da “teoria” do capital humano, como panaceia da solução das desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e entre os indivíduos, foi rápida nos países latino-americanos e de Terceiro Mundo, mediante os organismos internacionais (BID, BIRD, OIT, UNESCO, FMI, USAID, UNICEF e regionais (CEPAL, CINTERFOR), que representam predominantemente a visão e os interesses do capitalismo integrado ao grande capital.

Prevalece, assim, toda uma legitimação de teor econômico na política educacional, principalmente em relação àquelas políticas implantadas nos países ditos subdesenvolvidos. Este aspecto é evidenciado quando os organismos internacionais se mostram sensíveis ao financiamento na educação, mas priorizam canalizar os recursos em atividades ou habilidades possíveis de trazer maior retorno econômico.

No campo desta explanação, pergunta-se: onde fica a função social da política educacional no Brasil? A educação possui a função de garantir o direito social, direcionado para a igualdade entre os sujeitos, possibilitando-lhes boa qualificação profissional e uma condição emancipadora?

Para os teóricos neoliberais, os problemas dos sistemas educacionais estão correlacionados com a forma de regulação assumida pelo Estado na economia capitalista. Desse modo, a política educacional, ao ser concebida como política social, só “será bem-sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados” (AZEVEDO, 1997, p.17).

Para Kruppa (2001), a imposição do capitalismo norte-sul decorre, portanto, da substituição da lógica do público pela lógica do privado no interior da esfera pública. Esse princípio vem da supremacia das “exigências” da acumulação de capital sobre as “necessidades” do trabalhador. Conforme Leher (1998), a ampliação do capitalismo globalizado não acontece somente em termos econômicos, mas em termos sociais e culturais, em que a educação como política pública está em crescente processo de mercantilização, deixando de ser pública e se transformando em uma mercadoria, como já afirmado.

Vale aqui destacar Christian Laval (2003),² que organizou o livro *Le nouvel ordre éducatif mondial* (A nova ordem educativa mundial), em 2002, onde detalha a influência de instituições internacionais, como: o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio nos rumos das políticas nacionais de educação nas economias emergentes.

Em entrevista concedida à *Folha de São Paulo* (2003),³ o referido autor explica que a "nova ordem educativa mundial" está estruturada como um mercado, onde a escola se define como utilitarista. Esse processo vem desde o século XIX, quando alguns economistas conceberam a educação como uma função utilitária, relacionada ao bem-estar, à prosperidade, ao serviço dos interesses individuais. Segundo Laval (2005), essa tendência utilitarista adquiriu no atual contexto de globalização uma conotação extremamente forte. Como prova disso, a promoção das idéias e conceitos de "capital humano" em que orienta com finalidade econômica, a aquisição de conhecimento e de competência. Laval (2005) chama, portanto, esse momento de "nova ordem educativa mundial", pois a escola neoliberal, sob a orientação dos organismos internacionais, se adapta ao capitalismo global de hoje, cujos princípios se identificam cada vez mais como o mercado. Sob essa perspectiva, a escola deve ser organizada e administrada como uma empresa, porque a educação é confundida como um produto privado, uma mercadoria.

Desse modo, a relevância da educação como função social de prover o conhecimento básico a toda a sociedade tem no Banco Mundial seu principal organizador. Com o objetivo de homogeneizar as concepções de mercado, o Banco redefine sua política educacional, vinculando-a a ajustes macroeconômicos e elevando-a à principal categoria de permitir a redução da pobreza nos países pobres.

1.5. O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NA REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL

Como entidade financeira internacional, o Banco Mundial detém grande poder político, mormente sobre os países periféricos. Apresenta como princípio teórico e operativo a sustentabilidade ideológica do mundo capitalista, mediante imposição de

² Christian Laval é francês, sociólogo, reconhecido como um teórico exigente e combativo militante contra a globalização liberal da educação e as tentativas de mercantilização do ensino.

³ Entrevista de Christian Laval, intitulada: "A escola não é uma empresa", concedida a Fernando Eichenberg. Free-lance para a *Folha de S. Paulo*, de Paris em 24 jun.2003.

estratégias de assistência aos países pobres. Estes, em contrapartida, se comprometem a alcançar a estabilidade econômica.

Criados na Conferência de Bretton Woods, em 1945, o Banco Mundial ou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)⁴ e o Fundo Monetário Internacional foram pensados, inicialmente, como um fundo de estabilização destinado a manter as taxas de juros em equilíbrio no comércio internacional e propiciar a reconstrução e o desenvolvimento dos mercados dos países afetados pela Segunda Guerra mundial. Posteriormente, o Banco Mundial ampliou seus objetivos e passou a interferir na trajetória política e econômica dos chamados países em desenvolvimento, com o propósito singular de garantir o pagamento das dívidas e servir de instrumento para a definição da hegemonia dos Estados Unidos no capitalismo mundial.

O argumento para a criação e organização do Banco Mundial levou em conta que os Estados Unidos saíram da guerra fortalecidos econômica e militarmente, mas, para manter sua supremacia, deveriam fortalecer seus parceiros. Por este motivo, no primeiro instante, o Banco voltou-se para a reconstrução da Europa e do Japão.

É importante destacar que, conforme Leher (1998), no mesmo período em que os Estados Unidos articulavam a criação desses organismos internacionais, Keynes⁵, destacado economista e conselheiro da fazenda da Inglaterra, havia elaborado um plano de reconstrução financeira e do comércio internacional mais radical do que aquele posto em prática pelos EUA. Segundo a tese defendida por Keynes (1983), o equilíbrio financeiro mundial não era responsabilidade apenas dos tomadores de capital, mas também dos emprestadores, por isso as taxas de juros deveriam incidir não apenas sobre as dívidas, mas também sobre os lucros do sistema financeiro. Na condição de maior credor mundial, os Estados Unidos desconsideraram essa posição.⁶

A hegemonia americana consolidou-se em decorrência da sua dominação militar na fase final da Segunda Guerra mundial e do conjunto de países aliados que também passaram a apoiar a condição do livre mercado como imprescindível ao processo de uma sociedade global harmônica.

⁴ Idealizado por H.D. White, economista, professor da Universidade de Harvard e Chefe do Departamento do Tesouro norte americano.

⁵ John Maynard Keynes nasceu em Cambridge em junho de 1883 e faleceu em Sussex em abril de 1946. Homem de negócios, acumulou riqueza pessoal e teve papel de destaque em negociações internacionais. Como representante do governo inglês no Tratado de Paz em Versalhes, em 1918, e durante a Segunda Guerra Mundial, na reorganização financeira da economia mundial, ajudou na organização do Fundo Monetário Internacional.

⁶ A superioridade dos Estados Unidos desconsiderou Keynes como o verdadeiro fundador do Banco Mundial. Também os países periféricos foram esquecidos na sua reivindicação de ser o Banco Mundial uma agência de desenvolvimento.

Ao implementar o discurso, já na sua criação, em prol da promoção do desenvolvimento e da justiça social, inúmeras organizações sindicais viam no Banco Mundial uma instituição de desenvolvimento, e acrescentavam o argumento de que este estaria comprometido com a geração de empregos. No entanto, os ultraliberais o criticavam por considerá-lo keynesiano. Na verdade, o Banco jamais pretendeu acabar com a massa de desempregados ou substituir o Estado do Bem-Estar Social. Interessava-lhe acomodá-los às novas exigências do mundo capitalista.

Embora o Banco Mundial e o FMI tenham sido concebidos como instituições complementares, o Banco se tornou formalmente subordinado ao FMI. Esse aspecto é visível quando “a filiação de um país ao Banco somente seria possível com a associação prévia ao FMI e com todas as implicações políticas econômicas” (LEHER, 1998, p.106).

Ao longo do seu processo de amadurecimento, as atribuições do BIRD e do FMI se tornaram cada vez mais articuladas. Ao Banco Mundial competia responder pelos empréstimos para infra-estrutura, gastos públicos, políticas de preço e pela orientação de aperfeiçoamento e eficiência no uso dos recursos por parte dos países pobres. Ao FMI cabia a função específica de zelar pela estabilidade das moedas, pelo financiamento conjuntural dos balanços de pagamento e pela imposição de políticas monetárias, fiscais e cambiais, assim como monitorar permanentemente a dívida externa dos países tomadores de empréstimos.

Atualmente, o Banco Mundial se constitui em um grupo composto das seguintes instituições: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD),⁷ Corporação Financeira Internacional (CFI),⁸ Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI),⁹ Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI).¹⁰ Mais recentemente, passou a coordenar o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF). A criação dessas instituições no interior do grupo Banco Mundial é também marco da mudança da sua atuação. A CFI, a AMGI e o BIRD são entidades jurídica e

⁷ O BIRD oferece empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito. Para isto, levanta grande parte dos seus fundos com a venda de títulos nos mercados internacionais de capital.

⁸ A CFI promove o financiamento de investimentos do setor privado e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas nos países denominados em desenvolvimento.

⁹ A AMGI ajuda a estimular investimentos estrangeiros nos países pobres.

¹⁰ O CIADI proporciona instalações para a resolução, mediante conciliação ou arbitragem, das disputas referentes a investimentos entre investidores estrangeiros e seus países anfitriões.

financeiramente distintas, e apesar do BIRD possuir a tutela dos serviços administrativos, todas estas instituições são subordinadas ao mesmo presidente.

Após a reconstrução europeia,¹¹ o Banco redefine seus objetivos e torna clara sua intenção de manter a hegemonia americana. Passa, então, a orientar empréstimos e assistência técnica com a finalidade de gerar o crescimento econômico nas regiões subdesenvolvidas. Isto implicava emprestar dinheiro aos países em débito.

O verdadeiro objetivo do Banco Mundial é proporcionar o fomento necessário à manutenção de uma certa taxa de crescimento dos chamados países em desenvolvimento, que resulte no cumprimento das metas de sustentabilidade econômica e na garantia que os países tomadores de empréstimos efetuem o pagamento de suas dívidas externas.

Constata-se que, após um período de crescimento econômico sem precedentes, o mundo capitalista passou a enfrentar, a partir de 1971, crescente desaceleração da economia, atribuída, a princípio, à elevação do preço do petróleo no mercado internacional. A queda de rentabilidade no setor produtivo, entretanto, foi se configurando e resultou na conversibilidade ouro/dólar, definida como mais um ciclo de crise econômica, que se estendeu pelas décadas seguintes, expressando desse modo as contradições inerentes à própria dinâmica da acumulação capitalista.

Outro aspecto relevante no reconhecimento de uma crise estrutural do capital foram as profundas transformações no mundo do trabalho, com conseqüente aumento da taxa de exploração (níveis baixos de salários), flexibilidade dos contratos e agravamento das condições de trabalho. Ao mesmo tempo, acelerou-se a aplicação de novos conhecimentos científicos e tecnológicos aos métodos de produção, implicando o aprofundamento da automatização e da informatização, assim como novas formas de administração nas empresas capitalistas. Diante de quadro iminente de crise, caracterizado pela queda das taxas de lucros que não conseguiram se reverter, associada, posteriormente, às crises da dívida nos países pobres, as preferências nas formas de capital financeiro revelaram-se como uma necessidade urgente de um novo modo de funcionamento do capitalismo.

Segundo Soares (1996), a crise estrutural das economias centrais atingiu, numa escala global, todas as formas de capital e provocou a deterioração do controle dos Estados nacionais sob os fluxos de capitais produtivos e financeiros. Estas mudanças mundiais

¹¹ Reconstrução da Europa assumida pelo Plano Marshall (1948 – 1953).

foram acompanhadas pelo progressivo declínio da influência das concepções keynesianas que haviam dominado as políticas macroeconômicas desde a Segunda Guerra mundial. Nos anos 1970, a política econômica e social passou a receber influências das teorias monetaristas neoliberais. Construía-se desse modo o alicerce ideológico da condução das políticas globais, fundamentando a atuação das políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Contudo, o agravamento da crise do endividamento nos países periféricos, a partir dos anos 1980, abre espaço ao Banco Mundial e ao conjunto dos organismos multilaterais de financiamento para desempenhar o papel de agentes no gerenciamento das relações de crédito internacional e na definição de políticas de reestruturação econômica, por meio de programas de ajuste estrutural.

A moratória do México no final dos anos 1980, igualmente, vinculou os países endividados e periféricos à dependência quase exclusiva aos bancos multilaterais, pois os bancos privados interromperam seus empréstimos para esses países. Desse modo, o Banco Mundial passou a intervir diretamente na formulação da política interna, influenciando até na própria legislação desses países. Entretanto, o ajuste estrutural efetuado pelo Banco Mundial requer um acordo prévio com o FMI, que o condiciona a uma ampla e severa exigência macroeconômica e setorial, além de protagonizar alguns programas específicos nas áreas de saúde e educação nos países em desenvolvimento.

Outro acontecimento, a crise na América Latina e na África, causou instabilidade no mercado internacional, aumentando o grau de incerteza nas relações econômicas entre os países emprestadores e os tomadores de capital. Apesar de 1982 ser considerado o marco da crise, as causas são anteriores e recorrentes às próprias condições estruturais do capitalismo que resultaram na hipertrofia do capital financeiro.

A crise da dívida, como é chamada, provocou mudanças nas estratégias do Banco Mundial. Este passou a se preocupar com a estabilidade do balanço de pagamentos e do superávit comercial dos países tomadores de empréstimos, introduzindo-os, desse modo, nas políticas recessivas de ajustamento interno. Os programas do Banco começaram a levar em conta apenas suas prioridades, e desconsideraram as necessidades prioritárias dos países pobres.

Segundo Leher (1998, p. 129):

[...] quando o México pediu moratória sobre as amortizações de capital relativas a dívida do setor público, suspendendo o serviço de sua dívida externa, os

organismos internacionais foram chamados à administração da crise em nome da estabilidade do mercado internacional e não apenas para salvar os países em desenvolvimento.

Desse modo, a falência do México foi crucial para o Banco Mundial assumir a posição de liderança na configuração de uma nova ordem, preconizada depois pelo Consenso de Washington. Torna-se o Banco o coordenador das instituições internacionais no processo de viabilização do mercado financeiro internacional, impondo uma série de condições ao chamado Terceiro Mundo. Passa, portanto, a escalonar as dívidas, propondo um “ajustamento”, mediante orientações de políticas econômicas como instrumento para alcançar a estabilização econômica projetada pelo FMI.

Conforme o Banco Mundial, a estabilidade econômica é o objetivo fundamental para a contenção da crise do capitalismo. É preciso também os investidores privados terem, por parte do Estado, a confiança na condução de políticas claras, estáveis e previsíveis, que não provoquem a instabilidade econômica. Os capitalistas no comando da economia de mercado não esperam políticas de superação, mas sim de sustentação do processo de acumulação do capital. Para isto, exigem alternativas capazes de possibilitar o retorno do crescimento das taxas de lucro. Desse modo, segundo Leher (1998, p. 170), “o futuro prefigurado pelo capitalismo é um futuro sem rupturas, como um *continuum*”.

Leher (1998), ao analisar, em sua tese de doutorado, o Relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial de 1996, enfoca os problemas do mundo capitalista como sendo de transição e do fracasso do planejamento central e aponta como solução o triunfo da economia de mercado.¹² Para o Banco Mundial, o caminho do livre mercado é irreversível, pois as regras econômicas, as relações entre os povos e as instituições políticas e sociais teriam mudado de forma universal. Para efetivar esse processo, todos os países devem realizar reformas em sua estrutura econômica.

De acordo com Leher (1998), a periodização da era do mercado não é espontânea, mas construída com base no Consenso de Washington¹³ mediado pelo Banco Mundial. O mercado é, portanto, inevitável; é a única condição para mudar o mundo, obter o crescimento econômico e o comércio global. Conforme propaga, somente por meio da racionalidade mercantil, do utilitarismo, da moral e do comércio, se conquistam as

¹² O citado Relatório trata o mercado como o lugar de realização do interesse individual em que a concorrência é uma virtude.

¹³ O Consenso de Washington foi elaborado pelo grupo dos sete países mais ricos que estabeleceram novas regras para o capitalismo em crise, com base neoliberal, no final da década de 1980 e início de 1990. O objetivo era estabelecer o Estado mínimo, a estabilização financeira dos países desenvolvidos e a integração do mercado global. As principais medidas para alcançar tal finalidade foram: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, abertura comercial, fim das restrições do capital externo, abertura do sistema financeiro, desregulamentação do Estado e reestruturação do sistema previdenciário.

vantagens mútuas; mas, para tanto, a economia deve ser aberta ao livre mercado. A privatização dos mercados pode funcionar de maneira eficiente e equitativa a partir da definição dos direitos e da generalização da propriedade privada.

Assim, a nova concepção do desenvolvimento do capital prevista na agenda do Consenso de Washington fundamenta-se na cooperação e na competitividade, onde a educação é aliada à ciência e a tecnologia, à descentralização dos recursos, ao desenvolvimento sustentado, à qualidade total, à produtividade e regulamentação do mercado.

Para o Banco Mundial, as instituições públicas, os sistemas jurídicos, as instituições financeiras e os sistemas de educação podem ajudar a estabelecer as regras e disseminar a confiança na inserção desses países à nova era global, assim como “aliviar a pobreza extrema, manter o capital humano e adaptá-lo às necessidades de um sistema de mercado que contribuem para o crescimento, tanto quanto para a promoção da justiça social como para a sustentabilidade política” (LEHER, 1998, p.101).

Segundo Leher (1998, p.108), a grande “jogada” do Banco Mundial foi ministrada por Eugene R. Black,¹⁴ que não apenas reconfigurou o Banco, mas o conduziu à maturidade política: “compreendeu que os países *em desenvolvimento* ficariam afastados da influência ideológica do Banco se este não criasse um modo de emprestar recursos contra a lógica bancária, emprestando dinheiro para inadimplentes”.

Nessa concepção, o Banco, em total consonância com o FMI, adota novas estratégias na concessão de empréstimos, mudando de projetos específicos para empréstimos de projetos orientados. Essa nova postura do Banco Mundial instituiu o conceito chave de condicionalidade econômica, relacionando o financiamento de determinada operação à reforma institucional na área correspondente ao pedido do empréstimo.

Desse modo, o Banco rejeitará a concessão de empréstimos aos países que insistirem em ‘políticas inválidas’. Nesse período, as missões econômicas são difundidas, para ajudar às autoridades locais a traçar as grandes linhas de seus planos de desenvolvimento (LEHER, 1998, p.109).

Essa norma do Banco Mundial, entretanto, de não emprestar para países inadimplentes, teve de ser relativizada, sob pena de abalar sua credibilidade como

¹⁴ Assumiu em 1950 a presidência do Banco Mundial.

instituição financeira, criando, então, a Agência de Desenvolvimento Internacional (IDA)¹⁵.

A criação do IDA deveu-se também ao fato de os Estados nacionais então recém independentes não terem condições de se tornarem mutuários do Banco. Segundo Soares (1996, p. 19), “os recursos da IDA destinam-se predominantemente a países grandes de baixa renda *per capita*, onde os EUA depositam interesses importantes, como Índia, Bangladesh, Paquistão e China”. O Brasil, como país intermediário, não é beneficiado com esta linha de crédito.

Conforme Leher (1998, p. 128),

o papel do Banco Mundial na conversão neoliberal foi crucial e decisivo quando coordenou o ajustamento da crise latino-americana. Ganhou importância na definição de políticas econômicas para os países pobres, ao estabelecer mundialmente os princípios jurídicos-políticos e os padrões socioculturais.

Nas estratégias do Banco Mundial, o problema de governabilidade assume lugar de destaque, ao lado da economia e das políticas sociais. Como afirma Leher (1998), quase todos os atos do Banco Mundial estão relacionados com a questão de governabilidade,¹⁶ embora isto não esteja explicitado em termos documentais.

O Banco Mundial procura associar a lógica de governabilidade ao ajuste estrutural, partindo do pressuposto de que, se a reforma estrutural não se realizar, os países serão afetados por forte crise política. A sustentabilidade política desses países passará a depender da sua adesão ao ajuste estrutural. É como se estivesse implícita uma ameaça velada à soberania política desses países caso não se submetam às condições impostas pelo Banco. Leher (1998), faz um alerta quando diz que o Banco Mundial menciona as principais consequências de uma crise de governabilidade, quais sejam: a) a crise gera instabilidade política e traz incertezas para os investimentos privados; b) o que é importante é a previsibilidade e a transferência de condições em que os negócios podem existir em um dado país e região; c) a execução dos programas pode ser ameaçada por uma crise de governabilidade; d) para os investidores privados, é preciso que as intenções do governo sejam claras, estáveis e previsíveis.

¹⁵ IDA significa International Development Agency.

¹⁶ De acordo com Leher, o Banco identifica três níveis distintos de governabilidade: 1. a forma do regime político; 2. o processo pelo qual a autoridade é exercida na gestão econômica e social do país; 3. a capacidade dos governos para desenhar, formular, implantar políticas e desempenhar funções.

A governabilidade está associada à capacidade do governo de conduzir o ajuste estrutural e a orientação em favor do mercado, definindo-se esta como uma função altamente técnica. Para o Banco, um “ ‘bom Governo’ fomenta um Estado forte, mas claramente delimitado, capaz de sustentar o desenvolvimento econômico-social e o crescimento institucional”. (LEHER, 1998, p.170).

Ao analisar um dos relatórios sobre o desenvolvimento mundial de 1991, Leher destaca a preocupação do Banco no sentido ideológico, ao se referir à necessidade urgente de reformas, sob o argumento de que “um conjunto de reformas simultâneas e rápidas permitem impedir a formação de coalizões dos grupos de interesse que se opõem às reformas”. (LEHER, 1998, p. 161).

Ainda de acordo com Leher (1998), é preciso elucidar o conceito de subdesenvolvimento divulgado pelo Banco Mundial. Para o Banco, os países são subdesenvolvidos porque possuem má gestão de recursos humanos e financeiros. Por conseguinte, para a obtenção de melhores resultados que provoquem a mudança social, política, econômica e técnica, aconselha esses países a adotar a lógica da “racionalidade”, mediante uma “gestão de qualidade”. A racionalidade sugerida, entretanto, para produzir essas mudanças teria de ser exógena, ou seja, pensada e aplicada pelo Banco Mundial, que passa a ampliar sua assistência técnica aos países denominados subdesenvolvidos.

A justificativa do Banco Mundial para a intensificação da sua participação, nessas últimas décadas do século XX, nos países periféricos, era ajudá-los na estruturação econômica, no intuito de conduzi-los a um novo padrão de desenvolvimento. Conforme o BM, a maior parte das dificuldades desses países advém da rigidez da sua economia, e da presença muito forte do Estado na regulação da economia. Diante disto, sugere reformas profundas nas políticas e nas suas instituições, tais como: abertura ao comércio exterior, privatização da economia, equilíbrio orçamentário, liberação financeira, redução dos gastos públicos e regulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado. (LEHER, 1998 p.184).

O autor destaca ainda a gestão de McNamara¹⁷ como diferente das demais administrações do Banco Mundial e também determinante para os países pobres, como o Brasil.

A nova postura adotada por McNamara se diferencia daquela de um banqueiro, por assumir um papel político, de estrategista internacional. Ele parte do artifício da persuasão, considerada um procedimento mais seguro do que a guerra, daí manejar reivindicações dos países subdesenvolvidos para controlá-los, em um

¹⁷ A gestão de McNamara no Banco Mundial se iniciou em 1968. Essa administração foi marcada pela preocupação específica com a pobreza e motivou uma nova distribuição setorial dos empréstimos, com crescente ênfase na agricultura. Robert McNamara, foi um político ultraconservador, ministro do governo Lyndon Johnson e foi o articulador da entrada e permanência norte-americana na Guerra do Vietnã (1964-1976) que vitimou cerca 1.500.000 vietnamitas, militares e civis e, 151.000 soldados norte-americanos (Coleção grandes líderes, Nova Cultural, 1987).

período de crise mundial do capitalismo e de hegemonia dos Estados Unidos. (LEHER, 1998, p.116).

Essa concepção foi amplamente defendida por McNamara, ao implantar programas de ajuda como o meio mais eficaz de impor a soberania do capital, embora não excluísse, de todo, o uso da força. Conforme argumenta, os pobres são pobres não por causas estruturais históricas, mas porque foram “esquecidos” pelas elites locais, devendo, pois, ser ajudados externamente. No entanto, constata Leher (1998), em nenhum momento os meios do modo de produção no capitalismo são questionados, tampouco a configuração concreta que este assume em cada formação econômico-social.

Essa nova estratégia do Banco, assumida de forma mais incisiva, exigiu uma redefinição dos financiamentos:

os projetos de empréstimos se desdobram em multiprojetos e finalmente em programadas integrados, com muitos componentes e interações complexas. Teoricamente, o Banco deveria financiar programas requeridos pelos governos dos países tomadores (LEHER, 1998, p.21).

Em virtude destas estratégias, o Banco Mundial emprestou muito mais do que os países tomadores tinham condições de pagar. Na verdade, o empréstimo do Banco significaria um sinal verde para o mercado financeiro derramar dólares nos países ditos em desenvolvimento, em troca de elevadas e garantidas taxas de juros.

Este fato provocou o endividamento dos países pobres, e desencadeou, por exemplo, a já citada crise do México em 1982, com ressonância em toda a América Latina. A única saída para estes países endividados foi a adesão total às recomendações do Banco Mundial, atreladas, por sua vez, às condicionalidades do FMI.

A decisão do Banco Mundial, então, foi dispor de grandes e rápidos empréstimos para assistir os países endividados, no propósito de impedir o surgimento de novas crises que abalasses a estabilidade do sistema financeiro. Os chamados “Empréstimos para Ajustamento Estrutural” (*Structural Adjustment Loans*) seriam liberados apenas para aqueles países que concordassem em fazer reformas e ajustes.

Esses programas de ajuste incluíam como meta principal o aumento das exportações, o corte radical dos gastos públicos e a garantia do pagamento dos juros da dívida pública externa. Tal política agravou a situação das atividades econômicas dos países periféricos, pois limitou a importação de produtos essenciais ao seu desenvolvimento. Enquanto isso, o excesso de exportações dos países endividados fez

despencar o valor das matérias-primas, provocando a elevação do custo relativo da dívida e aumentando sua dependência aos países centrais.

Para enfrentar as questões macroeconômicas, como a inflação, o desemprego, os subinvestimentos e as burocracias públicas ineficientes, o Banco Mundial sugere a adoção ampla e irrestrita do livre mercado. Segundo Leher (1998, p. 28), as principais orientações do Banco estavam assim fundadas:

1. na radicalização do combate à política de substituição das importações, por meio da política geral de preços e tarifas cambiais; 2. na redução do déficit por meio da redução dos gastos improdutivos e dos custos unitários dos programas sociais; 3. na reformas institucionais; 4. no estabelecimento da taxa de juros reais e positivos para encorajar a intermediação bancária.

Outro aspecto levantado por Leher (1998) é que, antes da crise da dívida externa que atingiu diretamente o Brasil no final dos anos de 1970 e o México nos anos de 1980, a condicionalidade do Banco se restringia somente aos indicadores macroeconômicos, concentrados no equilíbrio do balanço de pagamentos, mas após a crise, este passa a exigir “ajuste estrutural” nos países periféricos. Com essa finalidade, o Banco Mundial vem adequando seu discurso e orientando os demais organismos internacionais para a realização de medidas compensatórias aos efeitos das reformas nos países periféricos.

Os países desenvolvidos – não apenas por razões morais e sociais – têm responsabilidades no enquadramento do problema em níveis aceitáveis. ‘Aliviar’ a pobreza dos países pobres é importante para os países ricos, porque a manutenção da pobreza em níveis sustentáveis é uma condição para o desejável futuro de crescimento para todos. (LEHER, 1998, p.174).

A crise na América Latina condicionou a conversão da maioria dos países periféricos aos pressupostos neoliberais. Desse modo, os planos econômicos estruturalistas ou neoestruturalistas¹⁸ não faliem espontaneamente, mas foram ativamente combatidos pelo Banco que, de modo sistemático, impôs sua agenda a países considerados sem alternativa.

Conseqüentemente, a crise da dívida impulsionou a mudança na política econômica dos países da América Latina, que foram adequando suas economias às propostas do Banco Mundial e do FMI. No entanto, essas medidas rígidas, que impunham o ajustamento estrutural dos países pobres, sacrificavam sobremaneira a população e

¹⁸ Trata-se dos planos de estabilização econômica adotados pelos países em desenvolvimento no combate à inflação na década de 1980 e início dos anos 1990. No Brasil, há uma seqüência de planos econômicos cujo objetivo primordial era o combate à inflação, que não “deram certo”, tais como: Plano Cruzado I e II, e o Plano Bresser. O Plano Real é considerado o plano mais bem-sucedido do Brasil, por restituir a estabilidade econômica, reduzir o tamanho do Estado e assumir os pressupostos privatizantes da abordagem neoliberal.

acentuavam ainda mais as desigualdades internas e externas desses países. Embora as resistências a essas políticas, ministradas pelo Banco Mundial, tenham sido relativamente pequenas, este percebeu a necessidade de se legitimar como uma instituição provedora do desenvolvimento, da paz e da seguridade social.

Assim, para obter melhor aceitação das políticas neoliberais, o Banco Mundial modificou seu discurso como forma de construir as bases da nova ordem econômica, passando a adotar linhas específicas de financiamento voltadas para os programas de “alívio à pobreza”. As novas recomendações do Banco, aparentemente configuradas como mudança ou reconhecimento de políticas mal-sucedidas anteriormente, na verdade determinam uma forma de adaptação à realidade liberal do capitalismo, que se comporta, agora, de modo flexível, mas nem por isso menos dominante.

Nesse contexto, a política de programas do Banco Mundial deu origem a importantes documentos, como: Estratégia de Assistência ao País (EAP), com base no qual os programas passaram a atuar e a intervir em áreas até então não priorizadas pelo Banco Mundial, a exemplo da educação, uma vez que “o sistema educacional dos países subdesenvolvidos é inadequado, pois não privilegiava a formação profissional em função das necessidades do mercado” (LEHER, 1998, p.122).

Conforme Fonseca (2000, p. 86),

o Banco Mundial manifesta-se como o principal organismo multilateral internacional de financiamento do desenvolvimento social e econômico. É responsável por empréstimos correspondentes a pouco mais de 10% da dívida externa brasileira, ou seja, uma quantia equivalente a 18 bilhões de dólares, dos quais o setor de educação recebeu 16%, em média 1,7% desse total.

Consoante declara o próprio Banco Mundial¹⁹ que é a maior fonte mundial de assistência para o desenvolvimento dos países pobres, proporcionando cerca de US\$ 20 bilhões de dólares anuais em novos empréstimos a seus países clientes. O Banco usa os seus recursos financeiros, o seu pessoal altamente treinado e a sua ampla base de conhecimentos para ajudar cada país em desenvolvimento na trilha do crescimento estável, sustentável e equitativo. O seu objetivo principal é ajudar as pessoas mais pobres nos países mais pobres²⁰

¹⁹ Sobre o Banco Mundial (2004): Disponível em <http://www.obancomundial.org>. Acesso em: 30.03.2011

²⁰ (Disponível em: <http://www.obancomundial.org>. Acesso em: 30.09.2011).

Desse modo, a ajuda do Banco Mundial aos países clientes se baseia naquilo que considera como necessidade. O investimento nas pessoas é traduzido, especialmente, nos setores de saúde e educação básica. Em relação ao estímulo ao desenvolvimento, o Banco Mundial o associa aos negócios das empresas privadas. A ajuda aos países refere-se prioritariamente a aumentar a capacidade na prestação de serviços de qualidade com eficiência e transparência, assim como promover reformas para criar um ambiente macroeconômico estável, conducente a investimentos e a planejamento de longo prazo.

O propósito alegado pelo Banco Mundial na ajuda aos países-sócios é atrair e reter o investimento privado. Portanto, segundo admite, com seu apoio, conseguem empréstimos e assessoramento para os governos que estão reformando suas economias, fortalecendo os sistemas bancários e investindo em recursos humanos, infra-estrutura e proteção do meio ambiente. Conforme o Banco, estes pré-requisitos podem aumentar a produtividade dos investimentos privados.

Do Banco Mundial fazem parte atualmente 189 países-membros, mas os Estados Unidos são seu sócio majoritário. Como o poder de voto é proporcional aos recursos de cada país, o modelo de organização do Banco é bastante concentrador e desigual. Os cinco maiores países (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Inglaterra) detêm 40% dos votos, e os Estados Unidos sozinhos possuem 20%. Isto lhes garante poder decisivo tanto para modificar as regras do Banco, como para vetar qualquer proposta originária dos países economicamente mais frágeis.

A estrutura interna do Banco é organizada em várias instâncias. A principal é o Conselho dos Governadores, formado pelo Presidente do Banco, diretores e altos funcionários dos países-membros (diretores dos bancos centrais ou ministros, por exemplo, da Educação), que promovem anualmente reuniões nas quais são definidas as grandes políticas econômicas e sociais para os países-sócios. No mesmo período, ocorre uma Assembleia Executiva, composta por 21 membros, inclusive o Brasil, em que se determinam as responsabilidades pelas demais decisões. Nessa Assembleia, no entanto, sua representação também está relacionada ao poder econômico dos países-membros, ou seja, cada um dos cinco países centrais (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Inglaterra) possui um representante na Assembleia e todos os outros países são divididos em grupos com um só representante, por exemplo: o grupo da América Latina possui apenas um representante, o que dificulta para o delegado desses países economicamente fracos

interferir em qualquer processo que resulte em mudanças. Além disso, os problemas dos diferentes países do seu grupo específico são definidos como sendo homogêneos.

Especificamente, os financiamentos de programas do Banco Mundial caracterizam-se por programas organizados em áreas setoriais, sobretudo as sociais, que exigem maior controle por parte do Banco sobre os países tomadores de empréstimos, por serem consideradas de maior grau de incerteza. Não é sem razão que o Banco Mundial ampliou seu corpo técnico e passou a regionalizar suas ações, transformando-se no maior captador mundial. Outro dado importante em relação aos programas financiados pelo Banco é que os países tomadores são amplamente analisados, por meio de estudos específicos, nas áreas de atuação, como: agricultura, controle demográfico, saúde e educação. Na prática, os programas são definidos quanto à destinação, ao conteúdo, à organização e às prioridades dos empréstimos, à luz dos interesses próprios do Banco.

Segundo Vianna Jr (2001, p. 15), "o Banco Mundial prepara, para cada país tomador de empréstimos, um documento de Estratégia de Assistência ao País (EAP), conhecido por sua sigla em inglês: *Country Assistance Strategy (CAS)*". Aos países tomadores de empréstimos, os bancos multilaterais internacionais²¹ destinam esse documento, cujas diretrizes são, ao mesmo tempo, de planejamento e compromisso político. Tais documentos contêm a estratégia do Banco Mundial para os empréstimos a serem concedidos aos países, definindo os planos de operações de empréstimos, geralmente em dois tipos específicos: o de ajuste estrutural e os projetos de investimentos.

Entretanto, antes de conceder os empréstimos e preparar os documentos, os bancos multilaterais fazem rigoroso estudo da conjuntura socioeconômica e política dos países interessados, e os pedidos são submetidos ao Conselho de Diretores do Banco, o qual, por sua vez, discute e aprova as regras do empréstimo.

Como declara a própria instituição, "o Grupo Banco Mundial é parceiro do Brasil há mais de 50 anos", apoiando o desenvolvimento social e econômico do País, promovendo a redução da pobreza e o seu crescimento sustentável, conforme os termos do documento intitulado: "Uma parceria de resultados: o Banco Mundial no Brasil". Outrossim, o Banco informa que vem trabalhando no Brasil com a perspectiva de longo prazo, por meio de programas da gestão econômica, investimento no capital humano,

²¹ Inclui o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras instituições bancárias que se regem pela lógica do Banco Mundial.

desenvolvimento de áreas urbanas e rurais, construção de infra-estrutura e preservação dos recursos naturais.

Para o Banco Mundial, a assistência prestada ao Brasil resulta em investimento nas pessoas beneficiadas com programas dirigidos à saúde, à educação, às melhorias de serviços públicos e às transferências de recursos; na inclusão social, mediante estímulo à participação, e aprimoramento dos mecanismos de direcionamento dos programas; na administração dos recursos naturais e no aumento da produtividade e estabilização da economia. Segundo Vinod Thomas²²

essa parceria²³ de longa data vai muito além do aspecto financeiro. O Banco busca ser útil no aproveitamento dos recursos nacionais, ao trazer a experiência internacional para lidar com os problemas e ao utilizar o máximo de todos os esforços para melhorar a qualidade de vida da população brasileira. (BANCO MUNDIAL, 2003, Prefácio, p.5)

Todavia, conforme Vinod (2003, p.05) justifica, por conta das suas dimensões territoriais, o papel do grupo Banco Mundial é limitado, haja vista que “os investimentos anuais do Banco no País são de apenas 0,4% do PIB, mas, como parcela dos investimentos públicos, representa significativos 12%”. Como o próprio Banco demonstra, sua parceria com o Brasil, em termos financeiros, é insignificante. Entretanto, o impacto da sua assistência, aliado aos esforços do governo brasileiro, desempenhará um efeito multiplicador na elevação do crescimento econômico.

Segundo Leher (1998), essa organização se prevalece da condição de provedor de recursos aos países pobres e determina suas políticas de ajustes. Contudo essa trajetória do Banco em relação ao Brasil passou por uma inflexão, a partir dos anos 1960, quando a orientação mudou de investimento em projetos de infra-estrutura para programas de ajustes político e econômico.

A educação não era uma área que despertasse o interesse do Banco Mundial nos países pobres. No entanto, com a prescrição neoliberal da economia pós anos 1970, o Banco Mundial a define como necessária para atingir determinados objetivos, e esta passa a ser concebida de forma mais racionalizada. Nesse sentido, a educação primária ou

²² O Indiano Vinod Thomas é Vice-Presidente do Banco Mundial desde 2000. Foi diretor do Banco, para o Brasil entre 1 de outubro de 2001 e 25 de julho de 2005. Disponível em: bancomundial.org.br. Acesso em: 1.8.2011.

²³ O Banco Mundial (2003) atua no Brasil desde 1949, quando foi firmado o primeiro empréstimo do BIRD ao país (US\$ 75 milhões para a área de energia e telecomunicações). Desde então, o Banco já apoiou o governo brasileiro em cerca de 380 operações de crédito, que somam mais de US\$ 33 bilhões de dólares. Além de financiar projetos, o Banco Mundial oferece sua experiência internacional em diversas áreas de desenvolvimento, assessorando o mutuário em todas as fases dos projetos, desde a identificação e planificação, passando pela implementação, até a avaliação final. Os conhecimentos e experiência técnica do Banco também se refletem nos numerosos estudos e relatórios que produz. Disponível em: www.bancomundial.org.br - Operações no Brasil. Acesso em: 8.08.2011.

fundamental ganha a dimensão de uma educação suficiente para atingir as metas de sustentabilidade dos países devedores.

Para compreender a nova função da educação nesse contexto neoliberal, precisamos entender as mediações criadas pela própria sociedade capitalista, na qual o setor educacional se projeta. Desse modo, a educação não pode estar distante dos interesses da economia de mercado, que se desenvolve como produto privado desse complexo social.

Como já mencionado, nesse momento de “sociedade global”, a educação assume o papel de um capital capaz de prover o desenvolvimento econômico e o incremento na renda das pessoas. Nas palavras de Azevedo (1997, p. 13):

a abordagem neoliberal não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos ao nível básico de ensino. Apregoa, contudo, a necessidade de um outro tratamento para o sistema educacional. Postula-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços.

Conforme defendem Hayek e Friedman, uma vez implantada uma educação universal, mediante a modernização da comunicação e do transporte, não se faz mais necessário ser esta financiada e ministrada somente pelo governo. As famílias devem participar desse processo e ter a “chance de exercer o direito de escolha do tipo de educação que se deseja para os seus filhos”²⁴. Isto também possibilitaria a diminuição da máquina administrativa e, conseqüentemente, os gastos públicos.

Na política neoliberal, a educação constitui um gasto e, como tal, deve trazer ganhos econômicos. Assim, pensando em termos de mercado, os investimentos devem ser aplicados em setores, segmentos ou áreas mais produtivas e, tratando-se de pessoas, preferencialmente nas talentosas ou habilidosas. Nessa concepção, os investimentos ou recursos públicos devem ser canalizados em áreas mais produtivas e obter retorno econômico mais imediato.

Sob a alegação da necessidade de superar a crise econômica instalada no Brasil, na década de 1990, o retorno às idéias liberais é imposto e viabilizado pelos organismos internacionais – Banco Mundial e FMI – com apoio incondicional das classes dominantes. A adoção de um modelo econômico de estabilização da economia imposta aos países ditos

²⁴ Friedrich von Hayek e Milton Friedman são economistas da Escola de Chicago - Estados Unidos. Friedrich Hayek havia formulado suas idéias no final da Segunda Guerra Mundial, mas como o capitalismo se situava na chamada “era áurea”, em ritmo acelerado de crescimento, quando imperava o padrão de vida norte-americano, seu pensamento só foi colocado em prática na década de 1970, após a crise do petróleo.

em desenvolvimento, por meio de vários “pacotes”, os obriga a se submeterem aos ajustes econômicos que resultaram em elevados cortes orçamentários.

O Banco Mundial, na condição de responsável pelos recursos oferecidos aos países periféricos, vai procurar manter a ordem estabelecida mediante redução dos gastos públicos, desregulamentação dos mercados, abertura econômica, privatização das empresas estatais e diminuição do papel social que o Estado poderia vir a ter. É possível verificar a materialização destas orientações do Banco Mundial no Brasil, principalmente a partir dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Existe, pois, toda uma legitimação de teor econômico nas políticas educacionais implantadas pelo Banco Mundial. Este aspecto será evidenciado nas políticas de financiamento, as quais, em prol da sustentabilidade econômica do modelo neoliberal, destinarão recursos, em níveis específicos e segmentos determinados da educação.

1.5.1. O BANCO MUNDIAL ASSUME O COMANDO DA EDUCAÇÃO MUNDIAL

Até a década de 1960, a educação mundial constituía questão secundária para o Banco Mundial, que a considerava uma atividade dispendiosa. Esta concepção, de acordo com Leher (1998, p.128), “começou a mudar durante a gestão McNamara, quando a ênfase no problema da pobreza fez a Educação sobressair entre as prioridades do Banco”.

Cabia à UNESCO, até então, como agência das Nações Unidas, o papel de especialista em educação mundial, cuja finalidade era aprimorá-la por meio de acompanhamento técnico, mediante estabelecimento de parâmetros e normas, criação de projetos inovadores, desenvolvimento de capacidades e redes de comunicação, atuando como um catalisador das propostas e na disseminação de soluções inovadoras para os desafios da educação. Nesse propósito, mantêm contato com os Ministérios da Educação e outros parceiros dos países-membros.

De acordo com Leher (1998), os objetivos iniciais da UNESCO²⁵, desde sua criação em 1945, era elaborar programas de ajuda ao ensino nos países arrasados pela Segunda Guerra e fomentar o desenvolvimento científico e a repatriação de objetos culturais pós-guerra. Em seguida, no contexto da chamada guerra fria, a UNESCO posicionou-se a favor da segurança e do estilo de vida americano. Contudo, até 1980, essa

²⁵ A UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, foi criada na Conferência de Londres.

organização ainda representava uma referência importante para o debate da educação mundial e, em especial, para o incentivo à democratização da escola pública, voltada ao aprendizado e ao acesso do conhecimento nos países pobres, dominados e explorados economicamente.

Em 1984, entretanto, a UNESCO perde suas funções e atribuições para o Banco Mundial, quando os Estados Unidos deixam de financiá-la.²⁶ A partir desse momento, a educação mundial passa a ser uma estratégia política e uma variável econômica, nos moldes da Teoria do Capital Humano.

A principal justificativa, segundo Leher (1998), para a saída dos Estados Unidos, Inglaterra e Cingapura da UNESCO é a perda de interesse pela ideologia do desenvolvimento, substituída pela ideologia da globalização, que passara a privilegiar os meios de direção da intelectualidade e da moralidade. Com esse propósito, a política do presidente Ronald Reagan inicia a Era contra todos os organismos e instâncias da ONU, elevando o Banco Mundial ao papel de “Ministério da Educação Mundial”. Sobressai, então, um aspecto curioso, qual seja, mesmo perdendo as funções para o Banco Mundial, a UNESCO, gradativamente, foi incorporando o discurso do Banco Mundial na visão de educação voltada ao mercado de trabalho. Nesse sentido, sob o apoio do Banco Mundial, assume a organização de fóruns mundiais e nacionais de educação para todos em vários países.

A ação do Banco Mundial torna-se então vitoriosa na efetivação do seu plano de “educação para todos” na América Latina. Esta participação do Banco foi concretizada não apenas nos empréstimos diretos às instituições, mas no “aspecto ideológico, decisivo para a implantação dessas políticas, notadamente por meio de determinadas condicionalidades”. (LEHER, 1998, p.200).

A nosso ver, é exatamente na consolidação neoliberal, no início da década de 1980, que a orientação educacional do Banco Mundial aos países dependentes sofre uma inflexão. Nesta, a educação básica mínima torna-se o parâmetro de eficiência e equidade.

Segundo Fonseca (2000), a partir desse momento ocorre uma mudança nos discursos do Banco Mundial no referente ao conceito de “igualdade”, gradativamente substituído pelo termo “equidade”. Esta substituição, conforme a autora, não aconteceu por acaso. Primeiramente, altera-se o conceito do Banco em relação ao significado de

²⁶ Por ser o maior financiador de projetos da UNESCO, ao deixar de financiá-la, os Estados Unidos quebram-lhe a base de sustentação.

“desenvolvimento” dos países pobres. Em seguida, operam-se as mudanças na sua forma de financiamento.

Se no começo dos anos 1950 o Banco Mundial pensava na concepção de um crescimento linearmente possível a todos os países que tivessem vontade política para se desenvolver e que contassem também com a boa vontade dos países centrais para ajudá-los tecnológica e financeiramente, essa concepção foi-se modificando e, no final dos anos 1970, “o conceito de progresso contínuo e linear deu lugar à noção de sustentabilidade, que pressupunha maior parcimônia na utilização dos recursos naturais e a necessidade de delimitar o crescimento das diferentes nações” (FONSECA, 2000, p. 69). Desse modo, o crescimento econômico não seria mais acessível a todos, pois implicaria, prioritariamente, a existência da racionalidade do uso dos recursos escassos pelos países interessados em alcançar o desejado desenvolvimento sustentável.

Nota-se que esta percepção tende a admitir a desigualdade no processo de desenvolvimento e, nesse sentido, o termo equidade seria mais apropriado. Conforme Fonseca (2000, p. 69), esse termo vem:

da prática jurídica e fundamenta-se numa justiça mais espontânea, corretiva e circunstancial, não se restringindo à letra da lei. Em termos de desigualdade de direito aos bens sociais, significa que as desigualdades entre os homens são exteriores e fortuitas, porquanto devidas às circunstanciais impostas, naturalmente, ao indivíduo na busca de melhores condições de vida.

Desse modo, a equidade se restringe à ação individual, portanto, não provém do poder coletivo que garantiria a igualdade entre os sujeitos. Depende de cada um, da competência de cada “cidadão” lutar, sobreviver e ocupar seu espaço nessa sociedade. Com esse propósito, o sucesso na educação funcionaria como instrumento na obtenção de resultados individuais.

No quadro competitivo de mercado internacional, a equidade torna-se um princípio voltado à garantia da (des)igualdade dos padrões de desenvolvimento, que deve assegurar o mínimo necessário para que os países pobres se insiram, de forma racional, no modelo global, sem, contudo, ameaçar a nova ordem econômica como um todo.

Como afirma Fonseca (2000), o Banco Mundial perceberá que o moderno mercado de trabalho será cada vez mais limitado e, assim sendo, deve-se adotar uma política seletiva de educação. Para os países pobres, o nível primário é considerado o mais

adequado na iniciação imediata do trabalho, especialmente no mercado tradicional.²⁷ Para justificar essa escolha, o Banco atribui à educação primária maior retorno financeiro aos indivíduos do que o próprio ensino médio e superior. Vale ressaltar que nos países ricos ocorre o contrário os níveis superiores trazem maiores ganhos, tanto no nível microeconômico como no nível macro.

Esse processo de valorização da educação fundamental teve o mérito do presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, que reestruturou a política do Banco no sentido de que o desenvolvimento dos países pobres se baseasse na estratégia de baixos investimentos. A ideia era gerar empregos com custos mínimos. Conforme Leher (1998), essa orientação econômica que prioriza a educação básica reforça a perpetuação da divisão internacional do trabalho, a partir da qual os países periféricos continuam na eterna condição de explorados e dependentes.

Como mostra a fala do presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, citado por Leher (1998, p. 205), a ação do Banco Mundial visa:

Ajudar os países em desenvolvimento a reformar e expandir seus sistemas educacionais como requisito para o desenvolvimento econômico, pois os sistemas educacionais desses países são mal concebidos e não estão adaptados às suas necessidade de desenvolvimento.

Na avaliação do próprio Banco Mundial, os países ditos em desenvolvimento “são incapazes de mudar, por si sós, necessitando de assessoria externa, de uma direção correta” (LEHER, 1998, p. 205). Além do mais, precisam de um mecanismo de pressão para as mudanças solicitadas pela atual ordem econômica. Nesse aspecto, o Banco Mundial vê a educação como um instrumento importante para o desenvolvimento, capaz de produzir a “equidade” e causar a mobilidade social (LEHER, 1998).

No resgate das orientações do Banco Mundial referentes à educação, segundo aponta Leher (1998), na década de 1970, essa instituição vai recuperar o conceito de capital humano com o objetivo de ampliar a produtividade do trabalhador e influir em sua conduta sociopolítica, assinalando para a educação elementar como provedora do aprendizado, da alfabetização, da aptidão numérica funcional, do planejamento familiar e da saúde.

²⁷ Mercado tradicional é composto por empregos de baixos aportes de capital, empregos não fixos, informais ou por conta própria, localizados, especialmente, em periferias urbanas e zonas rurais. É o mercado dirigido às pessoas com baixo nível de educação.

Na década de 1980, o Banco Mundial procura promover uma educação que se adapte ao ajuste estrutural e às reformas neoliberais, tendo como alvo às intromissões do Estado nas políticas sociais para a população, dentre elas as educacionais, que foram reduzidas ao ensino predominantemente elementar.

Ainda segundo Leher (1998), as prioridades definidas na educação deveriam ser acompanhadas de mudanças na forma da gestão do sistema de ensino, submetidas a critérios de eficiência interna e externa²⁸, como ocorre nas empresas. Para o Banco Mundial, os sistemas educacionais sofrem os mesmos problemas dos Estados providenciais, pois são ineficientes e, conseqüentemente, precisam de reformas.

A principal mudança da política do Banco Mundial para a área da educação está direcionada à exclusividade do ensino fundamental. O ensino primário passou a ser visto como “capaz de incrementar a produtividade do trabalhador, bem como a equidade social, com a vantagem de ser mais flexível e, portanto, de permitir futuras requalificações” (LEHER, 1998, p. 209). Efetivamente, o ensino médio e o superior são incentivados à privatização, considerando-se a universidade pública como um *locus* privilegiado.

No âmbito da reforma educacional, as recomendações relacionadas à eficiência interna ganharam dimensão no alcance de resultados. Para tal, orientam as seguintes medidas: treinamento de docentes, revisão de métodos pedagógicos e novos recursos materiais são destacados como necessários para a reversão deste quadro; são estimulados também o ensino aligeirado ou à distância. Apesar de promover e descentralizar os sistemas, com a municipalização do ensino fundamental, o governo federal deve estar presente mediante centralização dos mecanismos de controle, seja de avaliação, seja por medidas como promoção automática, decorrente do nosso ponto de vista, de um disfarce chamado de “pedagogia construtivista”.

Como afirma Leher (1998), na década de 1990, os ajustes estruturais impostos aos países periféricos reduziram os gastos com a educação. Neste contexto, a educação passa a ser definida como uma variável econômica, fragmentada em níveis infantil, fundamental, médio e superior, direcionada a determinados segmentos da sociedade, sem, contudo, se constituir, efetivamente, em um direito social a ser alcançado por todos.

²⁸ Eficiência interna é entendida como o modo em que são alcançados os objetivos educacionais em um dado *input* de recursos (o fluxo de estudantes no tempo). Eficiência externa é justificada pela repercussão da escolarização no mercado de trabalho e na produtividade do trabalhador escolarizado (LEHER, 1998, p. 208).

A proposta do Banco Mundial em relação à educação infantil surge de forma “humanitária”, pois indica o atendimento da saúde da criança, independentemente da classe social a que pertença. Ainda segundo propõe o Banco, a população de baixa renda deve ser amparada em parceria com as organizações não-governamentais (ONGs) e todos os custos, inclusive o pagamento de pessoal, devem ser assumidos por essas entidades.

Quanto à educação básica, o Banco vem redefinindo suas funções ao longo do tempo. Se antes, nos anos 1970, estabelecia este nível como o mínimo de reposição educacional destinado às pessoas de baixa escolaridade (*minimum learning basic*)²⁹, agora o ensino fundamental constitui o conteúdo principal a ser transmitido na escola regular para a população de certa faixa etária e até de determinada classe. É a partir dessa concepção que o ensino fundamental assume o quesito de obrigatoriedade estendida à massa da população entre 7 e 14 anos. Nesse primeiro ciclo, o Banco Mundial admite que a oferta da escolarização seja de responsabilidade do setor público.

Sobre o ensino médio, o entende como o segundo ciclo do ensino secundário é que deve estar disponível a quantos demonstrem capacidade para segui-lo. Sugere bolsas de estudo e que sua oferta seja, prioritariamente, pelo setor privado. No referente ao ensino superior, o Banco afirma ser ele espaço para atuação exclusiva do setor privado, recomendando somente o uso de bolsas de estudo aos alunos competentes, mas com renda insuficiente. Embora o Banco Mundial se diga comprometido com a educação de adultos, até pouco tempo não havia qualquer projeto direcionado para este segmento, principalmente na América Latina.

Baseado nessas concepções, o Banco Mundial vem propondo, ao mesmo tempo, descentralização e controle centralizado, acompanhado de uma padronização do currículo do sistema de avaliação. Para essa finalidade, o Banco disponibiliza, aos países pobres, recursos, assessorias e informações, mediante cursos e *sites* especiais, onde se podem encontrar modelos e ferramentas para orientá-los. Estes instrumentos vêm sendo utilizados pelo processo de reforma implantado nos anos 1990 para a educação no Brasil.

A forma de financiamento imposta à educação é um aspecto definidor na política de inserção do Banco Mundial. Nos projetos de empréstimos financiados, todos os países-membros são submetidos a uma padronização de políticas, cujo objetivo é adotar uma

²⁹ Mínimo Aprendizado Básico

administração "racionalizada" de qualidade, com o propósito final da privatização das políticas sociais e da educação.

É com este fim que o Banco Mundial vem montando, ao longo dos anos, nos países periféricos, uma rede educacional com configurações preestabelecidas. Este, se por um lado oferece "vantagens comparativas", financiando alguns projetos educacionais, por outro, submete tais países ao seu ponto de vista, aos seus conhecimentos, às suas assessorias, a um ordenamento sistêmico de recursos e, sobretudo, de seus ideais.

Segundo constata Fonseca (1996, p.231), "o Banco Mundial produziu quatro documentos setoriais, respectivamente, em 1971, 1974, 1980 e 1990, onde são explicitados os princípios, as diretrizes e as prioridades educativas, concernentes ao financiamento do Banco". A cooperação do Banco Mundial no financiamento de créditos para a educação inclui um conjunto de políticas destinadas a integrar o setor à política de desenvolvimento idealizada pelo Banco para a comunidade internacional. Outra tendência é, como vimos indicando, atribuir à educação o caráter compensatório, percebido como meio de alívio à situação de pobreza, em períodos de ajustamento econômico.

Na análise dos vários autores examinados sobre as políticas educacionais no Brasil, nos anos 1990, evidencia-se a total submissão dessas políticas às recomendações de organismos internacionais, especialmente àquelas formuladas pelo Banco Mundial.

Para Kruppa (2001), a atuação do Banco Mundial no Brasil, nesse período, está focalizada em três aspectos: a atuação abrangente e sistêmica do Banco na educação brasileira; a relação entre o Banco e o Governo no processo de privatização da educação e a forma de organização desse organismo, que se apresenta como "Banco do Conhecimento".

Conforme se constata, a interferência do Banco Mundial na educação escolar no Brasil vem se acentuando, passando de projetos pontuais ou localizados, entre os anos 1950 a 1970, para uma atuação, nos anos 1990, mais sistêmica e abrangente, prevalecendo desse modo, à sujeição de concepções e condicionalidades para todos os níveis educacionais.

Nas duas últimas décadas, Fonseca (2000) vem analisado a política, a estrutura e o funcionamento do Banco Mundial nos países denominados de subdesenvolvidos. Investiga também a proposta de cooperação técnica e financeira e o papel do Banco Mundial no âmbito educacional brasileiro. Segundo esta autora, no momento, a principal função do Banco Mundial é manter seu poder político, ao se tornar:

o grande articulador da dívida externa mundial, significando que ele está no centro do poder internacional, podendo restringir seus recursos para determinado país, bem como influenciar o fluxo de recursos de outras agências para certo país. (FONSECA, 2000, p. 60)

O alvo fundamental do Banco Mundial é auxiliar o governo americano na execução da sua política externa. Caso os países-membros não estejam articulando bem suas políticas internas, juntamente com o FMI, podem ser punidos com sanções econômicas. Como mencionado por Fonseca (2000), o Brasil já passou por esta experiência nos governos de João Goulart, Juscelino Kubitschek e até no governo militar de Geisel, quando o Banco determinou a interrupção e a paralisação de projetos de desenvolvimento.

De acordo com Fonseca (2000), quando o Banco Mundial passou a financiar o setor da educação, adotou o mesmo tipo de crédito que financiava a área econômica. Isto resultou numa operação complicada e desvantajosa para a educação, pois enquanto a área da economia conta com o lucro para a recuperação das despesas, o setor da educação não cobre nem as taxas capazes de compensar o investimento financeiro.³⁰ Assim, a referida autora descreve:

os empréstimos destinados à educação fazem parte de um modelo de financiamento denominado *hard*, especialmente concebido para financiar a área comercial. O Banco participa, em tese, em metade dos recursos destinados a um projeto e o país tomador participa com a outra metade. Este é o chamado modelo de co-financiamento, em que o tomador deve gastar, primeiro, segundo um cronograma anual prefixado. Esse gasto antecipado, chamado de contrapartida nacional é feito em moeda nacional correspondente ao dólar prefixado (FONSECA, 2000, p.63).

Vale destacar que, quando o Banco vai dispor da sua parte no empréstimo, o faz em dólar corrente, no final do ano fiscal. Caso haja inflação ou variação cambial, o país tomador sofre prejuízos, porque o dinheiro do Banco Mundial é tomado na chamada cesta ou *pool* internacional de moedas. Ao oferecer um empréstimo, o Banco pega os recursos no mercado internacional, mas o país devedor terá de pagar uma sobretaxa relativa ao câmbio do dólar.

³⁰ O Banco possui outras linhas de crédito mais baratas para financiar o setor social, como a AID, destinada aos países de baixa renda *per capita*. Segundo o Banco, o Brasil não faz parte dessa categoria. A assistência da AID concentra-se nos países mais pobres, e proporciona empréstimos sem juros. A AID depende das contribuições dos seus países-membros mais ricos, entre os quais alguns países em desenvolvimento. Disponível em: www.bancomundial.com.br. Acesso em: 30.10.2011.

O que é mais grave dessa transação, como ressalta Fonseca (2000, p. 60) é que os “recursos provenientes do Banco Mundial para a educação brasileira fazem parte da nossa dívida externa, acarretando todos os custos financeiros, administrativos e políticos próprios de qualquer acordo financeiro”.

Ainda conforme Fonseca (2000, p. 145),

ao longo de vinte anos de ‘cooperação’ do Banco Mundial para o setor educacional do Brasil, observa-se a ocorrência de perdas de recursos, decorrentes dos seguintes motivos: desvalorização do dólar em relação às outras moedas; pagamento de juros de acordo com o custo do dinheiro no mercado internacional; sobretaxa do valor total do empréstimo e outra taxa chamada de ‘comissão de compromisso’.

Essa última taxa é o dinheiro que fica reservado numa conta em Washington, uma taxa de juro de 0,75% ao ano. Como, geralmente, os projetos sofrem atraso na sua implantação, os juros são pagos, mesmo que o dinheiro ainda não tenha entrado no Brasil. Os custos indiretos, cobrados na elaboração do projeto, são altos.³¹ Embora o Banco Mundial não inclua tais custos na avaliação dos projetos, estes representam elevadas despesas para o órgão local responsável pelo acordo, pois na preparação do documento de financiamento de empréstimo esta instituição requisita a colaboração de órgãos governamentais brasileiros que lhe prestam serviços não computados na totalidade do empréstimo.

O Banco Mundial é essencialmente ideológico e se apresenta à sociedade como um órgão doador de recursos e não como prestador bancário. Além disso, “divulga a imagem de combater a pobreza no Terceiro Mundo e contribuir para a distribuição dos bens econômicos e sociais com equidade e que garante autonomia e independência na sua integração com os países-membros”. (FONSECA, 2000, p. 65).

Um aspecto relevante, na maioria dos seus documentos, é a exigência, por parte do Banco Mundial, da eficiência e da eficácia na gerência dos negócios públicos e sociais nos países pobres. Para tanto, cobra a adoção da modernização administrativa de cada setor financiado, assim como a redução ou a racionalidade na utilização dos recursos. O Banco atribui o fracasso nas políticas desses países à incompetência administrativa ou à ausência de uma política econômica.

³¹ Os projetos demoram a ser preparados em decorrência de vários pré-requisitos: como diagnósticos nos Estados e missões do Banco aos países.

A tese de Fonseca (2000, p. 65-66) contraria esse argumento do Banco Mundial, e defende que o fracasso dos projetos é atribuído “à incompatibilidade estrutural entre o modelo de financiamento comercial e as características do setor educacional de cada país”. Conforme assinala, mesmo que houvesse um ótimo gerenciamento dos recursos, os projetos não poderiam dar certo, haja vista as condições como são feitos os empréstimos aos países necessitados. Leher (1998) também constatou situação semelhante. Na opinião deste autor, o problema dos países pobres não é decorrente da ineficiência ou eficácia no uso dos recursos públicos. Ele provém da própria contradição do capitalismo, que resulta na desigualdade da distribuição das riquezas.

Por fim, Fonseca (2000, p. 67) afirma que existe uma influência determinante do Banco Mundial na definição da política social brasileira, pois a concessão de empréstimos está atrelada a determinadas condicionalidades, as quais impõem uma série de negociações que duram de cinco a dez anos, incluindo a “fixação de cláusulas financeiras e gerenciais, até a fixação de diretrizes educacionais, entre elas, definição do nível de ensino a ser financiado, assim como as regiões a serem beneficiadas pelo acordo” (p.67).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, as políticas dos organismos multilaterais de financiamento foram incisivas. Em 1995, FHC resgata o projeto econômico e político, iniciado pelo governo Collor, efetivando a abertura do País ao capital internacional e à privatização de empresas estatais, além da reestruturação do sistema previdenciário e do campo educacional.

Em síntese, o Banco Mundial assume a direção das políticas de financiamento da educação no mundo capitalista, sobretudo nos países em desenvolvimento, com o propósito singular de comprometê-los à nova ordem econômica autodenominada de globalização. Nesse contexto, a UNESCO assume a função de coordenar o processo do setor da educação, cuja diretriz principal é a “Educação para Todos”, por ações racionais mediante níveis e modalidades de ensino predefinidas.

Ao apontar para as estratégias de recomposição do capitalismo no contexto da crise deste final de século, Frigotto (2000, p. 56) identifica, no plano educacional:

o Banco Mundial como o grande definidor da filosofia, dos valores, das políticas educacionais e das concepções de conhecimento, não só para o Brasil, mas para o conjunto de nações que devem se ajustar ao rolo compressor da globalização.

O Banco Mundial é, atualmente, o maior captador mundial não-soberano de recursos financeiros, assumindo o papel de principal financiador de projetos de desenvolvimento no campo internacional, somando um total de 250 bilhões de dólares de empréstimos desde a sua fundação até o ano fiscal de 1994, envolvendo 3.660 projetos, conforme nos relata Maria Clara Couto Soares em seu artigo “Banco mundial: Políticas e Reformas”.³²

Todavia, composto por um conjunto de instituições capitaneadas pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, BIRD — que abarca outras quatro agências, a saber, a IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento), a IFC (Corporação Financeira internacional), a ICSID (Centro Internacional para Resolução de disputas sobre Investimentos) e a MIGA (Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais), além do GEF (Fundo Mundial para o Meio Ambiente), aprovado pela ECO - 92 - o Banco Mundial tem sua performance avaliada como extremamente negativa pela autora do artigo mencionado, pois financiou “um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente”.³³

Em relação ao Brasil, atesta Soares (1998, p.17), o Banco Mundial promoveu durante o período de expansão da economia que perdurou até o final dos anos 70 a modernização do campo (financiando) um conjunto de grandes projetos industriais e de infra-estrutura no país, que contribuiram para o fortalecimento de um modelo de desenvolvimento concentrador de renda e danoso ao meio ambiente.

Nos anos 80 com a emergência e o agravamento da crise de endividamento na América Latina, o Banco Mundial e o FMI impuseram programas de estabilização e ajuste da economia brasileira que conduziram, no início dos anos 90, “a um quadro de agravamento da miséria e da exclusão social sem precedentes neste século, com cerca de 40% da população vivendo abaixo da linha da pobreza. (SOARES, 1998, P.17)

Quando, por sua vez, buscamos sentir a “mão” do Banco Mundial no campo da educação, percebemos que ela se faz presente menos pelo volume de recursos financeiros liberados – na medida em que, na maioria das vezes, como no caso brasileiro, prevaleceu o modelo de co-financiamento pelo qual o Banco não empresta diretamente, mas ressarce o

³² SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge et HADADD, Sérgio (Orgs). O Banco Mundial e as políticas educacionais. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 1998, 15-40.

³³ Conforme Maria Clara Couto Soares, obra citada, p.17 .

país pelos gastos antecipados (contrapartida) por conta do futuro crédito, de tal maneira que a parte nacional deve corresponder a 50% do custo total do projeto — e mais pela sua presença sob a forma de assessoria, onde o principal elemento não é dinheiro, mas sim idéias, as quais são oferecidas, obviamente, em embalagens comprometidas na forma e no conteúdo com o receituário político e econômico estabelecido hegemonicamente. Essa forma de intervenção, aliás, é manifestada pelo próprio Banco Mundial, em documento citado por José Luis Coraggio em seu artigo: “Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção?”³⁴, documento esse que, pelo que traduz, reproduzimos:

o Banco Mundial está fortemente comprometido em sustentar o apoio à Educação. Entretanto, embora financie na atualidade aproximadamente uma quarta parte da ajuda para à educação, seus esforços representam somente cerca de meio por cento do total das despesas com educação nos países em desenvolvimento. Por isso, a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países. O financiamento do Banco, em geral, será delineado com vistas a influir sobre as mudanças nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais.³⁵

Nos chamando a atenção para o caráter não monolítico do Banco mundial, afirmando existirem “diversas posições a respeito dos diagnósticos e das recomendações que são feitas nos documentos oficiais, em particular havendo grandes resistências em aceitar a predominância da análise do custo-benefício como critério principal para projetar as políticas de educação”³⁶, Coraggio aponta para a necessidade de relativizarmos a homogeneidade das políticas do Banco para a educação — embora concorde com a plausibilidade da tese, dada as declarações do próprio Banco Mundial, a simultaneidade com que vêm sendo empreendidas as reformas educativas nos distintos países e a similaridade discursiva que as envolve.

Já estavam elaboradas praticamente todas as receitas que hoje podem ser vistas como resposta específica à crise do sistema educacional, (embora) as propostas educativas oficiais do Banco Mundial sejam muitas vezes interpretadas como uma resposta contemporânea à inédita problemática atual as explicações acerca do referencial teórico norteador da elaboração das propostas, as quais apontam para o modelo microeconômico neoclássico como aquele embaixador da ação do Banco nas questões educacionais, levando-o a assemelhar a escola à empresa, a

³⁴ Tal artigo integra a coletânea, já aqui citada, *O Banco Mundial e as políticas Educacionais*, às páginas 75 -123.

³⁵ Conforme José Luis Coraggio, obra citada, p. 75. A citação foi extraída pelo autor do documento do Banco Mundial *Priorities and strategies for education: a World Bank sector review*. Washington, 1995. Guiomar Namo de Mello — Secretária da Educação do município de São Paulo na gestão Mário Covas(1985/89) — e o ex-ministro da Educação e do Desporto, Paulo Renato Souza, exerceram em passado próximo o cargo de assessores para assuntos educacionais do Banco Mundial.

³⁶ Conforme José Luis Coraggio, obra citada, p. 97.

ver os fatores do processo educativo como insumos e a eficiência e as taxas de retorno como critérios fundamentais de decisão (CORAGGIO, 1997, 104).

Apontando fragilidades intrínsecas ao modelo, que em última instância sinalizaria para o fato de estarmos, Segundo Coraggio (1997), recebendo uma assessoria para reformar nossos sistemas educativos baseada em uma teoria questionável. O autor busca explicitar o que o Banco Mundial deduz de seus modelos econômicos sobre a educação, cotejando um aparente reconhecimento, da parte dele, Banco Mundial, de que “as políticas devem ser diferentes para cada país, de acordo com a etapa de desenvolvimento educacional e econômico e com o seu contexto histórico e político”³⁷.

Coraggio, então, nos convida a passear pelos saberes do Banco Mundial. Assim, afirma que ele “sabe qual o objetivo da indução dos sistemas de ensino à descentralização (...); sabe dos motivos e da necessidade da realocação de recursos públicos da educação superior para a educação básica (...); sabe que a iniciativa e os recursos privados preencherão a lacuna deixada pela retirada parcial do subsídio de outros níveis de educação pública (...); sabe que é conveniente que os estabelecimentos educacionais sejam avaliados por seus resultados em termos do aprendizado dos alunos e por sua eficiência em termos de custo por diplomado (...); sabe que para incentivar as inovações e a eficiência, deverão ser introduzidos mecanismos de concorrência por recursos públicos que reproduzam a concorrência no mercado por recursos privados (...); sabe que algumas regras devem ser aplicadas em todos os lugares: um tempo maior de dedicação dos professores ao ensino, maior oferta de livros didáticos, maior concentração naquelas matérias que fornecem as habilidades consideradas básicas para o aprendizado futuro e, talvez, para as necessidades do desenvolvimento nacional: língua, ciências (associada à resolução de problemas), matemática (...); sabe da necessidade de correção de certos déficits que afetam o aprendizado: educação pré-escolar, programas de saúde e nutrição dirigidos à fome de curto prazo (...); sabe que é preciso capacitar o corpo docente, mas mediante programas paliativos em serviço, porque não é eficiente investir mais na sua formação prévia (...); sabe que reduzir a menos de 40-50 o número de alunos por professor ou aumentar os salários dos professores não contribui de forma eficiente para a melhoria do aprendizado.”³⁸

³⁷ Conforme Banco Mundial, *Priorities and strategies for education: a World Bank sector review*, apud José Luis Coraggio, obra citada, p. 100.

³⁸ Conforme José Luis Coraggio, obra citada, p. 97.

Se o Banco já sabe o que vai nos aconselhar em todos esses casos, pergunta Coraggio, “que autonomia resta a cada governo no momento de negociar as novas políticas educativas a serem firmadas e qual a autonomia de cada diretor de escola para selecionar os ‘insumos educativos’?”³⁹

Pois todo esse saber materializou-se no Brasil através de cinco projetos desenvolvidos no período compreendido entre 1970 - 1990. Durante essas duas décadas de cooperação, nos diz Marília Fonseca,⁴⁰ o Banco Mundial delineou um conjunto de políticas educacionais a partir de duas tendências por ela detectadas. A primeira, nos diz,

busca integrar os objetivos dos projetos educacionais à política de desenvolvimento do Banco Mundial para a comunidade Internacional (...) A segunda atribui à educação caráter compensatório, entendido como meio de alívio à situação de pobreza no Terceiro Mundo, especialmente em períodos de ajustamento econômico. (FONSECA, 1996, p. 245)

A avaliação dos resultados alcançados pela implementação dos projetos reflete quão pífios foram. Mesmo quando se reporta às experiências bem sucedidas — notadamente à inovações introduzidas no começo dos anos 70 no ensino técnico de 2º Grau, pertinentes à criação de cursos de curta duração de engenheiros de operação e à adoção do modelo escola-fazenda — Fonseca (1996) aponta para o caráter restrito e pontual desse sucesso. Segundo ela, “os benefícios não têm durado para além do tempo de execução dos projetos: esgotados os recursos adicionais, as ações voltam ao lugar comum da rotina educacional brasileira”⁴¹. Se observados à luz de sua eficiência interna, vale dizer, em relação ao alcance das metas estabelecidas, ao tempo despendido para a execução e às despesas decorrentes, mostraram-se muito aquém do desejável.

E muito além do desejo de que a administração pública brasileira se pautem em condicionantes externos, como no caso das orientações do Banco Mundial, devemos nos apoiar na realidade concreta dos estudantes, na realidade da sua cidade e do seu bairro. Projetos educacionais transformadores devem partir da escuta local, das necessidades reais das pessoas, de suas vocações, sua cultura e seu meio de vida. Não é partindo de um “pacote” de políticas prontas, advindas de um banco, que traremos materialidade e concretude às intervenções nos sistemas de ensino público no Brasil.

³⁹ Conforme José Luis Coraggio, obra citada, pp. 100 - 102.

⁴⁰ Marília Fonseca. O Financiamento do Banco Mundial à Educação Brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In O Banco Mundial e as políticas educacionais, 1996, pp. 229 - 251.

⁴¹ Conforme Marília Fonseca, obra citada, p. 246.

Este fracasso ficou demonstrado nas políticas educacionais das décadas de 1980 e 1990, quando do auge dos governos de inclinação neoliberal, onde a lógica da “qualidade total”⁴² foi transplantada para a escola, e os estudantes passam a ser tratados como clientes e não mais como cidadãos.

⁴² O sistema de gerenciamento de Controle da Qualidade Total (CQT) surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial. É um sistema de gestão administrativa aperfeiçoado no Japão, mas que surgiu nos Estados Unidos a partir de ideias de teóricos como J. M. Juran e W. E. Deming. Estão presentes elementos importantes do taylorismo clássico, como a extensa e heterogênea divisão do trabalho e sua consequente tendência à extrema especialização profissional individualizada, características do método cartesiano, controles estatísticos e conceitos sobre comportamento humano. Ver mais: MONTEIRO, M. A. **Qualidade total**: conceito e contextualizações. Sociais e Humanas, Santa Maria: 1993.

CAPÍTULO 2. POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PARA O ENSINO MÉDIO E AS BASES DAS REFORMAS CURRICULARES

O Ensino Médio, no Brasil, é a etapa final da educação básica e integraliza a formação que todo brasileiro deve ter para enfrentar com melhores condições a vida adulta. De acordo com as finalidades do ensino médio, postas na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), isto significa assegurar a todos os cidadãos a oportunidade de consolidar e aprofundar os “conhecimentos adquiridos no ensino fundamental” aprimorar o educando “como pessoa humana”, possibilitar “o prosseguimento de estudos”, garantir “a preparação básica para o trabalho e a cidadania” e dotar o educando dos instrumentos que lhe permitam “continuar aprendendo”, tendo em vista o desenvolvimento da “compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos” (art. 35, incisos I a IV).

A prática administrativa e pedagógica dos sistemas de ensino e de suas escolas, as formas de convivência no ambiente escolar, os mecanismos de formulação e implementação de políticas, os critérios de alocação de recursos, a organização do currículo e das situações de aprendizagem e os procedimentos de avaliação deverão ser coerentes com os valores estéticos, políticos e éticos que inspiram a Constituição e a LDB, organizados sob três consignações: sensibilidade, igualdade e identidade.

OBJETIVOS GERAIS DO ENSINO MÉDIO

De acordo com o art. 35 da LDB, o ensino médio tem como objetivos:

- I. a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;
- II. a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
- III. o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
- IV. a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

DIRETRIZES CURRICULARES

Os conteúdos curriculares, segundo a LDB, devem observar as seguintes diretrizes:

- I. a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática;
- II. consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento;
- III. Orientação para o trabalho;

O currículo do ensino médio, conforme o art. 36 da LDB, também destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania e, ainda, adotará metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes. De acordo com os princípios estéticos, políticos e éticos da LDB, as escolas de ensino médio observarão, na gestão, na organização curricular e na prática pedagógica e didática, as seguintes diretrizes: identidade, diversidade, autonomia, currículo voltado para as competências básicas, interdisciplinaridade, contextualização, a importância da escola, base nacional comum e parte diversificada, formação geral e preparação básica para o trabalho.

DESCRIÇÃO DAS ÁREAS

As três áreas descritas a seguir devem estar presentes na Base Nacional Comum dos currículos das escolas de ensino médio, cujas propostas pedagógicas estabelecerão:

- As proporções de cada área no conjunto do currículo.
- Os conteúdos a serem incluídos em cada uma delas, tomando como referência as competências descritas.
- Os conteúdos e competências a serem incluídos na parte diversificada, os quais poderão ser selecionados em uma ou mais áreas, reagrupados e organizados de acordo com critérios que satisfaçam as necessidades da clientela e da região.

As áreas de conhecimento com suas respectivas competências podem ser organizadas na forma de disciplinas, projetos, ou ambos, de acordo com o desenho curricular feito pela escola, o mesmo ocorrendo com a parte diversificada.

Independentemente do desenho curricular adotado, o que importa é garantir os princípios que fundamentam as diretrizes curriculares e assegurar a aprendizagem dos alunos. Por esta razão, as disciplinas e/ou projetos devem ser didaticamente solidários, de modo que conhecimentos de diferentes campos do saber estimulem competências comuns. Dessa forma, respeita-se a autonomia dos estabelecimentos de ensino e o direito dos alunos a uma aprendizagem efetiva. As disciplinas e projetos selecionados pelas diferentes escolas para constituírem sua proposta curricular poderão ser distribuídos em tempos iguais, ou não, conforme a decisão tomada livremente pelas escolas, desde que, buscando a complementaridade entre as disciplinas, facilitem um desenvolvimento intelectual, social e afetivo mais completo e integrado.

No Brasil, foram instituídos dois mecanismos de avaliação, na forma de programas permanentes: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), dirigido aos alunos da educação básica (e que inclui alunos do último ano do ensino médio) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), exclusivamente para os alunos do ensino médio.

O ENEM, implantado em 1998, tem como objetivo geral avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, para aferir o desenvolvimento das competências fundamentais necessárias ao exercício pleno da cidadania. Vincula-se a um conceito mais abrangente e estrutural da inteligência humana e é aplicado, anualmente, mediante uma prova única que abrange as várias áreas de conhecimento em que se organizam as atividades pedagógicas da escolaridade básica do Brasil.

Para estruturar o Exame, foi concebida uma matriz contendo a indicação de competências e habilidades associadas aos conteúdos do ensino fundamental e médio, próprias da fase do desenvolvimento cognitivo correspondente ao término da escolaridade básica. Essa matriz tem como referência: a LDB, os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e Ensino Médio, as normas legais que orientam a reforma do ensino médio e os textos que sustentam a organização curricular em áreas do conhecimento, além dos referenciais utilizados no SAEB.

O principal fenômeno educacional observado no Brasil, na década de 1990, foi a velocidade com que se expandiu o ensino médio, repetindo com maior intensidade o movimento verificado nas décadas de 70 e 80, em relação ao ensino fundamental. De fato, no período de 1990 a 1999, a matrícula nesse nível de ensino mais que duplicou, passando

de 3 milhões e 500 mil alunos para 7 milhões e 800 mil. Há sinais, no entanto, de que o ensino médio pode expandir-se ainda mais, nos próximos anos, considerando que apenas cerca de 32% da população na faixa etária entre 15 e 17 anos encontram-se atualmente matriculados nesse nível. Este quadro coloca o Brasil bem abaixo de países mais desenvolvidos, como a França e a Inglaterra, onde mais de 80% da população nessa faixa etária frequenta escola de nível secundário, ou mesmo comparando com os vizinhos da América do Sul, como a Argentina e o Chile.

É também no ensino médio que se observa a maior distorção em termos de gênero, com uma grande concentração de matrículas do sexo feminino – o que evidencia a necessidade de o Brasil, hoje, desenvolver uma política para estimular a escolarização masculina para além do ensino fundamental. Com a regularização do fluxo escolar e uma participação maior do sexo masculino, a demanda por vagas no ensino médio deve continuar aumentando em ritmo acelerado, na próxima década, projetando-se uma estabilização somente a partir de 2008, quando o sistema deverá abrigar, segundo as estimativas do INEP, 10 milhões e 400 mil matrículas.

Assegurar esta expansão e promover, simultaneamente, a melhoria da qualidade do ensino representa um grande desafio para os governos federal, estaduais e municipais. É que o aumento do número de matrículas neste nível de ensino vem sendo direcionado para o setor público, principalmente, para as escolas mantidas pelos Estados, enquanto o setor privado dá claros sinais de estagnação e até de retração.

A rede pública já responde por 84,2% das matrículas do ensino médio, absorvendo o impacto da expansão verificada nos anos 90. A rede privada, ao contrário, vem reduzindo sua participação relativa na oferta de matrículas, neste nível de ensino. Este fenômeno foi particularmente intenso nas últimas duas décadas. Com efeito, a proporção dos alunos do ensino médio que frequentavam escolas particulares caiu de 46,5%, em 1980, para 15,8%, em 1999. Também houve redução em termos absolutos, pois a rede privada, que tinha 1.310.921 alunos matriculados no ensino médio em 1980, contabilizava 1.224.364 matrículas em 1999.

Outra característica importante do ensino médio brasileiro é que a oferta de vagas no sistema público concentra-se em cursos noturnos. Embora esta concentração tenha aspectos positivos, pois permite o ingresso e permanência de jovens trabalhadores, há indicações de que ela é excessiva. De fato, a oferta do ensino médio no horário noturno

deve-se, frequentemente, à necessidade de utilizar instalações escolares que são ocupadas, durante o dia, com o ensino fundamental.

2.1. OS PCNEM (PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS DO ENSINO MÉDIO) E A “NOVA” FACE DAS ORIENTAÇÕES CURRICULARES

Neste sentido é necessário o questionamento aos PCNEM, tão divulgados como representação do novo no ensino. Os PCNEM, como uma política social, compreendem-se dentro de princípios reducionistas de inserção social ao atenderem majoritariamente às demandas do mercado de trabalho. Compreendemos que uma proposta curricular com este perfil limita as possibilidades de superação do pensamento hegemônico, que considera importante apenas o conhecimento capaz de produzir vantagens e benefícios econômicos.

Fica demonstrado que a reforma da educação brasileira estabelecida pela LDB, de dezembro 1996, dá início ao processo de construção deste “novo currículo”, consolidado pela Resolução CEB/CNE nº 3/98, a qual institui as Diretrizes Nacionais para o Ensino Médio e está vinculada ao processo de reestruturação produtiva e às novas formas de relação entre Estado e sociedade a partir do neoliberalismo.

Esta ação muda de forma profunda as demandas curriculares, acentuando as exigências que o sistema produtivo faz à escola. É diante dessa conformação inédita que as políticas educacionais sofrem um grande golpe, fazendo do Estado um balcão de prestação de serviços ao sistema produtivo, transformando a educação média em mercadoria e exigindo uma formação de trabalhadores com “novo perfil”, e, como consequência, de uma “nova pedagogia”. O estudo sobre como estas mudanças se traduzem nos PCNEM e a percepção que os educadores têm do documento na sua prática cotidiana pode possibilitar uma reinterpretação da visão que estes documentos trazem sobre o papel da educação no Brasil, interrogando, com isso, a submissão da educação ao mercado de trabalho.

Desta forma, o conceito de mundo do trabalho é mais amplo que o sentido estrito de função laboral, ligada diretamente ao mercado de trabalho. Incluem-se no conceito de mundo do trabalho tanto as atividades materiais e produtivas, como os processos sociais que lhe dão forma e sentido no tempo e no espaço e que veem sofrendo profundas modificações com a reestruturação do mundo produtivo. Para Antunes (2006, p. 49),

observa-se, no universo do mundo do trabalho no capitalismo contemporâneo, uma múltipla processualidade: de um lado verificou-se uma desproletarização do trabalho industrial, fabril, nos países de capitalismo avançado, com maior ou

menor repercussão em áreas industrializadas do Terceiro Mundo. Em outras palavras, houve uma diminuição da classe operária industrial tradicional. Mas, paralelamente, efetivou-se uma expressiva expansão do trabalho assalariado, a partir da enorme ampliação do assalariamento no setor de serviços.

Uma outra análise interessante nos mostra Castel (1998), que diz que o advento da sociedade salarial não será o triunfo da condição operária. Ele afirma ainda que é a posição ocupada na condição de assalariado que define a identidade social do trabalhador.

Ressalvamos que tanto os PCNEM quanto a LDB referem-se ao mundo do trabalho de maneira atrelada estritamente ao mercado de trabalho, visto que a condição da classe trabalhadora reside muito mais sob o peso do ordenamento das mudanças ocorridas nos sistemas produtivos do que propriamente o protagonismo num legítimo mundo do trabalho. Segundo Castel (1988, p. 418-419),

foi a industrialização que deu origem à condição de assalariado, e a grande empresa é o lugar por excelência da relação salarial moderna. De fato a condição de assalariado existiu primeiro fragmentada na sociedade pré-industrial. (...) Com a revolução industrial, começa a desenvolver-se um novo perfil de operários das manufaturas e das fábricas, o qual antecipa a relação salarial moderna. (...) Podem-se caracterizar assim os principais elementos dessa relação salarial do início da industrialização, correspondendo ao que se acaba de chamar de condição proletária: uma remuneração próxima de uma renda mínima que assegura apenas a reprodução do trabalhador.

Assim, não queremos dizer que o mundo do trabalho se apresenta de forma linear e uniforme. Ao contrário, este tem passado por diversas transformações, incorporando o trabalho feminino e uma subproletarização intensificada na expansão do trabalho parcial e precário (ANTUNES, 2006). Com isso, não podemos afirmar, segundo Antunes (2006), que haja uma tendência uníssona e generalizante quando se pensa no mundo do trabalho, já que

nas últimas décadas, particularmente depois de meados dos anos 70, o mundo do trabalho vivenciou uma situação fortemente crítica, talvez a maior desde o advento do capitalismo. No que diz respeito ao mundo do trabalho, pode-se presenciar um conjunto de tendências que, em seus traços básicos, configuram um quadro crítico e que tem direções assemelhadas em diversas partes do mundo onde vigora a lógica do capital (ANTUNES, 2006, p. 167-168).

De fato, os PCNEM fazem menção ao mundo do trabalho, o que acreditamos ser feito de forma equivocada, visto que as diretrizes deste documento apontam na direção do mercado de trabalho flexibilizado e precário e não ao que denominamos de mundo do trabalho. Segundo Ramalho e Santana (2003), o mundo do trabalho, principalmente nos

países desenvolvidos, se modificou rapidamente e o consenso protetor do *Welfare State*⁴³ foi sendo substituído pela dieta neoliberal. Os autores afirmam ainda que o trabalho assume novos formatos, agora com atores descentrados dele, criando um sentimento de despertencimento de classe, de partido e de sindicato.

Dessa forma, será abordado no corpo do texto o mundo do trabalho numa perspectiva ampliada, mesmo reafirmando que este sofreu mudanças bastante drásticas com o advento da revolução informacional no sistema produtivo moderno. O conceito de mercado de trabalho fica restrito às atividades laborais abstratas ligadas à precarização e flexibilização dos direitos sociais, limitando-se muitas vezes ao que Castel (1998) aponta como a fixação do trabalhador em seu posto de trabalho e a racionalização do processo no quadro de uma gestão do tempo exata, recortada e regulamentada.

2.1.1. OS DESCAMINHOS DOS PARÂMETROS CURRICULARES DA EDUCAÇÃO NACIONAL: O ENSINO MÉDIO EM QUESTÃO

No dia 10 de setembro de 1996, o então Ministro da Educação e do Desporto, Paulo Renato, enviou um ofício ao CNE, solicitando a apreciação final sobre o documento denominado de Parâmetros Curriculares Nacionais. O presidente da Câmara de Educação Básica ligada ao Conselho Nacional de Educação, Carlos Roberto Jamil Cury, delibera positivamente à aprovação deste documento, que iria nortear as ações curriculares em nível nacional.

Segundo os próprios documentos oficiais que trataram da elaboração dos PCNEM, foram convidados a participar do processo de elaboração da reforma curricular professores universitários, equipe técnica de coordenação do projeto e representantes de todas as Secretarias Estaduais de Educação. Os trabalhos de elaboração da reforma foram concluídos em junho de 1997.

O Parecer do Conselho Nacional de Educação foi aprovado em 1º de junho de 1998 – Parecer nº 15/98 da Câmara de Educação Básica (CEB), do Conselho Nacional de Educação (CNE), seguindo-se à elaboração da Resolução que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, Resolução CEB/CNE nº 3/98 e à qual o Parecer se integra (BRASIL, 1998, p. 7).

⁴³ “O Welfare State surgiu nos países europeus devido à expansão do capitalismo após a Revolução Industrial e o Movimento de um Estado Nacional visando a democracia” (DRAIBE, 1988, p. 21).

A partir de 2000, iniciaram-se os cursos de formação e divulgação dos PCNEM no Distrito Federal. Estes se resumiram a encontros pontuais nos quais professores faziam reuniões semanais com representantes da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEED) com intuito único de tomar conhecimento sobre a reforma curricular e a sua aplicação na sala de aula. Todos os professores participantes do curso receberam a publicação dos PCNEM, bem como a escola e sua equipe pedagógica. Não houve nenhuma diferenciação nos cursos de formação para os PCNEM, pois gestores e professores participaram dos mesmos módulos. O oferecimento dos cursos de formação e preparação para os PCNEM tiveram a sua conclusão no final do mesmo ano, não havendo nenhuma continuidade na sua oferta nos anos seguintes.

O debate sobre as políticas públicas de educação a partir de 1990 foi fortemente tomado pela visão determinista do mundo do trabalho, em que os processos educacionais estabeleceram relações diretas com o mercado de trabalho atendendo aos requisitos de formação para a vida profissional. No momento da elaboração dos PCNEM, foi defendida a tese de que as novas formas de organização do trabalho e seus processos produtivos, ancorados na revolução informacional, estariam demandando novas habilidades do trabalhador, principalmente cognitivas e atitudinais.

Particularmente, no que se refere ao Ensino Médio, dois fatores de natureza muito diversa, mas que mantêm entre si relações observáveis, passam a determinar a urgência em se repensar as diretrizes gerais e os parâmetros curriculares que orientam esse nível de ensino. Primeiramente, o fator econômico se apresenta e se define pela ruptura tecnológica característica da chamada terceira revolução técnico-industrial, na qual os avanços da micro-eletrônica têm um papel preponderante, e, a partir década de 80, se acentuam no País (BRASIL, 1999, p. 5).

O MEC, neste sentido, já trazia uma visão fechada do papel da educação e de sua relação com o mundo do trabalho. A proposta que consta na própria introdução dos PCNEM foi enviada “a cerca de 400 consultores: professores universitários de todo o país, especialistas das diferentes áreas e representantes das principais associações científicas ligadas à educação” (BRASIL, 1998, p. 7). Surpreendentemente, não verificamos menção aos professores da educação básica como possíveis alvos de consulta para a construção dos PCNEM.

Em verdade, este anúncio faz referência a um jogo de cartas marcadas. Mesmo que posições divergentes pudessem ser ouvidas, a essência da elaboração desta política pública já estava consagrada por uma visão de educação e de mundo do trabalho que

atendiam muito mais a interesses externos do mercado que aos educadores e estudantes. Assim, a convocação das entidades “legítimas”, representantes dos interesses da educação, não passaram de intelectuais cooptados pelo “canto da sereia” que a reforma apresentava ou por uma parcela pouco significativa que não representava com legitimidade a educação pública brasileira.

A reforma do ensino médio vem na direção de atender às demandas postas por um setor produtivo em rápido processo de mudança. No plano das reformas educacionais, os PCNEM dão um passo à frente, pois conduzem mudanças dentro de estruturas imateriais, como a cultura, a história, a didática e a concepção de indivíduo na sociedade, tratando de temas como cidadania, pluralidade de idéias e autonomia do educando de forma acrítica, não levando em conta os contextos histórico e político mais amplos. Os PCNEM negaram a dura realidade das escolas públicas. Negaram professores e alunos, sujeitos históricos e concretos que vivem os embates postos pela necessidade de reprodução de sua condição de vida em uma sociedade historicamente desigual.

Avaliando o contexto da reforma proposta pelos PCNEM, chama atenção a supervalorização da denominada “sociedade do conhecimento” e a “pedagogia das competências”, enfatizando os procedimentos cognitivos como o *aprender a aprender*, que assumiram relevância e centralidade e por isso merecem algumas considerações.

A noção de *competências* não carrega em si a especificidade do ser trabalhador, homem, mulher, negro, índio ou jovem discriminado em sua condição. Cada um, e de modo diferente, possuiria uma carteira de *competências* que o habilitaria a inserir-se ou não no mundo do trabalho, tudo de acordo com a sua disposição e competência. Anula-se, assim, a concepção de classe trabalhadora e a força dos sindicatos, fragilizando os elos e as possibilidades de organização e o fortalecimento dos trabalhadores.

A interdisciplinaridade e contextualização foram propostas como princípios pedagógicos estruturadores do currículo para atender o que a lei estabelece quanto às competências de:

- vincular a educação ao mundo do trabalho e à prática social;
- compreender os significados;
- ser capaz de continuar aprendendo;
- preparar-se para o trabalho e para o exercício da cidadania;
- ter autonomia intelectual e pensamento crítico;
- ter flexibilidade para adaptar-se a novas condições de ocupação;

- compreender os fundamentos científicos e tecnológicos dos processos produtivos;
- relacionar a teoria com a prática.

Nesse contexto, a construção de uma pedagogia fundada sobre as *competências* responde mais aos anseios das novas exigências postas pela organização do trabalho do que a princípios de humanização e de construção de relações baseadas na solidariedade.

Nos PCNEM, tal contradição se apresenta de forma bastante explícita. Após reafirmar a crença na sociedade do conhecimento e na mudança de *paradigmas* que a supõe, os autores do documento afirmam o fim da educação tradicional e a emergência de uma educação em que “as competências desejáveis ao pleno desenvolvimento humano aproximam-se das necessárias à inserção no processo produtivo” (BRASIL, 1999, p. 23). Mas o próprio documento informa que a maneira de inserção no processo produtivo não será igual para todos, pois “há que se considerar a redução dos espaços para os que vão trabalhar em atividades simbólicas, em que o conhecimento é o instrumento principal, os que vão continuar atuando em atividades tradicionais e, o mais grave, os que se veem excluídos” (idem, p.23).

Outra questão importante presente na proposta pedagógica que os PCNEM anunciam refere-se à apropriação da pedagogia do *aprender a aprender*, segundo a qual a educação deve ser estruturada “em quatro alicerces: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser” (UNESCO, 1998).

Expressão maior desse movimento ocorre com a publicação do relatório da comissão encarregada pela UNESCO para elaborar as diretrizes para a educação mundial. Publicado em 1998 o relatório anunciou os três grandes desafios a serem enfrentados no século 21: o desenvolvimento humano sustentável, a compreensão mútua entre os povos, e a democracia liberal.

Tendo como referência as transformações no capitalismo, o documento considera a competição “indispensável ao progresso”. Nesse contexto de competição, a desigualdade social, produto da “desigualdade de acesso ao conhecimento”, somente poderia ser resolvida se a escola preparasse os indivíduos para que estivessem sempre aptos a *aprender* o que for importante, em certo contexto e momento. Nessa perspectiva educacional, o lema *aprender a aprender* adquire grande relevância e significado. Segundo Duarte (2000), “os limites (ou o compromisso) ideológicos da comissão ficam evidentes” principalmente quando mencionam a educação e seu papel no processo de

desenvolvimento econômico. Aquilo que é determinado pelo crescimento econômico, a educação e a ciência, passou a ser elemento determinante no processo de acumulação do capital. É desse processo que emergem no documento da UNESCO os quatro pilares da educação do futuro: o aprender a conhecer, o aprender a fazer, o aprender a viver juntos e o aprender a ser.

A articulação entre os diferentes *aprender* é apresentada da seguinte forma:

a educação deve estar comprometida com o desenvolvimento total da pessoa. Aprender a ser supõe a preparação do indivíduo para elaborar pensamentos autônomos e críticos e para formular os seus próprios juízos de valor, de modo a poder decidir por si mesmo, frente às diferentes circunstâncias da vida. Supõe ainda exercitar a liberdade de pensamento, discernimento, sentimento e imaginação, para desenvolver os seus talentos e permanecer, tanto quanto possível, dono do seu próprio destino. Aprender a viver e aprender a ser decorrem, assim, das duas aprendizagens anteriores – aprender a conhecer e aprender a fazer – e devem constituir ações permanentes que visem à formação do educando como pessoa e como cidadão (BRASIL, 1998, p. 30).

O movimento de uma educação voltada para o “aprender a aprender” se baseia, na verdade, em que os estudantes aprendam a lidar com as novas regras do jogo capitalista, buscando cada um por si, a resolução de problemas, centrando o aprendizado no aluno e desconsiderando os processos históricos de exploração da classe trabalhadora.

A incorporação do *aprender a aprender* pelos documentos que subsidiam as reformas educacionais ocorre no mesmo momento em que as teses neoliberais e a mundialização financeira⁴⁴ se tornam hegemônicas. O eficientismo social dos PCNEM expressa-se não apenas pelas listagens de competências e habilidades, claramente filiadas a essa tradição do pensamento curricular. Expressa-se, também, de forma geral, pela defesa de uma associação estreita entre a educação e o mundo produtivo, entendendo-se o trabalho nesse mundo em sua dimensão mais limitada de trabalho empírico, pois

todos devem ser educados na perspectiva do trabalho enquanto uma das principais atividades humanas, enquanto campo de preparação para escolhas profissionais futuras, enquanto espaço de cidadania, enquanto processo de produção de bens, serviços e conhecimentos com as tarefas laborais que lhes são próprias (BRASIL, 1999, v. 1, p. 140).

Dentro do processo de construção dos PCNEM, estes se apresentaram como uma forma de representar

⁴⁴ Dumenil e Lévy anunciam sobre a financeirização das economias onde “nada impede que as atividades financeiras e o setor financeiro tenham adquirido, no neoliberalismo, uma maior importância. Mas por um lado estas tornam-se mais rentáveis havendo assim um maior controle da economia nacional e mundial pelas instituições financeiras” (DUMENIL & LÉVY, 2004, p. 84).

novas alternativas de organização curricular para o Ensino Médio comprometidas, de um lado, com o novo significado do trabalho no contexto da globalização e, de outro, com o sujeito ativo, a pessoa humana que se apropriará desses conhecimentos para se aprimorar, como tal, no mundo do trabalho e na prática social. Há, portanto, necessidade de se romper com modelos tradicionais, para que se alcancem os objetivos propostos para o Ensino Médio. A perspectiva é de uma aprendizagem permanente, de uma formação continuada, considerando como elemento central dessa formação a construção da cidadania em função dos processos sociais que se modificam. Alteram-se, portanto, os objetivos de formação no nível do Ensino Médio. Prioriza-se a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico (BRASIL, 1999, p. 12).

Uma forte justificativa que vem sustentando o argumento da necessidade desta reforma baseia-se fundamentalmente nas mudanças pelas quais vem passando a sociedade, mesmo que isto não aponte que tipo de sociedade estamos buscando. Segundo os próprios documentos oficiais, são estas mudanças enfrentadas pela sociedade que vão determinar o papel do currículo, o que ele é e como deve se organizar. Assim,

o currículo, enquanto instrumentação da cidadania democrática, deve contemplar conteúdos e estratégias de aprendizagem que capacitem o ser humano para a realização de atividades nos três domínios da ação humana: a vida em sociedade, a atividade produtiva e a experiência subjetiva, visando à integração de homens e mulheres no tríptico universo das relações políticas, do trabalho e da simbolização subjetiva. Através da organização curricular por áreas e da compreensão da concepção transdisciplinar e matricial, que articula as linguagens, a Filosofia, as ciências naturais e humanas e as tecnologias, pretendemos contribuir para que, gradativamente, se vá superando o tratamento estanque, compartimentalizado, que caracteriza o conhecimento escolar (BRASIL, 1999, p. 21).

Dentro dos documentos oficiais, são anunciadas mudanças no mínimo desafiadoras, pois a concepção da preparação para o mundo do trabalho, que fundamenta o artigo 35 da LDB, aponta para

a superação da dualidade do Ensino Médio: essa preparação será básica, ou seja, aquela que deve ser base para a formação de todos e para todos os tipos de trabalho. Por ser básica, terá como referência as mudanças nas demandas do mundo do trabalho, daí a importância da capacidade de continuar aprendendo. Assim entendida, a preparação para o trabalho – fortemente dependente da capacidade de aprendizagem – destacará a relação da teoria com a prática e a compreensão dos processos produtivos enquanto aplicações das ciências, em todos os conteúdos curriculares (BRASIL, 1999, p. 57).

De caráter generalista, o que a LDB propõe é uma mudança bastante tímida, proporcionando aos sistemas de ensino privados uma preparação estrita para a continuação dos estudos de estudantes de classes mais abastadas, neste caso especificamente uma educação propedêutica preocupada essencialmente com os exames de vestibular. Dessa

forma, o sistema de ensino público se mantém em grande parte atrelado a uma preparação voltada ao mercado de trabalho flexibilizado e precário. A força da palavra neste caso é totalmente ineficaz, porque “aquela que deve ser base para a formação de todos e para todos os tipos de trabalho” acaba por fazer o jogo das mudanças do mercado flexibilizado. A escola se alinha ao discurso das grandes mudanças no padrão produtivo capitalista sem questioná-lo, encarregando-se assim da manutenção das camadas mais pobres da população nas funções mais precárias dentro do mercado de trabalho. Desta forma, a dualidade do ensino mantém-se atrás de uma cortina de fumaça, na qual os grandes conflitos de classe são negados, ou pior, mantidos, mediante um discurso dúbio e híbrido, que parece atender a todos os interessados, mas que de fato atende somente àqueles que já conquistaram o seu espaço por meio de privilégios históricos.

Outro item muito importante dentro dos PCNEM compreende o que é denominado de Base Curricular Nacional (BCN), uma espécie de macro-intenções dentro de áreas de conhecimento, em que, embora afirme não ser uma “camisa-de-força”, é o que determina uma espécie de norte ético a ser tratado pelos PCNEM em nível nacional. Vejamos:

as considerações gerais sobre a Lei indicam a necessidade de construir novas alternativas de organização curricular comprometidas, de um lado, com o novo significado do trabalho no contexto da globalização econômica e, de outro, com o sujeito ativo que se apropriar-se-á desses conhecimentos, aprimorando-se, como tal, no mundo do trabalho e na prática social. Ressalve-se que uma base curricular nacional organizada por áreas de conhecimento não implica a desconsideração ou o esvaziamento dos conteúdos, mas a seleção e integração dos que são válidos para o desenvolvimento pessoal e para o incremento da participação social (BRASIL, 1999, p. 17-18).

A BCN assume a função de orientar os sistemas de ensino no que se refere a valores de humanidade enquanto sociedade que vive coletivamente e depende destas ações para se constituir como justa e igualitária. Ela tem como eixo os seguintes aspectos:

- fortalecimento dos laços de solidariedade e de tolerância recíproca;
- formação de valores;
- aprimoramento como pessoa humana;
- formação ética;
- exercício da cidadania.

Os preceitos apresentados pela BCN são totalmente compatíveis com a materialização de uma sociedade mais humana, solidária e justa, como se não fosse este o discurso *sine qua non* adotado pelos governos porta-vozes das políticas neoliberais, em que

preceitos como cidadania, ética e solidariedade são artificialmente compatibilizados com a ideologia do lucro e do individualismo do capital.

Outro ponto que chama bastante atenção é a clara contradição de valores como a cidadania e a ética nos limites de uma sociedade de origem escravocrata e oligárquica. Isto só seria possível se houvesse uma ruptura drástica com estes segmentos da sociedade, preço que não está previsto em momento algum dentro da BCN, ou seja, mudanças no papel e de papel. Falar em cidadania e não buscar as raízes para a sua conquista é típico dos discursos neoliberais que assolaram as políticas de educação nos anos 90.

As mudanças na educação, com toda certeza, devem acompanhar a evolução da sociedade, seguindo os seus passos, propondo sempre uma educação solidária, crítica e cidadã. Mas, ao mesmo tempo, sendo produto desta mesma sociedade, não significa que as políticas de educação estarão de acordo com estes princípios, podendo se ligar aos interesses da perpetuação, de forma camuflada, das diferenças de classes, da exploração e do mercado que vive em constante transformação. Diante deste quadro, o Ministério da Educação parece desconhecer completamente as condições dos trabalhadores no Brasil, pois afirma que

a centralidade do conhecimento nos processos de produção e organização da vida social rompe com o paradigma segundo o qual a educação seria um instrumento de 'conformação' do futuro profissional ao mundo do trabalho. Disciplina, obediência, respeito restrito às regras estabelecidas, condições até então necessárias para a inclusão social, via profissionalização, perdem a relevância, face às novas exigências colocadas pelo desenvolvimento tecnológico e social. A nova sociedade, decorrente da revolução tecnológica e seus desdobramentos na produção e na área da informação, apresenta características possíveis de assegurar à educação uma autonomia ainda não alcançada. Isto ocorre na medida em que o desenvolvimento das competências cognitivas e culturais exigidas para o pleno desenvolvimento humano passa a coincidir com o que se espera na esfera da produção (BRASIL, 1999, p. 11).

Neste contexto, a revolução informacional nos meios de produção não mudaram de forma direta as regras de subalternidade entre empregado e patrão. Na verdade, o que está em jogo é justamente o oposto, pois se mantém o mando da fábrica, segundo o qual as decisões centrais ainda partem de um conjunto central de algumas pessoas e cria-se a ideia de que o chão de fábrica nesta nova conformação do mundo do trabalho é peça decisiva na condução do processo produtivo final.

Não há perda de relevância. O que há de fato é camuflagem nas relações de trabalho inerente ao próprio processo de informatização das máquinas. Requer-se trabalhadores mais atuantes e autônomos, o que não significa que o processo tecnológico

diminua a relação de exploração nas novas fábricas. Aliás, os trabalhadores vêm, cada vez mais, sofrendo com a grande sobrecarga de especialização e de horas trabalhadas, deixando bastante a desejar o discurso que põe as mudanças tecnológicas como o elixir contra a ganância do capital.

Mais uma vez, a educação é colocada como a grande condutora das transformações que advêm da própria crise de acumulação do capital. Em grande parte os processos tecnológicos dentro das linhas de montagem vêm atender à demanda do capital que dá sinais de lucros baixos e recessão. É imensamente difícil compreender que as mudanças dentro dos processos produtivos atuais vieram para liberar o trabalhador de sua extenuante jornada de trabalho, como anunciavam os teóricos do “ócio criativo”⁴⁵ (MASI, 2000). O que os fatos vêm demonstrando é que está colocado em grande escala um processo de desemprego estrutural dos trabalhadores, de precarização e flexibilização da função social do trabalho, em que “flexibilizar” significa explorar mais e melhor a mão-de-obra do trabalhador, o que, por sua vez, significa uma sobrecarga de trabalho cada vez maior àqueles que podem ser incluídos neste mercado cada vez mais restrito.

Mostra-se praticamente impossível os sistemas educacionais se organizarem de forma desvinculada do sistema produtivo. Os próprios documentos oficiais representados pela LDB fazem menção à formação contínua para o mundo do trabalho. “Na perspectiva da nova Lei, o Ensino Médio, como parte da educação escolar, deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (art.1º, § 2º, da Lei nº 9.394/96). Essa vinculação é orgânica e deve contaminar toda a prática educativa escolar” (BRASIL, 1999, p.10). E, analisando mais criteriosamente os PCNEM, não se percebe nenhum sinal de ruptura com a forma de organização capitalista do trabalho, pois esta é a que ainda predomina na forma de se organizarem as mais variadas instâncias sociais em nosso país, especialmente a educação.

A referência anterior de “coincidir as competências cognitivas com a esfera da produção” sempre existiu. Mesmo acontecendo em diferentes tempos históricos e políticos, a escola sempre esteve a serviço dos processos produtivo-econômicos do país. Isto até poderia ser analisado positivamente se o papel da escola também se valesse de uma formação integral dos estudantes-trabalhadores. Nada mais saudável que analisar, dentro dos espaços escolares, a constituição dos processos produtivos exploratórios e excludentes

⁴⁵ Domenico de Masi define o ócio criativo como uma capacidade das pessoas de misturar atividades e onde o trabalho se confunde com tempo livre, com o estudo e com o jogo.

que se fizeram no país, bem como estudar, dentro do espaço escolar, a história do sindicalismo brasileiro e a importância decisiva que a classe trabalhadora teve e ainda tem para construir aquela que é sem dúvida uma das maiores economias mundiais. Salientando que é possível uma educação para o trabalho, deve, contudo, ser considerado para que tipo de trabalho estamos preparando estes jovens e que tipo de sociedade do trabalho gostaríamos de ter.

É então importante frisar que, a partir de 2004, o Ministério da Educação inicia discussões sobre a reformulação dos PCNEM. Desde então houve “encaminhamentos de trabalhos voltados para a participação de universidades, secretarias estaduais e professores, com o objetivo de responder às necessidades reais da relação de ensino e aprendizagem” (BRASIL, 2006, p. 8). Vejamos:

a Secretaria de Educação Básica, por intermédio do Departamento de Política do Ensino Médio, encaminha para os professores o documento Orientações Curriculares para o Ensino Médio com a intenção de apresentar um conjunto de reflexões que alimente a sua prática docente. A proposta foi desenvolvida a partir da necessidade expressa em encontros e debates com os gestores das Secretarias Estaduais de Educação e aqueles que, nas universidades, vêm pesquisando e discutindo questões relativas ao ensino das diferentes disciplinas. A demanda era pela retomada da discussão dos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio, não só no sentido de aprofundar a compreensão sobre pontos que mereciam esclarecimentos, como também, de apontar e desenvolver indicativos que pudessem oferecer alternativas didático-pedagógicas para a organização do trabalho pedagógico, afim de atender às necessidades e às expectativas das escolas e dos professores na estruturação do currículo para o ensino médio (BRASIL, 2006, p. 8).

Com a publicação, em 2006, as novas Orientações Curriculares para o Ensino Médio não ofereceram ruptura significativa com a organização curricular e de conteúdo em relação aos PCNEM de 1999. Isto fica claro na apresentação. O texto diz que o papel das orientações é “aprofundar a compreensão sobre pontos que mereciam esclarecimentos”, ou mesmo na sua denominada “Carta ao Professor”, que anuncia as novas orientações curriculares como um elo de contribuição para ampliar o diálogo entre professor e escola sobre a prática docente. As novas orientações curriculares, ainda que reconheçam as limitações do documento anterior, seguem a mesma matriz ideológica de formação do estudante para o mundo do trabalho flexível e precarizado. A título de registro, as novas Orientações Curriculares, diferentemente dos PCNEM, mencionam brevemente que

os debates dos diferentes grupos manifestaram grandes preocupações com as bases materiais do trabalho docente. Certamente a situação funcional da equipe escolar, envolvendo jornada de trabalho, programas de desenvolvimento profissional e condições de organização do trabalho pedagógico, tem um peso

significativo para o êxito do processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 2006, p. 9).

A condição material do trabalhador em educação e o investimento na carreira do magistério, bem como as condições de trabalho de cada professor na sala de aula, são fundamentais para o sucesso ou fracasso na aplicação de qualquer política de educação e não apenas para a reforma curricular, pois são os professores os interlocutores diretos na consolidação desta. Em tempos de indefinição e mudanças drásticas no papel da educação nas sociedades modernas, quem mais sofre com estas interferências são os professores e os estudantes. O avanço da privatização da educação pública e a expansão das diversas formas de educação a distância têm transformado a carreira do magistério em um terreno bastante arenoso, no qual tem prevalecido a desvalorização do trabalho docente em contrapartida ao aligeiramento cada vez mais frequente na formação discente por escolas privadas.

Lembramos que o trabalho dos professores está longe de ser um trabalho carregado de vocação, pois esta visão romântica serve, na verdade, de alibi para que políticas de educação se vinculem cada vez mais ao esforço pessoal dos educadores e cada vez menos ao investimento concreto em mudanças no sistema educacional público. Esta conta a pagar tem sido bastante cara, pois a opção do poder público por responsabilizar os professores pelo efetivo sucesso de uma política pública, como é o caso dos PCNEM, vem acarretando cada vez mais um generalizado desânimo e desinteresse pela prática docente e pela carreira do magistério por diversos educadores.

Vale enfatizar que a criação e aplicação dos PCNEM surgem no ápice das transformações propostas pelo segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, no final da década de 1990, momento em que se vinham implantando mudanças em vários níveis da sociedade, com base na carta do chamado Consenso de *Washington*⁴⁶. Este documento a partir principalmente do esfacelamento do Estado de Bem-Estar, impôs à América Latina o ajuste fiscal e o pagamento das dívidas externas dos seus países, assim como o enxugamento do Estado por meio de reformas profundas que visavam à retirada de direitos sociais históricos das classes trabalhadoras.

Neste sentido, os anos 90 foram um marco de grandes mudanças para a educação brasileira. Impuseram-se “ajustes” às políticas de educação, no sentido de atender muito

⁴⁶ “Consenso de *Washington*” foi o nome dado pelo economista John Williamson, em 1989, a uma lista de dez recomendações dirigidas aos países dispostos a reformar suas economias.

mais aos interesses do capital, do que às necessidades das classes trabalhadoras. Na verdade estas mudanças estão alinhadas ao verniz da revolução tecnológica, da globalização e da mudança do paradigma produtivo em nível nacional e internacional. Desta forma a educação é a correia de transmissão para a nova conformação mundial do sistema produtivo capitalista. Sob o pretexto de acompanhar as mudanças dos demais países da América Latina, o Brasil, de acordo com os documentos oficiais que orientam o novo currículo para o ensino médio, está empenhado em promover reformas na área educacional devido ao seu grande atraso neste campo.

No entanto, a busca de transformações na educação brasileira pouco tem a ver com o reconhecido atraso do sistema público educacional brasileiro, no qual as formas de ensino ainda estão presas ao enciclopedismo e ao mecanicismo pedagógico. Ressaltamos que as escolas públicas, devido ao seu pauperismo crescente, vêm assumindo um papel cada vez mais tutelar e de contendor de crianças e jovens durante cinco ou seis horas diárias do que, de fato, transformadora e educadora.

O caráter reformista das políticas de educação dos anos 90 aponta para uma revolução conservadora, em que é defendida a aquisição de habilidades e competências atreladas tão somente à reprodução do sistema produtivo capitalista, mesmo se mostrando de forma camuflada, responsabilizando professores e escola no papel de educar os alunos, sem considerar a realidade destes e muito menos a sua condição socioeconômica. Na visão destas políticas de educação, é descontada a situação social e econômica dos estudantes, não importando a sua origem. Assim, fica a impressão de que basta treinar os professores, enviar livros didáticos para as escolas, criar parâmetros de ensino nos currículos e a escola resolverá problemas estruturais da sociedade brasileira.

Uma das grandes proposições destas mudanças nas políticas de educação está diretamente ligada à avaliação externa dos sistemas educacionais. Há um forte discurso, gerado pela grande mídia brasileira e incorporado pela opinião pública, de que a filosofia da avaliação externa gera competência e qualidade, sendo que esta lógica tomou conta da maioria das políticas públicas conduzidas pelo Governo Federal à época. Sob a argumentação do custo-benefício, mas sem aumento da receita para a educação pública, construiu-se assim um cenário fictício de qualidade de educação e de que o problema dos sistemas de ensino não é a falta de professores bem qualificados e de recursos pedagógicos, mas sim a falta de eficácia e eficiência do Estado em gerir a coisa pública. Fez-se acreditar que o sucesso da implantação das mudanças propostas pela própria LDB e

pelos PCNEM estaria muito mais a cargo da disposição dos educadores e da comunidade escolar em efetivar estas mudanças, do que do aumento efetivo de investimento de recursos públicos na educação.

A educação, neste sentido, perde sua função social e passa a funcionar como uma prestadora de serviço aos interesses da política pública gerencialista, que obviamente trabalha sob a ótica do mercado de trabalho capitalista explorador. Constituída como uma espécie de empresa terceirizada, a escola deixou de ser uma instituição social e se transformou em uma organização de caráter empresarial.

No cenário do fim desta década, e avançando à década seguinte, grandes alterações foram impostas à organização pedagógica das escolas, tudo sob um discurso democrático, que tem por objetivo esconder interesses das classes dominantes em manter um alto contingente de trabalhadores disponíveis e baratos para a manutenção e reposição de mão-de-obra nas novas frentes de trabalho.

A urgência em apresentar um novo currículo para a educação brasileira é, na verdade, segundo Lopes (2002), um discurso que apresenta o mundo produtivo como a grande solução para os problemas gerados por este mesmo mundo, fazendo crer que toda a sua contradição e iniquidade desapareceriam diante da nova matriz tecnológica transferida para dentro da escola.

Os PCNEM trazem em sua introdução uma vinculação intrínseca e naturalizada de educação e mundo do trabalho não problematizada, muito mais afeita ao mercado de trabalho precarizado e flexibilizado do que a aspectos fundamentais do conceito de mundo do trabalho, que levam em conta a ação humana e a função social do trabalho como peças centrais. Sendo também objeto das diretrizes da LDB, a vinculação da educação ao mundo do trabalho aparece já em seu Art. 1º, em que afirma que “a educação deverá estar vinculada ao mundo do trabalho”. Parece assim haver uma confusão no conceito de mundo do trabalho e mercado de trabalho, pois o processo de formação oferecido aos jovens do ensino médio público está muito mais afinado com um mercado de trabalho precarizado e alienado do que é trazido pelo conceito de mundo do trabalho. Vejamos o que os PCNEM dizem:

o Ensino Médio no Brasil está mudando. A consolidação do Estado democrático, as novas tecnologias e as mudanças na produção de bens, serviços e conhecimentos exigem que a escola possibilite aos alunos integrarem-se ao mundo contemporâneo nas dimensões fundamentais da cidadania e do trabalho (BRASIL, 1999, p. 4).

É possível verificar que os PCNEM mencionam a vinculação da educação ao mundo do trabalho, mas é possível também verificar sua estrita ligação com o mercado de trabalho em ampla reconfiguração. Na verdade, as diretrizes pedagógicas dos PCNEM apontam não para um mundo do trabalho e sim para o mercado de trabalho precário, em que há poucas chances de inserção dos jovens-trabalhadores numa perspectiva profissional menos exploradora e alienante. Os documentos usam a inserção no mundo produtivo flexibilizado como propósito para alcançar uma vida efetivamente mais democrática:

a necessidade da atualização da educação brasileira, tanto para impulsionar uma democratização social e cultural mais efetiva, pela ampliação da parcela da juventude brasileira que completa a educação básica, como para responder a desafios impostos por processos globais, que têm excluído da vida econômica os trabalhadores não qualificados, por causa da formação exigida de todos os partícipes do sistema de produção e de serviços (BRASIL, 1999, p. 5).

O que este documento esconde é a sua submissão ao grande rearranjo econômico mundial, configurando-se em um discurso que, como todo discurso oficial, dimensiona limites e possibilidades pedagógicas no cotidiano da escola e ainda orienta a produção do conhecimento oficial. Entre outros, os PCNEM vaticinam: “o aprimoramento do educando como pessoa humana incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico” (Brasil, 1999, p. 10), porém negligenciam os mecanismos de geração da pobreza e das desigualdades sociais históricas.

Fica ratificada na primeira parte dos PCNEM, denominada Bases Legais, a concepção de que “a educação constitui um processo intrinsecamente relacionado ao mundo produtivo e de que o conhecimento conquista, definitivamente, uma instrumentalidade conferida pelos novos paradigmas econômicos, sociais e culturais” (BRASIL, 1999, p. 13).

Atualmente, porém, a revolução tecnológica e seus desdobramentos na produção e na informação asseguram à educação uma autonomia antes impossível, na medida em que o desenvolvimento das competências cognitivas e culturais exigidas para o pleno desenvolvimento humano passa a coincidir com o que se espera na esfera da produção, quer dizer,

o novo paradigma emana da compreensão de que, cada vez mais, as competências desejáveis ao pleno desenvolvimento humano aproximam-se das necessárias à inserção no processo produtivo. Ou seja, admitindo tal correspondência entre as competências exigidas para o exercício da cidadania e para as atividades produtivas, recoloca-se o papel da educação como elemento de desenvolvimento social (BRASIL, 1999, p. 13).

Alie-se a isso a denominada sociedade do conhecimento, na realidade uma redefinição do conceito de *capital humano*⁴⁷ (FRIGOTTO, 1999), que tem entre suas demandas emergentes a criação de novos conhecimentos para a adequação da classe trabalhadora a uma nova realidade produtiva, conhecimentos estes que vão, em tese, ser preenchidos pelas políticas públicas educacionais, principalmente do ensino público. Isto quer dizer que o conhecimento formal da escola – como mola propulsora desta última etapa de reorganização do mundo produtivo e da vida social – seria a panaceia para todos os países envolvidos em reformas dos sistemas de ensino, inclusive o Brasil. Antunes (2000), lembra que

com o recrudescimento do modelo fordista, vem ocorrendo uma redução do proletariado industrial, fabril, tradicional, manual, estável e especializado, herdeiro da era da indústria verticalizada de tipo taylorista e fordista. Esse proletariado vem diminuindo com a reestruturação produtiva do capital, dando lugar a formas mais desregulamentadas de trabalho, reduzindo fortemente o conjunto de trabalhadores estáveis que se estruturavam por meio de empregos formais (ANTUNES, 2000, p. 79).

Dessa forma, a complexa questão de se erigir o conhecimento como, supostamente, o eixo central dessas reformas educativas, tem como pano de fundo a formação de um exército de trabalhadores prontos para servir o sistema produtivo-tecnológico flexibilizado, em que o grande mote das habilidades e competências simula na verdade uma liberdade de escolha inexistente.

2.1.2. AS FACES DA POLÍTICA DE ORIENTAÇÃO CURRICULAR DOS PCNEM

Na introdução do documento denominado Bases Legais, os PCNEM propõem uma nova maneira de conceber o ensino médio no país – em contrapartida ao modelo de currículo organizado por disciplinas estanques e centralizado no professor – apontando para um novo perfil de currículo, apoiado agora em habilidades e competências para se adequarem à nova conformação do mundo do trabalho.

Trazendo um novo perfil para a organização curricular, os PCNEM surgem como a maior reforma curricular da história da educação brasileira, propondo mudanças no paradigma conteudista do currículo baseado em disciplinas fixas, partindo agora

⁴⁷A “Teoria do Capital Humano” será abordada com mais profundidade no capítulo 4 deste trabalho.

principalmente das transformações advindas do mundo do trabalho, originárias da chamada revolução tecnológica.

A mudança está principalmente na forma como estas disciplinas se organizam na escola, pois, da forma como o currículo se organizava antes dos PCNEM, estas ficavam bastante restritas às suas áreas de atuação, não havendo contato entre conhecimentos que poderiam ser partilhados por todas as áreas. Em virtude das grandes mudanças que a sociedade vem sofrendo, tanto nas relações de trabalho, mas também nas relações sociais, “as propostas de reforma curricular para o Ensino Médio se pautam nas constatações sobre estas mudanças no conhecimento e seus desdobramentos, no que se refere à produção e às relações sociais de modo geral” (BRASIL, 1999, p. 5).

Mas, em contrapartida à nova organização curricular proposta pelos PCNEM, encontramos uma estrutura educacional bastante atrasada e autoritária, que, com o passar dos anos, vem sofrendo com uma constante falta de investimento e precarização da mão-de-obra dos trabalhadores em educação. Mesmo assim, os PCNEM na sua apresentação convocam os professores para “abraçar” a grande reforma anunciada, sem levar em conta esta situação de completo abandono em que vivem os docentes no país, diante da qual podemos elencar: baixos salários, sobrecarga de trabalho, inexistente formação continuada de qualidade e falta de condições dignas de trabalho, em que a maioria dos professores têm à sua disposição apenas quadro-negro e giz para desenvolver suas tarefas diárias. Em consequência disso, há um completo esfacelamento do quadro de professores e professoras da rede pública propiciando até o surgimento de doenças relacionadas ao trabalho, como a Síndrome de *Bornout*⁴⁸.

Em meio a este quadro desalentador surgem os PCNEM, como uma proposta “renovadora”, sem levar em conta fatores históricos e estruturais que foram compondo o cenário da educação brasileira, assumindo um discurso otimista, passível de desconfiança.

Estes Parâmetros cumprem o duplo papel de difundir os princípios da reforma curricular e orientar o professor, na busca de novas abordagens e metodologias. Ao distribuí-los, temos a certeza de contar com a capacidade de nossos mestres e com o seu empenho no aperfeiçoamento da prática educativa. Por isso, entendemos sua construção como um processo contínuo: não só desejamos que influenciem positivamente a prática do professor, como esperamos poder, com base nessa prática e no processo de aprendizagem dos alunos, revê-los e aperfeiçoá-los (BRASIL, 1999, p.4).

⁴⁸ Segundo o pesquisador Wanderley Codo, da Universidade de Brasília, do Laboratório de Psicologia do Trabalho, a Síndrome de *Bornout* está agregada a uma série de fatores estruturais que geram sentimentos de abstinência nos professores, desânimo, cansaço e desinteresse total sobre o “produto” do seu trabalho: o estudante.

Sem se comprometer com recursos, o governo federal, à época, anuncia que a reforma curricular pretende acompanhar as grandes mudanças dos sistemas de ensino em nível internacional, mudanças estas que acompanham as grandes mudanças nos sistemas produtivos capitalistas.

O Ministério da Educação do Brasil, juntamente com os demais países da América Latina, está empenhado em promover reformas na área educacional que permitam superar o quadro de extrema desvantagem em relação aos índices de escolarização e de nível de conhecimento que apresentam os países desenvolvidos (BRASIL, 1999, p.4).

Lembramos que, objetivamente, os países denominados desenvolvidos só alcançaram tal critério de desenvolvimento com altos índices de investimento em educação básica e aperfeiçoamento do seu corpo docente. Estados Unidos e Canadá, por exemplo, mesmo com PIBs muito maiores do que o Brasil e sem um quadro de exclusão educacional tão grande, gastaram, em 2004, 7,5% e 7,6% do PIB em educação, segundo o Anuário da UNESCO. Castro (2006), comentando a relação entre economia e educação no caso brasileiro, diz que

dados atuais indicam que o Brasil não está investindo 7% de seu PIB em Educação, como propõe o Plano Nacional de Educação de 2001 (Agência Brasil, 2006), mas somente 4,6%. E em notícia anterior, o próprio ministro da Educação Fernando Haddad afirma que o Brasil investe menos do que 4% de seu PIB (CASTRO, 2006, p. 231).

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), sob a Lei nº 10.172, de janeiro de 2001, algumas metas para a educação nacional devem ser alcançadas até 2011. Dentre elas está a “melhoria na qualidade do ensino em todos os níveis” e a “elevação global do nível de escolaridade da população”. Dados de 2005 da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e de Estatística – PNAD/IBGE – indicam que, do total da população na faixa etária entre 15 e 19 anos (18 milhões), apenas 45% (cerca de 8 milhões de jovens) encontravam-se matriculados no Ensino Médio. O baixo número de jovens matriculados nesta modalidade de ensino pode ser um reflexo do baixo número de estudantes concluintes do Ensino Fundamental, que, de acordo com dados do INEP/MEC em 2005, correspondia a apenas 54% dos alunos matriculados na rede pública.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional deixa claro que o Ensino Médio é a “etapa final da educação básica” (art. 36), estabelecendo um laço importante com o ensino fundamental. Assim o Ensino Médio

passa a ter a característica da terminalidade, o que significa assegurar a todos os cidadãos a oportunidade de consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental; aprimorar o educando como pessoa humana; possibilitar o prosseguimento de estudos; garantir a preparação básica para o trabalho e a cidadania (LDB, art. 35, incisos I a IV).

Observamos, desta forma, que a baixa qualidade do ensino fundamental deixa vulneráveis os alunos para avançarem a um nível de ensino muito mais complexo, que é o ensino médio. Entendemos o fracasso dos estudantes dentro da educação básica como resultado principalmente da falta de investimentos nos sistemas de ensino públicos, pois, mesmo apresentado como meta do PNE, o progressivo aumento da qualidade da educação no Brasil ainda não foi alcançado.

O Plano foi sancionado com vetos em alguns artigos. O principal deles é o que se refere aos gastos públicos que, de acordo com o texto original, deveriam elevar-se de 5% para 7% do Produto Interno Bruto (PIB). Os argumentos que respaldaram esse veto presidencial foram o de que tal medida entrava em choque com a Lei de Responsabilidade Fiscal e o fato de não terem sido explicitadas as fontes de recursos para o cumprimento dessa meta orçamentária. Com o veto governamental, o PNE pode ter sido reduzido a uma mera carta de intenções (IPEA, 2007, p. 168).

Esbarrando em impeditivos de ordem “legal”, o que se nota é que a precarização e a baixa qualidade da educação básica no Brasil, justamente pela falta de investimentos, tem criado mecanismos dentro do aparato escolar que servem em grande parte como “remendos”, e um exemplo bastante elucidativo é a reforma curricular prevista pelos PCNEM em 1999, pois, mesmo apresentando consideráveis avanços no que se refere ao currículo anterior, os “parâmetros”, em grande parte, não conseguem se materializar como política de educação, pois dependem de grandes investimentos na educação básica para verem materializadas as suas diretrizes. A implantação e o sucesso da aplicação dos PCNEM na educação básica dependem fundamentalmente de uma razoável formação do corpo docente em conjunto com formação continuada de qualidade, investimento em construção de escolas, bibliotecas, diminuição de alunos por professor em sala de aula, criação de espaços adequados para a arte, o teatro, o esporte, a música e as novas tecnologias informacionais e, por último e não menos importante, a valorização do magistério público.

Nenhuma política de educação alcançará a sua universalização e o seu êxito se não levar em conta os pontos acima citados e também já assinalados anteriormente, ou como está referido acima, será mera carta de intenções. Assim

foram definidos os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que constituem um conjunto de orientações e recomendações para apoiar o trabalho dos professores na implementação do novo currículo. Vencidos os obstáculos naturais à definição de Parâmetros comuns, em um contexto societário heterogêneo e profundamente desigual, o desafio passou a ser sua implementação, o que pressupunha não apenas sua assimilação, sobretudo pelos professores, mas também aportes adicionais de recursos (IPEA, 2007, p. 178).

Em consonância com a reforma curricular, as condições estruturais das escolas públicas e as condições de trabalho dos professores deveriam acompanhar tal política, materializando-se em ampla reforma com investimentos maciços no aparato educacional público, pois a criação e implantação de uma política pública deve ser precedida de uma análise profunda da realidade em que esta será implementada.

Seguindo critérios que sinalizam para um avanço no pensamento sobre a organização curricular, a implantação dos PCNEM ficou presa à aplicação de cursos aligeirados de formação de professores e à distribuição única dos documentos orientadores, sem nenhum acompanhamento contínuo disso nas escolas, contando apenas com o “empenho” dos professores. Assim, alguns questionamentos se fazem necessários: com que qualidade a implantação deste currículo foi oferecida? Os documentos foram apenas distribuídos às escolas? De que forma eles foram postos em prática? Existe realmente um aporte de recursos públicos que chegam até os estabelecimentos de ensino para materializar a efetivação destas mudanças de forma sólida e realmente de qualidade?

Segundo Rico (1998), o que acontece geralmente é que as tarefas de formulação dos programas são divorciadas das tarefas de implementação e as atividades de avaliação (impacto, resultados, modificação da situação inicial da população-alvo), quando ocorrem, são executadas por equipes externas e, fundamentalmente, orientadas apenas para a sua conclusão.

A proposta de reforma curricular contida nos PCNEM não se materializa na prática, pois se choca justamente com as condições precárias em que se encontram a maioria das escolas públicas no Brasil. Há assim uma “ingênua” convicção de que a simples construção de documentos orientadores da prática educacional na escola seja capaz de mudar o quadro histórico de atraso em que se encontra o sistema educacional público brasileiro.

Outro aspecto importante da reforma curricular proposta pelos PCNEM que apresentou sérias limitações foi a dificuldade, por parte dos sistemas de ensino, em superar a necessária ruptura com o paradigma curricular anterior, embasado na mecanização e memorização de conhecimentos. A explicação desta resistência para os sistemas de ensino incorporarem uma outra forma de conceber a sua prática pedagógica está justamente no investimento em educação e objetivamente na formação continuada de professores, pois muitos ainda estão presos à chamada, por Freire (1987), “educação bancária”, na qual os alunos são apenas receptáculos de conhecimento, como tábulas rasas. Assim vemos com certa naturalidade a reação de um sistema viciado e obtuso, mostrando também no mínimo um “despreparo” do poder público em lidar com um problema desta magnitude, ou pior, uma falta de compromisso para enfrentar este que pode ser o maior desafio da educação brasileira, qual seja, mudar o seu paradigma, haja vista que talvez leve igual tempo a mudança do sistema educacional brasileiro se comparado ao próprio período de sua construção. Ou seja, não se faz a transformação de um sistema que se organizou durante séculos com a simples criação de diretrizes curriculares. A mudança está muito mais em nível estrutural de sua organização do que na capacidade individual dos professores em lidar com esta situação.

Hoje, em grande parte, os instrumentos de avaliação da educação básica – como o próprio Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – usam critérios produtivistas que, prioritariamente, buscam atender ao mercado avaliando os estudantes que pretendem ingressar na educação superior. Porém, esquece-se que o que está em jogo é um ensino médio em condições muitas vezes precárias, reflexo também da falta de investimento na educação pública, o que deixa claro que estes exames assumem um caráter bastante suspeito quanto ao seu objetivo real, uma vez que, realizados desde o governo FHC, não apresentaram como resposta nenhum salto qualitativo nesta modalidade de ensino. Ao contrário, o ensino médio vem sendo cada vez mais oferecido de forma aligeirada com a disseminação de escolas privadas que o oferecem em forma de supletivo.

No caso do ENEM, mesmo que este possa servir como aporte para a mudança nas políticas públicas de educação, o que fica bastante nítido é a necessidade de criá-lo para atender interesses de organismos internacionais, como o próprio BID⁴⁹, que impõe metas

⁴⁹Junto com o governo FHC, o BID financiou o projeto Escola Jovem com vistas a ampliar as vagas do ensino médio e estruturar sistemas de avaliação centralizada nos resultados, como é o caso do ENEM.

aos países em desenvolvimento para oferecer empréstimos, ou seja, o compromisso com a educação se torna bastante duvidoso.

O discurso oficial do Ministério da Educação tenta encobrir um problema de grande magnitude como a reforma do sistema educacional e a substitui pela reforma do currículo nacional da educação básica. Agindo muitas vezes de forma alheia ao caos em que se encontra a educação pública no Brasil, o MEC convencionou que a mudança no paradigma curricular solucionará o problema da falência na educação pública. O objetivo é tirar de foco os grandes investimentos em políticas públicas de educação e voltar-se para um discurso de auto-responsabilização da escola, dos professores e da comunidade escolar pela mudança no panorama nada alentador do ensino público. Neste contexto entram em cena as novas tecnologias para dar “solução” a problemas de ordem política. Mais uma vez tira-se de foco problemas estruturais e não solucionados dentro dos sistemas de ensino para voltar-se a soluções afeitas muito mais aos interesses da nova ordem capitalista global.

Não se trata de acumular conhecimentos. A formação do aluno deve ter como alvo principal a aquisição de conhecimentos básicos, a preparação científica e a capacidade de utilizar as diferentes tecnologias relativas às áreas de atuação. Propõe-se, no nível do Ensino Médio, a formação geral, em oposição à formação específica; o desenvolvimento de capacidades de pesquisar, buscar informações, analisá-las e selecioná-las; a capacidade de aprender, criar, formular, ao invés do simples exercício de memorização (BRASIL, 1999, p. 5).

A política de reforma curricular, como é o caso da criação dos PCNEM, deve ser encarada como uma política social de grande envergadura para a educação pública brasileira, pois trata justamente da parte imaterial da educação, atua no funcionamento do sistema educacional por aquilo que, acreditamos, seja o campo das idéias, das ações pedagógicas propriamente ditas, pois o currículo se faz como um conjunto de intencionalidades, de ações que se materializam no próprio corpo da escola e pode ser considerado o mais importante componente da estrutura educacional.

É necessário pensar em reformas curriculares, levando em conta as mudanças estruturais que alteram a produção e a própria organização da sociedade que identificamos como fator econômico, não é menos importante conhecer e analisar as condições em que se desenvolve o sistema educacional do País. No Brasil, o Ensino Médio foi o que mais se expandiu, considerando como ponto de partida a década de 80. De 1988 a 1997, o crescimento da demanda superou 90% das matrículas até então existentes. Em apenas um ano, de 1996 a 1997, as matrículas no Ensino Médio cresceram 11,6% (BRASIL, 1999, p. 6).

Para a expansão da educação básica e, conseqüentemente, do Ensino Médio no Brasil – onde as necessidades dos novos mercados também requerem uma maior

instrumentalização de mão-de-obra por meio da educação – não menos importante é reconhecer que o aspecto qualitativo desta educação como um todo não tem acompanhado o crescimento dos sistemas de ensino, pois, como já apresentado, o PIB para a educação não dá sinais para alcançar as suas metas até 2011. A expansão e a qualificação da educação pública brasileira passam necessariamente pelo processo de investimento nesta área, não havendo revolução educacional sem um aporte de recursos em igual proporção ao tamanho da revolução que se deseja realizar. Assim, o alcance e a consolidação das mudanças propostas pelos PCNEM são proporcionais aos níveis de gastos públicos que foram aplicados no sistema educacional público no decorrer de décadas, pois pouco adianta a criação de um documento novo dentro de uma estrutura obsoleta como a atual escola pública.

Nota-se que há um discurso de responsabilização dos professores pelo sucesso desta política, pois ao “contar com a capacidade de nossos mestres”, o que o Ministério da Educação faz é transferir a responsabilidade do sucesso ou do insucesso desta ação para as mãos dos professores e professoras de todo o Brasil. Como esperar o sucesso na implantação de uma política pública se esta terá como destino as mãos de educadores cansados e maltratados pela própria falta de políticas públicas que materializem trabalhadores felizes e satisfeitos com seu labor?

No período de implantação dos PCNEM o que se notou foi um volume de recursos que financiam as políticas na área de educação com pouco avanço, ou quase estagnação. Segundo o Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação, ficou demonstrado que o Brasil deveria investir pelo menos 8% do seu PIB, para que houvesse de fato uma revolução no campo educacional brasileiro, saindo assim de seus módicos 4,3% do PIB. O grupo ainda levanta alguns dados que reforçam a condição desfavorável do financiamento da educação pública no Brasil:

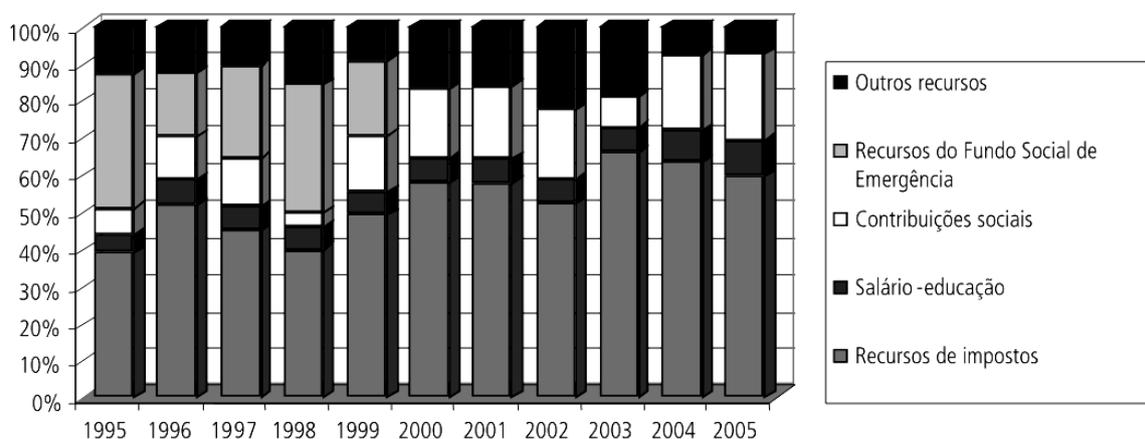
esses mesmos valores de gastos, quando relacionados ao PIB, reforçam a leitura da existência do movimento cíclico dos gastos. Por outro lado, observa-se também uma certa estabilidade, com tendência de queda, dos gastos do MEC, que saem de 1,4% para 1,0% do PIB, no período. Este movimento é distinto daquele verificado no tocante à carga tributária de responsabilidade da União, que saiu de 16,8% para 22,8% do PIB, ou seja cresceu em cerca de 6,0 pontos percentuais. Isso significa que as políticas desenvolvidas pelo Ministério não tiveram prioridade macroeconômica nem fiscal no período. Ao detalhar a composição do financiamento do MEC, demonstrou-se que os recursos de impostos e as contribuições sociais cresceram de importância no fim da década, saindo de 50% para 90% do financiamento do ministério. Os impostos, que eram responsáveis por cerca de 39% dos gastos, em 2005, passaram para 60%, em 2005, enquanto as contribuições sociais que eram 12% pularam para 33% ao fim do período. Vale salientar que a principal fonte de recursos das contribuições é

representada pelo salário educação, que financia atualmente cerca de 10% dos gastos do MEC, uma vez que é uma fonte exclusiva da educação e sobre a qual o Ministério administra a arrecadação e parcela de sua distribuição. As demais contribuições sociais são destinadas especificamente (IPEA, 2007, p. 198).

Fica demonstrado que mesmo com as transformações políticas no âmbito da educação pública brasileira não foi possível alavancar um crescimento no investimento público em educação. Na verdade o que se nota é uma arrecadação cada vez maior de

recursos por meio de contribuições sociais e impostos, mas não a sua transferência direta para o investimento em educação. Vejamos no gráfico a seguir:

Principais fontes de recursos do MEC – 1995-2005



Fonte: Siafi/IPEA - 2006

Partindo desta constatação, o que se verifica é uma frágil coordenação, como é o caso dos PCNEM, das políticas de educação nacional partindo da esfera federal, ou uma quase inexistente intervenção por parte do Ministério da Educação no que diz respeito à implantação e aplicação desta política. Nota-se mais uma vez que o desdobramento das políticas de currículo são transferidas inevitavelmente para os estabelecimentos escolares, corpo docente e estudantes.

A transformação na macroestrutura educacional pública brasileira passa necessariamente por uma articulação com as esferas estaduais e municipais para a superação dos problemas educacionais brasileiros. É necessário criar co-responsabilidades das diversas esferas de governo e da sociedade e, claro, criar metas claras para a educação. Vale salientar que tais metas estão previstas no PNE e o seu cumprimento é absolutamente possível de ser alcançado.

As metas de universalização do ensino médio, bem como o acesso dos estudantes a esta modalidade de ensino, caminham lado a lado com a manutenção de uma escola de qualidade, pois, mesmo com a parcela de responsabilidade do governo reconhecida no documento dos PCNEM, ao anunciar que uma baixíssima parcela da população está incluída no ensino médio, os números têm mostrado que não houve avanços significativos no que se refere ao aumento da qualidade do ensino médio, visto que a expansão de matrículas – como alardeia o MEC que “em apenas um ano, de 1996 a 1997, as matrículas no Ensino Médio cresceram 11,6%” – não significa que este crescimento tenha vindo acompanhado de um impulso qualitativo.

Na verdade as transformações por que passa o ensino fundamental mostram os mecanismos pelos quais se constrói a exclusão subjetiva, ou seja, pela relegação a determinadas trilhas desvalorizadas do ponto de vista escolar. Os exemplos são as chamadas classes de aceleração, as quais estão alinhadas aos espaços do mercado de trabalho precário. Desta forma o ensino fundamental apenas estaria “empurrando” os estudantes para o ensino médio.

Assim como ocorre com o ensino fundamental, a precarização do ensino médio prepara o terreno para o mercado de trabalho precário e flexibilizado, criando a ilusão de que, segundo o próprio MEC, “as mudanças estruturais que decorrem da chamada ‘revolução do conhecimento’, alterarão o modo de organização das relações sociais”. Incluem-se ainda as relações de trabalho e a concepção de educação assumida pelo Ministério, que defende o discurso de que o novo perfil de currículo surge para atender a expansão crescente da rede pública, que deverá atender a padrões de qualidade que se coadunem com as exigências desta sociedade. Vejamos:

é importante destacar, entretanto, que o índice de escolarização líquida neste nível de ensino, considerada a população de 15 a 17 anos, não ultrapassa 25%, o que coloca o Brasil em situação de desigualdade em relação a muitos países, inclusive da América Latina. Nos países do Cone Sul, por exemplo, o índice de escolarização alcança de 55% a 60%, e na maioria dos países de língua inglesa do Caribe, cerca de 70% (BRASIL, 1999, p. 4).

Verifica-se que o tipo de currículo que se construiu a partir dos PCNEM vislumbra uma estrutura escolar, pedagógica e docente muito além do quadro-negro e do giz. Investimento maciço na estrutura educacional, como já foi colocado anteriormente, faz-se urgente para alcançarmos as exigências da sociedade do conhecimento tão proferida pelo MEC, ou seja, não se faz a escola do futuro se as políticas públicas de educação estão

ainda objetivamente voltadas para o passado. Ou pior, responsabilizar os educadores pelo êxito na aplicação e desenvolvimento desta política, partindo do que já foi relatado sobre as condições do trabalho no magistério, é incorrer inevitavelmente no fracasso.

2.2. O ENSINO MÉDIO NO BRASIL: A FACE INEXISTENTE DE UMA IDENTIDADE PERDIDA

Quando se trata de refletir sobre o sistema educacional brasileiro é consensual a percepção de que o ensino médio é uma etapa que provoca os mais controversos debates, seja pelos persistentes problemas de acesso, seja pela qualidade da educação oferecida, ou ainda, pela discussão acerca de sua identidade.

As atuais deficiências do ensino médio em nosso país são a expressão da presença tardia de um projeto de democratização da educação pública, ainda inacabado, que sofre os abalos das mudanças ocorridas na segunda metade do século XX, que transformaram significativamente a ordem social, econômica e cultural, com importantes consequências para toda a educação pública. Pode-se dizer que o ensino médio é particularmente sensível a estas mudanças na permanente tensão sobre seu sentido – preparação para o ingresso no ensino superior, para o mercado de trabalho ou para o exercício da cidadania.

De acordo com a PNAD 2006⁵⁰, o acesso ao ensino médio é profundamente desigual. Consideradas as pessoas com idade de 15 a 17 anos, entre os 20% mais pobres apenas 24,9% estava matriculada, enquanto entre os 20% mais ricos 76,3% frequentava esta etapa do ensino. Apesar do aumento constante do número de matrículas no Nordeste e da redução no Sudeste, para o mesmo grupo etário os índices eram, respectivamente, 33,1% e 76,3%. O recorte étnico-racial demonstra que apenas 37,4% da juventude negra acessava o ensino médio, contra 58,4% branca. Entre os que vivem no campo, apenas 27% frequentavam o ensino médio, contra 52% da área urbana.

A qualidade do ensino, aferida pelos exames, também é marcada pelas desigualdades. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB/2005) foi de 3,4 para o ensino médio nacional. Para estudantes da rede privada foi de 5,6 e para os das redes públicas 3,1. Considerando que a escala é de 0 a 10, constata-se que o nível de aprendizagem é insatisfatório para todos, mas é sensivelmente inferior para as escolas públicas, que respondem por 89,8% das matrículas, sendo 0,82% de responsabilidade do

⁵⁰ Pesquisa Nacional por Amostragem de domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que busca, anualmente, traçar um retrato do país.

governo federal, 86,5% estadual e 1,96% municipal. Estes dados indicam que os limites no acesso e na garantia da qualidade no ensino médio atingem de maneira mais perversa a população pobre do país. As análises indicam ausência de políticas efetivas que mudem este quadro da realidade educacional.

São só três anos da educação básica, talvez os mais controversos, o que dificulta as definições de políticas públicas para o ensino médio. Fala-se da perda da identidade do ensino médio, quando na verdade esse nunca teve uma identidade muito clara, a não ser a de servir como trampolim para a universidade para uma minoria ou para uma suposta formação profissional.

A Constituição Federal do Brasil estabelece, por meio da Emenda Constitucional nº14, de 13 de setembro de 1996, a “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (CF1988, art. 208, II), enquanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 1996, art.4o, II) institui a “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”. Esses enunciados apresentam diferenças importantes referentes ao papel do Estado e da família na provisão de ensino médio. A LDB não somente garante o avanço da universalização do ensino médio, como também obriga o Estado a garantir sua oferta, e atribui às famílias a responsabilidade pela permanência das crianças na escola.

Desde meados da década de 1990, o ensino médio público brasileiro vem se expandindo gradativamente, tal como o indicaremos mais adiante. No entanto, a premissa da sua obrigatoriedade foi colocada recentemente pelo governo federal, acompanhando uma tendência regional e sob pressão do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Nesse debate, ainda incipiente, reconhece-se a importância de responder a esta dívida social, mas se alerta para a necessidade de ampliação dos recursos disponíveis, a fim de criar condições de atendimento para toda a população de 15 a 17 anos.

A LDB definiu, ainda, a abrangência da educação básica em três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; o que quer dizer que o ensino médio é a última etapa da formação básica e geral, para todos. Essa mudança esteve ancorada não somente na vontade das camadas populares por mais escolarização, mas também na necessidade de tornar o país mais competitivo no cenário econômico internacional. Teve como decorrência a implementação de políticas de conclusão do ensino fundamental e correção de fluxo e o aumento das demandas por mais escolarização, produzidas pelas maiores exigências de credenciais do mercado de trabalho e por sua instabilidade. Tal

como diz Sposito (1993, p. 89), “as condições de vida recusam, ao mesmo tempo em que impõem, a necessidade de saber, do acesso à educação, a possibilidade do projeto que pretende um outro futuro, uma outra forma de viver a vida”.

O fato é que, seja pela demanda provocada pelo contexto econômico mais amplo (reordenamento internacional) ou de cada sujeito (empregabilidade), seja pela demanda resultante das políticas de priorização do ensino fundamental, o ensino médio vem se expandindo e com isso, provocando novos desafios.

Nos primeiros anos da década de 1990, houve um aumento significativo no número de matrículas para o ensino médio: 34,5%, entre 1991 e 1994. Entre os anos 1996 e 2007, as matrículas passaram de 5.739.077 para 8.369.369, um aumento de 41,7%. Porém, o abandono e a reprovação persistem nessa etapa da educação básica. Em 2007, a taxa de abandono foi de 13,3% e a de reprovação de 12,7%². Não se verificou, nos últimos dez anos, diminuição significativa dessas taxas, nem tendência de queda.

A expansão do ensino médio não pode ser caracterizada necessariamente como um processo de universalização da educação, devido às altas porcentagens de jovens ainda fora da escola (11,4% dos homens e 5,0% das mulheres entre 15 e 17 anos e 56,3% dos homens e 36,3% das mulheres entre 18 e 24 anos), à tendência ao declínio do número de matrículas, desde 2004, e à persistência dos altos índices de evasão e reprovação. Além disso, o processo de expansão das matrículas está reproduzindo a desigualdade regional, sexual, de etnia e da modalidade de ensino: médio regular, profissional ou educação de jovens e adultos. Para além dos desafios que a universalização do acesso à escola e a igualdade de oportunidades educacionais propõe, também permanecem, no caso do ensino médio, desafios referentes aos conteúdos a serem ensinados; à formação e remuneração dos professores; às condições de infra-estrutura e gestão escolar; aos investimentos públicos realizados; entre outros.

A evasão, que se mantém nos últimos anos, após uma política de aumento significativo da matrícula no ensino médio, nos revela uma crise de legitimidade da escola que resulta não apenas da crise econômica ou do declínio da utilidade social dos diplomas, mas também da falta de outras motivações para os alunos continuarem seus estudos. A questão está naquele grupo social para o qual o ensino médio não faz parte nem de seu capital cultural nem de sua experiência familiar e, por isso, o jovem desse grupo, geralmente não é cobrado para continuar estudando. É aí que está o desafio de criar a

motivação pela escola. Os docentes de ensino médio, ainda que não sejam tão idealizados como os professores do ensino fundamental, continuam sendo referência de motivação muito importante para os alunos (SANTOS DEL REAL, 2000).

Para os estudantes, o sentido da escola está bastante vinculado à sua integração escolar e à sua identificação com o professor. Poderíamos pressupor que uma outra valiosa motivação para o aluno permanecer na escola seria a de futuramente conseguir trabalho, mas esse argumento é um tanto frágil diante da sombra do crescente índice de desemprego. Além disso, na situação atual, as possibilidades de ascensão e mobilidade social, via escola, tornaram-se bastante questionáveis. Quanto ao interesse intelectual, na maioria dos casos, a atração ou rejeição dos alunos por uma ou outra disciplina está vinculada à experiência e aos resultados escolares. A curiosidade por uma determinada disciplina também pode ser associada à atitude do docente: ao jeito de ensinar, a sua paciência com os alunos e a capacidade de estimulá-los.

De todo modo, ainda que a escola não seja suficientemente atraente, o que não se pode ignorar é o aumento dos anos de escolaridade entre as gerações mais jovens brasileiras, muito embora ainda estejamos aquém de outros países latino-americanos, devido às persistentes distorções entre a relação série-idade e às taxas de analfabetismo funcional. Isso significa afirmar que, atualmente, o Brasil encontra-se diante de uma geração de jovens de baixa renda, mas mais escolarizada que seus pais, onde pensam no mundo do trabalho a partir da escola para conseguir uma colocação profissional.

Se por muitos anos finalizar o ensino médio era uma perspectiva restrita às camadas privilegiadas da população, na última década esta realidade se transformou, produzindo importantes desafios. A escola para 20% da população não é a mesma que a oferecida para 70%. Mas, o poder público tem a obrigação de oferecer uma escola que comporte uma dinâmica de aprendizagem voltada para a necessidade da população que pretende atingir. Quando os adolescentes que agora estão ingressando no ensino médio aprenderem os conteúdos curriculares relacionando-os criticamente com o mundo em que vivem, estaremos frente a um processo real de democratização do ensino, e não simplesmente de progressiva massificação.

2.3. EDUCAÇÃO E CIDADANIA NO CAPITALISMO: DIVERGÊNCIAS ENTRE CONCEITO E PRÁTICA

A formação da sociedade brasileira como uma sociedade capitalista periférica traz em sua constituição elementos significativos para a compreensão do tipo de cidadania que se deseja para o seu povo. Sendo herdeiros de um Brasil escravocrata e autoritário, os ideais de cidadania no Brasil República se revestem de fortes traços desigualitários e discriminadores, para os quais o que prevalece é uma “cidadania privatizada” e uma “cidadania econômica” ou, como diz Telles (2006), é uma configuração histórica que corresponde a uma sociedade em que direitos não fazem parte das regras que organizam a vida social, que reforçam ainda mais a situação de desvantagem na qual vive grande parte da população brasileira que se aglomera cada vez mais em favelas nas periferias dos grandes centros.

A cidadania que se pode “comprar” é a base da formação de uma sociedade que vai ser construída para poucos. O poder econômico dita o grau e o nível de cidadania que cada indivíduo pode alcançar. Esta cidadania tem como seu alicerce principal a posse dos meios de produção e da propriedade privada, pois estes são o baluarte de uma burguesia “laboriosa”, usados como escudo contra a desordem, a “preguiça” e o “desinteresse” dos pobres pelo trabalho. É a posse da propriedade privada que endossa e legitima, diante da sociedade, uma burguesia “predestinada” a determinar os rumos, tanto política como economicamente, da maioria da população. Nesse sentido:

em primeiro lugar, é preciso lembrar que a sociedade brasileira constituída historicamente de modo hierárquico, elitista e autoritário tem sido marcada pela exclusão das classes populares do espaço público que não são reconhecidas como ‘sujeitos de reivindicações legítimas’ – fato que aponta uma concepção de cidadania em que a liberdade pública aparece associada à ordem e à autoridade, em vez de configurar valor político (SOUSA, 2007, p. 60).

Segundo Buffa (2007), o pensamento burguês cria uma nítida separação entre proprietários e não-proprietários. Só os proprietários têm direito à plena liberdade e à plena cidadania. Aos não-proprietários cabe uma cidadania de segunda ordem. Na posição de cidadãos passivos, têm direito à proteção de sua pessoa, de sua liberdade e de sua crença, porém não são qualificados para serem membros ativos do poder central de decisão da sociedade.

No que concerne à elaboração das políticas públicas de educação, a burguesia se organiza de forma que o ensino voltado para as classes trabalhadoras não é o mesmo oferecido àqueles que podem pagar de forma direta. Há então uma separação da educação para os proprietários-cidadãos e uma para os não-proprietários, para os cidadãos de segunda categoria. Sousa (2007, p. 27) a esse respeito afirma que

o acesso a certos direitos sociais (educação, trabalho decente, saúde, moradia e lazer) ficou restrito aos chamados estratos médio e superior (os 'ricos'), deixando à parte milhões de deserdados do segmento inferior da hierarquia social. O sentimento de exclusão é vivido nos menores gestos, atos e desejos cotidianos – um elenco de experiências que se somam no universo da vida destes trabalhadores e introjetam um sentimento de inferioridade e isolamento social e político.

À medida em que o sistema produtivo capitalista se modifica e se reorganiza, a escola acompanha-o e transforma-se para dar respostas as novas demandas de formação de uma classe trabalhadora ajustada às mudanças trazidas por este novo sistema produtivo. Há necessidade de a escola formar mão-de-obra que atenda às demandas não apenas das novas linhas de produção industrial. É necessária certa distribuição de conhecimentos e ações, incorporados ao discurso escolar, que faça grande diferença na formação dos estudantes-trabalhadores, pois, muito além de uma formação limitada aos novos horizontes do pós-fordismo, a escola essencialmente produz uma visão de mundo que dificilmente aponta para a superação deste modo de produção e organização que é também social.

Vale salientar que o centro da grande mudança estrutural da sociedade é atravessado pelas mudanças ocorridas essencialmente no paradigma econômico. É a organização da economia que vai orientar a organização e a ação das políticas públicas de educação e este processo vem, com o passar do tempo, se aperfeiçoando e tornando-se decisivo, pois, no estágio atual do capitalismo avançado, é o poder econômico da burguesia que, lado a lado com o Estado, determina papéis e ações das políticas públicas. Conforme Buffa (2007, p. 25-26),

a burguesia do século XVIII já não é mais a burguesia emergente dos séculos XVI e XVII. Cresceu e consolidou-se, assim como a produção capitalista e não-hegemônica da manufatura desenvolveu-se até tornar-se o fator econômico decisivo. Agora, a produção capitalista produz mercadorias em grande escala, de acordo com o método de divisão do trabalho que emprega trabalhadores sob a direção de um empresário moderno. A máquina está surgindo e revolucionando a produção e, à medida que a produção capitalista de mercadorias avançou, mudou também a sociedade como um todo.

O nível de organização das sociedades tem inevitavelmente sido dependente do nível de organização e desenvolvimento econômico que estas alcançaram. No caso brasileiro é bastante sintomático o nível de concentração e exploração econômica em que vive a classe trabalhadora. Com pouco acesso a níveis educacionais elevados e dependente de um sistema público de educação bastante depauperado, os cidadãos não proprietários ficam reféns de uma educação precária e sem nenhuma vocação revolucionária. Ao contrário, o curto legado de educação deixado pelos pais dificilmente é revertido por seus filhos, ou seja, pais de baixa escolaridade e baixo nível de qualificação profissional dificilmente têm filhos que fujam a este mesmo tipo de formação. Para Sousa (2007, p. 60),

como questão social referida a um grande contingente das classes populares, a pobreza escapa ao olhar da cidadania porque a justiça não se torna referencial de avaliação das relações sociais pois o princípio da reciprocidade essencial para o estabelecimento do estatuto de sujeito ao outro (classes populares) não se concretiza; desse modo, impede-se o reconhecimento de interesses e direitos legítimos.

A cidadania neste contexto é um discurso vazio, sem nenhum efeito prático na vida cotidiana das classes trabalhadoras, pois são apenas os estratos com acesso a níveis educacionais mais elevados e economicamente privilegiados que se veem contemplados no exercício da cidadania, uma espécie de cidadania comprada, característica de uma sociedade construída sobre bases da exploração do trabalho, sua divisão social e naturalização.

Aos moldes de uma sociedade que cresce dependente econômica e culturalmente da Europa revolucionária, no Brasil, apreende-se dos direitos proferidos pela revolução burguesa apenas o que é afeito às “liberdades individuais”, ou seja, direitos mantidos dos senhores das terras. Em um país colonizado e escravista, as bases da igualdade, liberdade e fraternidade não resistem aos interesses já consolidados de uma elite agrária e mercantil.

Ao se estabelecer como república, na verdade, o que as elites fazem é transferir o seu poder econômico para a esfera política institucional, legitimando-se de forma autoritária e sem a participação popular nas decisões mais importantes da nação, impedindo a possibilidade de uma cidadania estendida a homens e mulheres remanescentes de escravos. Para Buffa (2007, p. 26),

consolidada economicamente, a burguesia, agora, conquista o poder político para instaurar a democracia burguesa, cujos primeiros sinais são as declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão. A primeira Declaração, a de 1789, que servirá de base à Constituição de 1791, elaborada pela Assembleia Constituinte

dominada pela grande burguesia, inspira-se nas doutrinas dos filósofos iluministas. Enuncia, no preâmbulo, os direitos naturais e imprescritíveis do homem: liberdade, propriedade, igualdade perante a lei; e os da nação: soberania nacional, separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Quanto à propriedade, a Declaração de 1789 não só anunciava mas também garantia a propriedade como um direito inviolável. As duas declarações seguintes, a de 1793 e a de 1795, modificam a primeira em alguns aspectos, porém todas afirmam o direito à propriedade. E o proprietário é o cidadão, ou seja, a propriedade é o critério do civismo.

Nessa época revolucionária, escreve Burdeau (1979), há uma convicção dominante segundo a qual, nas palavras de Diderot, ‘é a propriedade que faz o cidadão’. A tese dos enciclopedistas é, pois, como diz o barão D’Holbach, ‘o proprietário, unicamente, é um verdadeiro cidadão’. Segundo Burdeau (1979), para esses pensadores do século XVIII, o verdadeiro homem deveria obedecer a uma série de padrões

para poder escolher seus representantes com conhecimento de causa bastante independente do abrigo das pressões. Ora, que critério melhor que a posse de uma certa propriedade poderia permitir a segurança de que essas condições são satisfeitas? A propriedade é uma garantia de afeição à coisa pública, pois o proprietário está interessado em sua boa gestão; a propriedade é um signo, ou ao menos uma suposição de instrução, ela é, enfim, uma garantia de independência econômica, necessária à liberdade de espírito (BURDEAU, 1979, p. 81-82).

É de se presumir que as bases de formação da cidadania, mesmo em países europeus que se desenvolveram sob o pensamento iluminista, não tinham nenhuma vocação de levar a cabo os ditames da Revolução Francesa: “liberdade, igualdade e fraternidade”. Na verdade esta frase era muito mais um verniz para convencer a massa de excluídos de que a monarquia absolutista era o grande flagelo de suas vidas e que, na realidade, o absolutismo econômico que viria com a burguesia era o melhor caminho para todos, visto que pregava a liberdade a qualquer custo, mesmo que isto implicasse mais desigualdades.

2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS E O ENSINO MÉDIO BRASILEIRO: FÓRMULAS E REFORMAS PARA ATENDER AO CAPITAL

O ensino médio começa a ganhar maior visibilidade com as reformas educacionais, já a partir da mudança de nomenclatura (A lei 9394/96 retoma da lei 4.024/61 a denominação “ensino médio”, em substituição a “2º grau”, nome adotado pela lei 5692/71, para esse nível de ensino). Reflexo da atenção que lhe foi dispensada pela Constituição Brasileira de 1988, no que toca a sua democratização.

No inciso II, art. 208, dessa carta magna, lê-se, em relação ao ensino médio que o estado deverá assumir uma “(...) progressiva extensão da obrigatoriedade”, caráter roubado pela EC (Emenda constitucional) 14, que deu nova redação ao artigo em referência, explicitando a responsabilidade do Estado com a “progressiva universalização do ensino médio”. Essa mudança evidencia a pouca convicção do Estado em fomentar políticas públicas eficientes e amplas para o ensino médio e o descompromisso de fato com sua implantação como etapa final da educação básica.

Na contramão dos países que já incorporaram o ensino secundário à educação básica, universalizando o acesso a esse nível de ensino, no Brasil o ensino médio passa para segundo plano nas prioridades das políticas educacionais, na medida em que perde aquele caráter de obrigatoriedade e gratuidade acima referidos a partir da Emenda Constitucional 14. Dessa forma, a universalização do ensino médio não se faz sem contradições e obstáculos, nos limites da própria legislação, e nos números das conclusões do ensino fundamental.

A política de universalização orienta-se para o atendimento a essa demanda, sem desprezar-se das novas exigências do mundo do trabalho, e vai determinar mais uma vez o vínculo entre educação e desenvolvimento, já que apregoa o perfil do concluinte do ensino médio nos marcos de uma (possível) empregabilidade, adotando uma concepção de ensino, em continuidade ao ensino fundamental, de aquisição de competências e habilidades, dentre as quais a flexibilidade é fator relevante na construção de uma competitividade, como se pode depreender da leitura dos incisos I e II do artigo 35 da LDB 9394/96, ao definir os objetivos do ensino médio, aqui reproduzidos para ilustrar nossa argumentação:

“I – a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento dos estudos;

“II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores”.

Enfim, a legislação coloca o aprendizado do aluno ou o perfil como *rito de passagem* para o mundo do trabalho, este, princípio e fim, causa e efeito da escolaridade, na perspectiva do mercado. A oferta de formação técnica, nesse nível de ensino, foi reestruturada conforme dispositivo do Decreto Federal nº 2.208, de 17.4.1997, atendendo

ao princípio da reforma do Ensino Médio que separou estas duas modalidades, funcionando a primeira como complementaridade da segunda.

Formalmente, a educação técnica de nível médio é oferecida por um número reduzido de escolas públicas, já que é considerada dispendiosa, ficando grande parte da oferta nas mãos da iniciativa privada, no espírito das orientações do Banco Mundial, de concentração de escolas e minimização do papel do Estado.

Embora o educando que faça um curso profissionalizante só receba diplomação de técnico se houver concluído o ensino médio, a formação geral intrínseca a essa modalidade carrega consigo “uma concepção de educação profissional, que considera uma formação básica, de caráter geral e sólida, o melhor meio de preparação para o mercado de trabalho” (OLIVEIRA, 2002, p.56).

Assim, apesar da mudança do caráter de obrigatoriedade, o ensino médio, pela concepção que traz em si, atrela-se à educação básica entendida como formação geral necessária para a inserção dos indivíduos no mundo do trabalho, preparando-os para funções flexíveis demandados pelo processo produtivo, no mais flagrante espírito adaptacionista.

Segundo, ainda, Oliveira (2002, p. 57):

(...) a reforma do ensino médio não pode ser abordada de forma isolada do conjunto das reformas educacionais que o Brasil viveu na década de 90. E a justificativa do governo para tais reformas é justamente a necessidade de melhorar a educação básica como educação geral, revendo sua estrutura e os vínculos com a ação e responder aos imperativos do mercado de trabalho e dos movimentos sociais organizados que a pleiteiam como um direito.

Um direito que, pela precariedade de nossas escolas, devido à falta de investimentos de peso e uma política articulada dentro do próprio sistema educacional, reduz o outro lado da moeda, o dever público, ao mero papel de garantia do acesso, com ações setorizadas de espectro limitado e focalizado. A inserção destes jovens no mercado/mundo de trabalho, em uma sociedade sob o impacto tanto da globalização quanto das políticas neoliberais, coloca-se numa via de mão dupla em que dois aspectos relevantes concorrem para sua efetivação. De um lado a preparação a que o jovem se submete na expectativa dessa inserção e por outro a formação que efetivamente lhe é oferecida para responder às exigências da sociedade para as funções que irá ocupar.

O primeiro aspecto supõe-se, consubstancia-se num projeto individual de formação e deve revelar as aspirações que o jovem tem para sua vida profissional. O segundo aspecto diz respeito à política educacional que tem concebido a formação escolar

e sua conseqüente qualificação/certificação como forma de responder às exigências do mercado de trabalho e como caminho democrático de consolidação de um projeto de uma sociedade aberta, moderna, desenvolvida, com oportunidades iguais de acesso aos bens produzidos por essa sociedade.

Essa questão não é nova e, de certa forma, resulta de muitos debates travados ao redor dos temas subdesenvolvimento e desenvolvimento econômico. Como já vimos, as políticas públicas sempre dispensaram à educação um protagonismo na perspectiva da destacada vinculação desta com o projeto de desenvolvimento sócio-econômico da sociedade.

Gentili (2002) é bastante contundente quando faz considerações a respeito da formação “cínica” da escola para o mercado de trabalho, fazendo do título do seu artigo “*Educar para o desemprego: A desintegração da promessa integradora*” o mote para a sua crítica ao vínculo educação e trabalho, do ponto de vista do desenvolvimento pessoal.

Frigotto (2002) reforça a necessidade de se questionar as análises pró-adaptacionistas, que tentam ajustar a formação e a educação profissional às novas formas de produção. Ajustes que reforçam o vínculo entre desenvolvimento e educação diante do aparato científico e tecnológico com base na ideia de empregabilidade, desconsiderando o desemprego e propondo uma formação que torne os indivíduos competitivos para disputar um posto no mundo do trabalho, como forma de inclusão, falsa, aliás, já que as dificuldades de inserção se dão menos por este último motivo que pela diminuição dos postos de trabalho.

Nessa mesma via, hoje, o mundo do trabalho parece, segundo Frigotto (2002), retomar a teoria do capital humano, tão em voga nos anos 1960–1970, como explicação para a não generalização dos benefícios trazidos pelo desenvolvimento, situando o “fracasso” ou o não acesso ao desenvolvimento, no plano social e pessoal, na falta de capital humano que pessoas e países pobres não conseguiram desenvolver.

Postulando como “possibilidade da igualdade entre nações e entre grupos sociais e indivíduos, mediante maior produtividade e, conseqüentemente, em termos das nações, maior competitividade e equilíbrio e, entre grupos e indivíduos, ascensão na carreira profissional, mobilidade social e conseqüente diminuição das desigualdades” (Frigotto, 1998, p. 58), a teoria do capital humano viu-se alvo de críticas, uma vez que não deu conta

de consolidar a promessa do pleno emprego diante do crescimento do desemprego estrutural e da precariedade do trabalho.

Nessa direção a educação deve pautar-se por buscar desenvolver nos alunos habilidades básicas no plano do conhecimento e atitudes e valores (como a flexibilidade) como fator de empregabilidade, orientação esta que está na base das políticas públicas educacionais contemporâneas, traduzidas em reformas educacionais postas em prática por vários países, entre eles o Brasil, explicitada na intenção dos organismos internacionais e pelos organismos vinculados ao mundo produtivo de cada país.

Parece importante aqui nos deter um pouco sobre o caráter que assume a legislação, no seio das reformas educacionais, que mitifica a preparação para o trabalho, ao comungar com as exigências do mercado, que dita os critérios de formação voltados para o trabalho, sem tocar na efemeridade e na ineficiência do perfil ditado, já que parece depositar no esforço individual, diante de uma política de desemprego, a chave para a inserção profissional.

A legislação prevê uma formação que atende às exigências do mercado que se reserva o direito de escolher, independentemente da formação e da qualificação apresentadas pelo candidato ao trabalho. Vê-se, pois, que o mercado não corre atrás da mão-de-obra, mas dita a velocidade com que os trabalhadores-atletas devem competir na pista que leva ao trabalho. O mercado conforma a demanda e não o contrário.

É o que nos demonstra Paiva (1997, p.45) quando aborda a “tendência ao reconhecimento de que a disponibilidade de qualificação já não influi de forma decisiva nas decisões de introdução de novas tecnologias”, trazendo “a discussão a respeito da importância da universalização do ensino básico e de melhoria de sua qualidade como condição de inserção dos países da América Latina, no contexto competitivo do mundo pós-keynesiano” (p. 117). A preocupação traz no seu cerne questões como a capacidade de sobrevivência de profissões bem delimitadas tradicionalmente e a desvalorização das profissões que até então permitiam rentabilidade e mobilidade social, o que toca diretamente ao ensino médio, por sua natureza, que alia ou desvincula formação propedêutica e formação profissionalizante, na perspectiva de sua universalização e compulsoriedade.

Para os países ditos em desenvolvimento, como o Brasil, a situação é dramática. Passada a euforia do “Milagre Brasileiro” dos anos de 1970, atravessamos o que se

costumou chamar de décadas perdidas, anos 1980 e 1990, ao lado de mudanças contínuas na estrutura do trabalho e a crescente concentração de riqueza nas mãos de uma minoria, fatos que começaram a empurrar para o mercado informal de trabalho milhares de jovens que não conseguem se inserir no mercado formal ou, tendo dele saído, não mais conseguem retornar. O que se traduz numa busca de independência profissional e do trabalho por conta própria quer como forma de inserção, quer como forma de fugir à fiscalidade tributária.

Esta é uma das questões do contexto em que se dá a discussão sobre o Ensino Médio no Brasil e se nos apresenta a questão, repetindo Paiva (1997, p. 120) “que em nada espanta que o ensino médio tenha perdido o rumo”. Desde a República, pensar a educação, ainda que ilusoriamente, pressupunha formar também quadros para a indústria nascente, pautando-se pela ideia de que a formação técnica melhoraria a indústria.

A lógica que sustentava a educação era a mesma que sustentava a economia: a racionalidade e o progresso: no contexto da indústria emergente do início do século, no estado nacionalista de Vargas, na promessa desenvolvimentista do período militar. A ordem desenvolvimentista, neste último período, coincidente com o momento de forte expansão da escola secundária, era aquele da concentração de renda e da repressão aos movimentos sociais. Aliás, o ajuste da economia e a abertura ao capital internacional faziam-se à custa de restrição às políticas sociais.

Os movimentos populares, interpretados como obstáculo ao desenvolvimento, desestabilizadores da ordem política, social e econômica do país, tão caras ao desenvolvimento, eram, juntamente com as ideologias estrangeiras, como o comunismo, duramente combatidos pelo regime militar, o qual reforçava a fé na educação oficial e exaltava a sua força adaptacionista.

Sem perder, no entanto, essa característica, a escolarização como instrumento de benefício econômico tanto no plano social como no individual começa a exigir a partir dos anos oitenta uma nova reflexão. Sem negar a contribuição econômica da escolarização da juventude, Gentili (2002) situa-a na perspectiva de mudança da lógica que a sustenta, distintamente nas décadas de 1950 e 1980.

Da lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social, etc.), passou-se a uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no

mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho. Morta definitivamente a promessa do pleno emprego, restará ao indivíduo (e não ao Estado, e às instâncias de planejamento ou às empresas) definir suas próprias opções, suas próprias escolhas que permitam (ou não) conquistar uma posição mais competitiva no mercado de trabalho. A desintegração da promessa integradora deixará lugar à difusão de uma nova promessa, agora sim, de caráter estritamente privado: *a promessa da empregabilidade* (GENTILI, 2002, p. 81).

Esta reflexão de Gentili (2002) nos interessa sobremaneira, já que diz respeito diretamente à perspectiva da formação que o indivíduo, e no caso deste estudo, o jovem concludente do ensino médio, terá que adotar para inserir-se no mercado de trabalho. Formação que teoricamente o habilita para o emprego, municiado de um capital de competências próprias incorporadas no processo escolar ou extra-escolar.

Está-se falando, efetivamente, de competitividade, como um saber fazer e um saber ser próprios para inserção no mercado de trabalho, encampado explicitamente pela atual reforma do ensino médio. Assim, Frigotto (2000, p. 224) expõe, criticamente, o vínculo entre o campo educativo e o campo da produção econômica:

O campo educativo, da escola básica à pós-graduação, no quadro do ajuste global, é, então, direcionado para uma concepção produtivista, cujo papel é o de desenvolver *habilidades de conhecimento, de valores e atitudes e de gestão da qualidade*, definidas no mercado de trabalho, cujo objetivo é formar, em cada indivíduo, um banco ou reserva de *competências* que lhe assegure *empregabilidade*.

Sobre essa questão Zibas (2001) faz um estudo crítico fundamental para a compreensão do espírito mercantilista que orienta a reforma do ensino médio. Evoca o caráter adaptacionista da Resolução 3/98⁵¹, apontando no inciso I do artigo 4º uma contradição, quando este sugere que o jovem seja “capaz de adaptar-se com flexibilidade a novas condições de ocupação...”. Esclarece a autora (p. 69):

sabemos que as novas condições de ocupação, além de incluírem artefatos tecnológicos constantemente renovados, compreendem uma profunda intensificação do trabalho e, principalmente, a precarização dos vínculos trabalhistas, com a supressão de diversos direitos obtidos por meio de lutas históricas e extremamente sofrida dos trabalhadores. Assim, as diretrizes são reveladoras ao relacionar, paradoxalmente, a necessidade de desenvolvimento do pensamento crítico e da autonomia intelectual à adaptação do jovem, minimizando o fato de que as competências intelectuais mais complexas deveriam, principalmente, instrumentalizar o aluno para a compreensão das novas relações sociais e para a ação coletiva transformadora. (ZIBAS, 2001, p. 69)

⁵¹A Resolução CNE/CEB nº 3/98, de 26 de junho de 1998, publicada no diário Oficial da União de 5.8.1998, institui as diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM).

Subtrai-se àquela orientação o caráter adaptacionista que transfere para o campo da subjetividade a responsabilidade pelo desenvolvimento da empregabilidade. Em outras palavras, a base da formação estaria na subjetividade. Qual subjetividade? Poderíamos nos perguntar. De acordo com as DCNEM a subjetividade, diz Zibas (2001, p. 69), “seria aquela derivada da estética da sensibilidade, que estaria significada pela criatividade, pelo belo, pela sutileza e pela delicadeza”.

O trecho abaixo (item 3.1 do Parecer CNE/CEB nº 15/98) tenta convencer o leitor sobre esse significado:

como expressão do tempo contemporâneo, a estética da sensibilidade vem substituir a da repetição e padronização, hegemônica na era das revoluções industriais. Ela estimula a criatividade, o espírito inventivo, a curiosidade pelo inusitado, a afetividade, para facilitar a constituição de identidades capazes de suportar a inquietação, conviver com o incerto, o imprevisível e o diferente (grifos no original). Diferentemente da estética estruturada, própria de um tempo em que os fatores físicos e mecânicos são determinantes do modo de produzir e conviver, a estética da sensibilidade valoriza a leveza, a delicadeza e a sutileza. Estas, por estimularem a compreensão não apenas do explicitado mas também, e principalmente, do insinuado, são mais contemporâneas de uma era em que a informação caminha pelo vácuo, de um tempo no qual o conhecimento concentrado no microcircuito do computador vai se impondo sobre o valor das matérias-primas e da força física, presentes nas estruturas mecânicas. A estética da sensibilidade realiza um esforço permanente para devolver ao âmbito do trabalho e da produção a criação e a beleza, daí banidas pela moralidade industrial taylorista. Por esta razão procura não limitar o lúdico a espaços e tempos exclusivos, mas integrar diversão, alegria e senso de humor a dimensões de vida muitas vezes consideradas afetivamente austeras, como a escola, o trabalho, os deveres, a rotina cotidiana. Mas a estética da sensibilidade quer também educar pessoas que saibam transformar o uso do tempo livre num exercício produtivo porque criador. E que aprendam a fazer do prazer, do entretenimento, da sexualidade, um exercício de liberdade responsável.

Não podemos deixar de citar Forrester (1997) que, a despeito de não ser *expert* em economia nem funcionária de qualquer organismo internacional que prescreve fórmulas para políticas públicas, mas crítica literária, faz menção com muita propriedade ao uso do tempo livre nestes tempos de desemprego. Diz a referida autora:

Não se sabe se é cômico ou sinistro, por ocasião de uma perpétua, irremovível e crescente penúria de empregos, impor a cada um dos milhões de desempregados – e isso a cada dia útil da semana, de cada mês, de cada ano – a procura “efetiva e permanente” deste trabalho que não existe. Obrigá-lo a passar horas, durante dias, semanas, meses e, às vezes, anos se oferecendo todo o dia, toda semana, todo mês, todo ano, em vão, barrado previamente pelas estatísticas. Pois, afinal, ser recusado cada dia útil, de cada semana, de cada mês, de cada ano, será que isso constituiria um emprego, um ofício, uma profissão? Seria isso uma colocação, um *job* ou mesmo uma aprendizagem? Seria um destino plausível?

Uma ocupação razoável? Uma forma realmente recomendável de emprego do tempo?”(p. 14).

É interessante notar como a autora do excerto acima é enfática na sua consideração sobre o tempo, ou o uso do tempo. Suas redundâncias exprimem mais do que um estilo ou uma figura de linguagem, mas a ironia e o paradoxo conceitual sobre a dimensão que o tempo dos sujeitos deve incorporar num tempo “em que a informação caminha no vácuo”.

A legislação parece sugerir uma pedagogia de auto-formação, abstrata, genérica, tão vaga, anti-matéria, quanto o próprio vácuo, que pela intervenção do sujeito criaria um universo de competências próprias para a materialidade espacial e temporal necessárias ao exercício do direito da cidadania (e do emprego), na sociedade que se globaliza. Adotando a estética da sensibilidade como “expressão da identidade nacional” e como facilitadora do “reconhecimento e valorização da diversidade cultural brasileira e das formas de perceber e expressar a realidade próprias dos gêneros, das etnias, e das muitas regiões e grupos sociais do país”, eleva-a a “um substrato indispensável para uma pedagogia que se quer brasileira” evoca a formação do jovem, como já dissemos em bases subjetivas, esquecendo-se das condições objetivas em que se dá essa formação.

O caráter vago e genérico desse discurso desconsidera as tensões que só o mundo do trabalho pode fazer emergir. Numa sociedade marcada por profundas e históricas desigualdades sociais, com uma economia globalizada marcada pela diminuição dos postos de trabalho, a subjetividade não significará mais que usar a criatividade para mera sobrevivência, como vem acontecendo com a classe média com suas estratégias alternativas (Paiva, 2001) e acontece já há muito tempo com as classes populares com suas estratégias de “viração”.

Empregar o tempo livre de forma criativa, na sociedade de consumo, exige objetivamente ganhos que advém do processo de produção. E o trabalho continua sendo a forma mais eficaz de inclusão nesse processo. Formal ou informal, a opção pelo trabalho, revela a disposição dos indivíduos de pertencerem a um grupo, o que não se faz apenas com a subjetividade, principalmente uma subjetividade que se quer única. Na verdade aquela adotada pelo discurso oficial que não considera as diferenças sociais e econômicas, como instrumento de debate, mas de superação individual.

A atividade criadora traz em si a semente do pensamento crítico, para o qual os jovens deveriam ser educados. Segundo Zibas (2001, p. 69):

(...) as diretrizes são reveladoras ao relacionar, paradoxalmente, a necessidade de desenvolvimento do pensamento crítico e da autonomia intelectual à adaptação do jovem, minimizando o fato de que as competências intelectuais mais complexas deveriam, principalmente, instrumentalizar o aluno para a compreensão das novas relações sociais e para a ação coletiva transformadora.

A subjetividade sugerida na legislação tem como propósito esvaziar a discussão sobre as novas relações sociais e econômicas de um ponto de vista crítico. Ao contrário estimula a saída individual de caráter adaptacionista através de malabarismos pessoais que incluem criatividade, espírito inventivo, afetividade, curiosidade etc. Dessa forma essas propostas assumem um caráter contemplativo já que prega um discurso adaptacionista, não como projeto político coletivo, mas de forte tonalidade individualista, paradoxalmente à proposta de “promover a crítica à vulgarização da pessoa, às formas estereotipadas e reducionistas de expressar a realidade, às manifestações que banalizam os afetos e brutalizam as relações pessoais”, através do desenvolvimento da estética da sensibilidade, centralizada no sujeito, no desenvolvimento de capital afetivo-cognitivo, como saída para o enfrentamento das situações imprevisíveis, inusitadas que hoje se colocam.

Completamos este raciocínio com a leitura do art. 3º, inciso I, da Res. CNE/CEB nº 3/98, que dizem dos objetivos da reformulação/implementação do currículo de modo a favorecer o aluno a “suportar a inquietação”, e que aparece também no Parecer CNE/CEB nº 15/98:

a Estética da Sensibilidade, deverá substituir a da repetição e padronização, estimulando a criatividade, o espírito inventivo, a curiosidade pelo inusitado, e a afetividade, bem como facilitar a constituição de identidades capazes de suportar a inquietação, conviver com o incerto e o imprevisível, acolher e conviver com a diversidade, valorizar a qualidade, a delicadeza, a sutileza, as formas lúdicas e alegóricas de conhecer o mundo e fazer do lazer, da sexualidade e da imaginação um exercício de liberdade responsável.

Zibas (2001, p. 70) nos chama a atenção para a inquietação a que o jovem está exposto hoje em dia, perguntando, retoricamente, pois já sabemos a resposta:

o que inquieta o jovem nesta proclamada pós-modernidade?” As respostas estão expostas diariamente na mídia: o desemprego, a corrupção, a violência... Nesse contexto, os recursos curriculares não deveriam ser canalizados para a acomodação do jovem, como sugere o texto oficial, mas para sua participação efetiva em processos transformadores.

Outras questões que se colocam é a visão do ensino médio como parte integrante da educação básica, isto é, o caráter de etapa final, de terminalidade, (OLIVEIRA, CURY, BEISIEGEL, 2002), desse nível de ensino em relação à educação básica. Beisiegel (2002) enfatiza a expansão das matrículas, a permanência e os conceitos de qualidade na perspectiva da democratização do acesso à escola. Já Cury e Oliveira (2002), além de questões como obrigatoriedade e extensão do ensino médio, tecem considerações a respeito da descentralização do ensino em geral, expondo a preocupação com o repasse dos serviços para esferas estatais ou municipais sem o devido financiamento, um convite à colaboração por parte da sociedade civil e das comunidades locais a participarem de iniciativas, manutenção e desenvolvimento no campo educacional.

Abordam ainda estes dois últimos autores o caráter predominantemente profissionalizante dado ao ensino médio, sua articulação com o ensino técnico e o caráter de formação geral como um meio de preparação para o mundo do trabalho, conforme já vimos no contexto das políticas públicas na primeira parte deste capítulo.

A essa crítica junta-se Davies (2002) quando afirma que as políticas públicas de financiamento, mesmo as providas de recursos significativamente altos, tenderão ao fracasso se não forem resolvidas questões de caráter estrutural como alocação de recursos prioritários para setores privados, privilégios de isenção de impostos de instituições chamadas filantrópicas, comunitárias ou confessionais, que sob esses rótulos podem exercer funções “sem fins lucrativos”, porém sabidamente lucrativos de caráter privado, em contradição com aquela finalidade não lucrativa regulamentada pela legislação; o descumprimento da aplicação dos percentuais mínimos em educação parte dos governos, com a complacência dos Tribunais de Contas que não exercem seu papel de agente fiscalizador, aprovando contas vinculadas às MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), nem sempre confiáveis.

O Ensino Médio na perspectiva da reforma da educação básica, sustentada pela Lei nº 9394/96 – (LDB) e pelo Parecer CNE/CEB nº 15/98 (DCNEM), privilegia de forma explícita a preparação para o mundo do trabalho (LDB, artigo 35, inciso II e artigo 36, § 4º), concebendo esse nível de ensino como etapa final (LDB, artigo 35), cujo produto de saída deve incorporar competências e habilidades em consonância com o novo perfil para o trabalhador no cenário das políticas econômicas neoliberais.

Ao comentar os artigos 35 e 36 da Lei 9394/96, o Parecer CNE/CEB nº 15/98 esclarece:

a concepção da preparação para o trabalho, que fundamenta o artigo 35, aponta para a superação da dualidade do ensino médio: essa preparação será básica, ou seja, aquela que deve ser base para a formação de todos e para todos os tipos de trabalho. Por ser básica, terá como referência as mudanças nas demandas do mercado de trabalho (DAVIES, 2002, p. 30).

Podemos dizer que essa perspectiva responde à necessidade de adequação da política econômica brasileira à política econômica mundial, fortemente marcada pelas políticas financeiras que têm no Banco Mundial um de seus principais agentes. Essa política expressa suas contradições, de um modo geral, quando representa a educação como fator de superação dos desequilíbrios dinâmicos e acelerador do crescimento econômico, ou quando trata a questão educacional do ponto de vista de sua funcionalidade. Esse quadro se completa com a prescrição de um Estado cada vez mais descentralizado e mínimo que divide a responsabilidade pela educação com a sociedade civil, colocando em suas mãos a alocação de recursos, sem mediação estatal, num contexto de economia global centralizada.

Por força dessa política, a escola muitas vezes passa a ser vista como uma empresa, cuja relação custo/benefício exige flexibilização das ocupações e cuja orientação profissional coloca a empregabilidade como responsabilidade pessoal, subjetiva, base para a formação de um perfil competitivo, de eficiência, colocando a eficiência(qualidade) do ensino diretamente vinculada às virtualidades do mercado.

As políticas do BM (Banco Mundial) tendem a enxergar no investimento em educação não apenas uma forma de melhor eficiência econômica externa do setor educativo, como também de alívio à pobreza, delegando para a escola o papel de resolver problemas que são antes de tudo sociais. Vê no investimento prioritário na escola um meio de

resolver o problema da qualidade como se fora um problema 'da sala de aula', pela mudança na proporção dos insumos educativos, sem encarar integralmente os problemas do contexto social que incidem no rendimento escolar (condições contextuais dos níveis de aprendizado efetivo), [o que] não passa de uma estratégia mal formulada (CORAGGIO, 2003, p. 109).

O Banco Mundial tem sido um dos mentores (filosófico e financeiro) da configuração atual dada ao ensino médio que se coloca para o jovem, de posse da

qualificação que lhe confere esse nível de ensino, como uma possibilidade de, supostamente, integrar o mundo do trabalho, ao corresponder ao perfil pré-profissional exigido pelas novas características do sistema produtivo.

Impõe-se, como perspectiva para o ajuste da economia exigida pelos agentes financeiros e o desenvolvimento do país, a adequação da formação da mão-de-obra necessária às novas relações de trabalho, na ordem mundial global, mas mascarando com suas políticas compensatórias a perversidade dessa lógica. A exigência de qualificação contribui para o aumento de matrículas no ensino médio, como forma de inserção ou manutenção no mercado de trabalho, já que a ideologia do mercado vende a ideia de que a escolarização deve ser uma qualificação para a produção. Desta forma, certificação e qualificação confundem-se. Como já se viu o perfil de saída desejado do aluno do ensino médio, constrói-se, pelo menos idealmente, sobre pilares determinados pela política econômica. Flexibilidade, competitividade, liderança, disponibilidade para aprender a aprender, habilidade para enfrentar o novo etc; são condições que os alunos devem desenvolver, no espírito empresarial, para enfrentar o trabalho (ou a falta dele).

De qualquer forma, supõe-se, o aluno ingressa no ensino médio tendo em vista, através da qualificação que o diploma/certificação desse grau de ensino lhe oferece, o credenciamento para o mundo do trabalho, seja para a inserção imediata, seja para profissionalização (especialização) futura.

Assumindo uma orientação de preparação para o trabalho, encobre no seu discurso a verdadeira face da realidade, quando aponta a competitividade e a flexibilidade como fatores de empregabilidade, sem considerar criticamente a estrutura do emprego na atualidade. Ignora de fato as novas relações de trabalho, o aumento dos postos de trabalho por conta própria em substituição ao trabalho assalariado com suas garantias trabalhistas e sociais. Ou pelo menos não denuncia a estrutura econômica que leva para a marginalidade e desemprego milhões de indivíduos, antes se deixa levar por uma visão determinista da situação, cuja solução depende mais do desempenho individual das pessoas, no caso do estudante, trabalhador ou futuro trabalhador, que de uma política de reestruturação econômica que ensejasse a inclusão do jovem no mundo do trabalho.

O debate atual mostra-nos, entretanto, um ensino médio descompassado com as reais necessidades do jovem estudante. Para Pochmann (2000) a universalização e a

democratização da educação impõem para o ensino médio mudanças substanciais, não devendo se configurar apenas como uma passagem para o ensino superior.

A esse respeito é interessante retomarmos o texto legal da reforma do ensino médio, a Lei nº 9394/96 e o Parecer CNE/CEB nº 15/1998, que vinculam a preparação geral, humanista, propedêutica, com a educação de preparação para o mundo do trabalho, de caráter técnico, possibilitando, em tese, a continuidade de estudos em nível superior e a qualificação para o trabalho. Para Cunha (2002, p. 128),

a inclusão de elementos profissionalizantes no currículo do ensino secundário, mesmo nos cursos de caráter nitidamente geral-propedêutico tem sido justificada pela necessidade de que a preparação dos jovens para o prosseguimento dos estudos em nível superior não deve estar separada de uma preparação tecnológica básica, que esteja votada para sua inserção no mundo do trabalho.

A perspectiva é de tentar eliminar a tensão histórica do ensino médio entre formação geral e formação para o trabalho. Tentativa que leva, pela orientação econômica, a conservar mais a segunda matriz. Pochmann (2000) sugere que a superação dos “acidentes de percurso” do ensino médio poderiam ocorrer se se combinasse universalização e democratização com a elevação da qualidade do ensino, traduzida na maior diversificação curricular, aliada a uma

contextualização do ensino às experiências de vida dos jovens, a partir da criação de espaços de aprendizagem e maior conhecimento da realidade juvenil brasileira. A multidisciplinaridade no tratamento de questões atuais como meio-ambiente, trabalho, saúde, violência e diferentes características econômicas e sociais regionais poderia ser extremamente útil no processo de formação mais adequado dos jovens (POCHMANN, 2000, p. 29).

Não podemos esquecer que isso só seria possível se os investimentos em educação fossem realmente compatíveis com as necessidades postas. O que não ocorre, dada a orientação de investimento pautado no custo-benefício, no espírito da desresponsabilização do Estado e do caráter assistencialista das nossas políticas públicas, que reforçam a ideia de dependência e saídas individuais para os problemas.

Considerando que o ensino médio tem um caráter terminal não profissionalizante, mas propugna pela preparação para o trabalho, interessava saber o significado da escolha por cursar essa modalidade de ensino e como se processava a otimização dos conteúdos escolares para a satisfação dos projetos pessoais de inserção profissional.

Não está em jogo a avaliação do ensino médio como política pública. As questões como qualidade e eficiência do ensino apenas tangenciam as preocupações. Na verdade, o

alvo maior do ponto de vista da estrutura do sistema é a fundamentação legal e seu vínculo com o mundo do trabalho. Em nenhum momento procurou-se fazer a defesa do caráter propedêutico ou profissionalizante do ensino médio. Entretanto, o vínculo da escola com o desenvolvimento traz a público questões sobre a formação e a qualificação que devem ser pensadas sob a perspectiva do mundo do trabalho. O que se condena é a utilização da educação com propósitos fortemente mercantis, sob o discurso adaptacionista da competência individual como forma de dissimular a falta de oportunidades, a precariedade do emprego, a exclusão social.

De acordo com Kuenzer, é preciso

compreender a educação, em geral e profissional, em todos os níveis e modalidades na perspectiva do direito à cidadania, em oposição à perspectiva em voga do investimento individual. Ou, dito de outra forma, é preciso trabalhar adequadamente com a perspectiva da contradição, posto que os modelos de sociedade são produção dos homens, e não de deuses; não são inexoráveis e dados para sempre (2002, p. 70).

As contradições são muitas, mas não invalidam o papel da escola. As relações que se constroem no seu interior entre alunos, conteúdos, conhecimentos de modo geral, professores etc. são indicativos da necessidade de se repensar a função da escola, no caso em questão, do ensino médio, a partir de suas próprias contradições e dos sujeitos que vivem essas contradições.

A subjetividade que se pretende seja respeitada não é aquela imposta pela legislação que reduz os indivíduos a um grupo pretensamente homogêneo, acrítico, de acordo com o pensamento único, sem espaço para as divergências. Mas exatamente aquela que possibilita a emersão do cidadão, em cenários amplos de participação, não apenas os das políticas públicas sociais de inclusão, que revelam o outro lado da moeda: o caráter altamente excludente de nossa sociedade.

A educação não deve estar a serviço da economia no sentido de adaptar-se a ela, mas deve sim questionar seus modelos, seus métodos, seus resultados. Deve estar a serviço de um projeto que inclua o mundo do trabalho sem mistificações.

Os estudantes desenvolvem uma relação ambígua com a escola, por que, ao mesmo tempo em que percebem sua importância para seus projetos de vida não deixam de ver suas falhas no que concerne ao seu papel. Para Souza (2003), o ensino médio não prepara nem para o trabalho, nem para a vida. Para Paiva (1997) o ensino médio perdeu o rumo. Considerando que nas sociedades grafocêntricas o domínio da leitura e da escrita é

um instrumento de participação social, indispensável para a organização do trabalho, nas sociedades tecnológicas a tecnologia não terá papel menos importante.

Em ambos os casos os cidadãos apropriam-se de técnicas que usarão no trabalho. O que se quer dizer é que o resultado deste estudo indica que é preciso discutir o papel da escola na interface com o trabalho com novas balizas. Propedêutico ou profissionalizante? A questão vai além: sendo o trabalho elemento de pertencimento, de identificação, de inclusão, o que está em jogo é o discurso oficial que não coloca em debate as características das novas relações de trabalho, suas contradições, seus limites e possibilidades. Apenas deixa ao indivíduo a tarefa de adaptar-se ao mercado, imputando-lhe a responsabilidade pelo desenvolvimento de competências e habilidades como meio de competição e inserção laboral.

Dentro desse contexto, resta ao jovem municiar-se buscando a auto-formação, através de cursos extra-escolares na crença de que esse caminho o levará de alguma forma a satisfazer suas expectativas. Essa busca acaba por ofuscar a escolarização que por exigência do mercado torna-se apenas uma credencial que vai permitir aos jovens lutar por uma vaga no mundo do trabalho ou sonhar com o prosseguimento de seus estudos em nível superior. Os projetos transformam-se em sonhos, já que as condições objetivas de planejamento e efetivação necessárias aos projetos dão lugar às condições subjetivas que sustentam esses sonhos.

As saídas são individuais, da parte do jovem, ou de ação social, da parte do poder público. Nega-se uma formação de fato para essa juventude que acaba por não se identificar com o percurso escolar que lhe foi imposto. O problema central está na insistência em manter o vínculo com as exigências do mercado sem pensar nas necessidades dos jovens. Milhares desses jovens serão jogados no mercado informal.

2.5. AS DESIGUALDADES NO ENSINO MÉDIO DO BRASIL: UM COMPLEXO SOCIAL, ÉTNICO E DE GÊNERO

O Ensino Médio brasileiro, já de longa data, enfrenta desafios que o colocam com o segmento da educação básica brasileira mais problemático, não sem uma explicação palpável, que vai desde sua vocação propedêutica para as classes economicamente privilegiadas, e que vem neste segmento apenas um trampolim para o ensino superior, e o seu maior dilema, ser ou não ser voltado para uma formação profissional? Assumir de vez

uma formação técnica e fragmentada para os segmentos da classe trabalhadora atendendo diretamente as demandas do sistema produtivo vigente.

Procuraremos neste texto apontar as desigualdades como um dos grandes e complexos problemas a serem enfrentados pelo País no que tange as políticas públicas de educação voltadas para o segmento Ensino Médio da educação pública brasileira. Foi realizada uma análise dos resultados sobre os diversos problemas existentes no Ensino Médio no Brasil, visto pelo ângulo da identificação destas variáveis.

As informações foram construídas a partir de bancos de dados oficiais disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), e Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES.

Na origem e na finalidade deste estudo buscamos elementos que subsidiem debates e proposições sobre os rumos do desenvolvimento do país, fundamentalmente sobre as dimensões das desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira e sua relação direta com a educação pública.

A educação escolar ocupa um lugar fundamental na sociedade contemporânea para a formação humana e o exercício da cidadania, isto tem sido consensual em vários documentos oficiais disponibilizados pelo próprio ministério da educação. A escolarização constitui um fator de ascenso social, especialmente por intermédio do acesso ao trabalho e à renda, possibilitando ainda o acesso a outros bens socialmente construídos, como o conhecimento, a cultura e a qualidade de vida. A distribuição desigual da educação escolar em termos qualitativos e até quantitativos como é o caso do ensino médio público, constitui, portanto, um importante entrave à promoção da equidade social.

De acordo com o IBGE (2000), a situação educacional de determinado país ou região é analisado, internacionalmente, pelo nível médio de escolaridade de sua população de 15 anos ou mais. Esse número é calculado levando-se em conta o último ano ou série que cada habitante dessa idade completou. Por exemplo, no Brasil, quem concluiu o ensino médio e não ingressou no ensino superior tem uma escolaridade de 11 anos. Se ele ingressou no ensino médio, mas foi reprovado na primeira série desse nível, sua escolaridade é de 8 anos, relativos ao ensino fundamental. O indicador do nível médio de escolaridade é a média de anos de estudos das pessoas que tem 15 anos ou mais, sendo

resultado, portanto, da soma dos anos de estudos de cada habitante acima de 15 anos, dividida pelo número de habitantes com essa idade. O Brasil apresentou, em 2009, uma escolaridade média de 7 anos, a qual é inferior à de muitos outros países, inclusive da América Latina, como Chile e Argentina.

Em torno dessa média, entretanto, existe uma expressiva variabilidade, revelando desigualdades entre as macrorregiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste); entre os habitantes das zonas urbanas e rurais; entre os brancos e os negros; e entre os mais pobres e os mais ricos. Uma forma de realizar a comparação entre os mais pobres e os mais ricos consiste em dividir o total da população com a faixa etária em foco em grupos de igual número, tomando como critério a renda familiar per capita (soma da renda de todos os membros da família dividida pelo número de membros). Usualmente utiliza-se a divisão em cinco grupos e compara-se o quinto mais pobre (ou seja, o grupo formado pelos 20% com menor renda familiar per capita) ao quinto mais rico (os 20% de maior renda familiar per capita). Observa-se segundo a PNAD/2008, que aqueles que se encontram entre os 20% mais pobres tem em média 4,8 anos de estudos e os que estão entre os 20% mais ricos, 7,7 anos. A região que apresenta a maior escolaridade média é o Sudeste, com 7,7 anos; do lado oposto, encontra-se o Nordeste onde essa média é de 5,6 anos. Os habitantes do Brasil urbano apresentam 7,5 anos de estudo e o rural 4,2 anos.

A escolaridade média da população branca é de 7,8 anos e a dos negros 6 anos. É possível mostrar que a grande desigualdade é entre esses segmentos populacionais calculando-se a diferença entre as médias de escolaridade por eles apresentadas. Assim, a diferença entre a escolaridade média do Sudeste e do Nordeste é de 2,1 anos de estudo; entre a zona urbana e a rural é de 3,3 anos; entre os brancos e os negros é de 1,8; e entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos é de 2,9 anos. Esses dados evidenciam, portanto, que o nível de escolaridade da população brasileira é baixo e desigual.

Tal situação é identificada como o grande problema para o campo da escolarização brasileira. Caracteriza-se como um macro-problema que se origina dos problemas existentes nos diferentes níveis de ensino, uma vez que o nível de escolaridade é resultado direto do acesso e aprovação nas progressivas séries e níveis. E neste caso, queremos chamar a atenção para a especificidade do ensino médio, visto que a média de estudos do brasileiro, como foi mostrada acima, fica limitada em sua grande maioria ao ensino fundamental.

O Ensino Médio é caudatário dos problemas do ensino fundamental. Os entraves observados no fluxo escolar do ensino compulsório, sua elevada taxa de evasão e baixa taxa média esperada de conclusão comprometem o acesso ao ensino médio. Assim, a proporção de jovens de 15 a 17 anos que, segundo a PNAD/2008, encontram-se cursando o ensino médio, é de apenas 45,3%, ou seja, menos da metade daqueles que estão na faixa etária adequada a esse nível de ensino. As desigualdades nesse acesso são pronunciadas, especialmente quando considerada a renda das famílias desses estudantes: entre os 20% mais pobres, menos de 1/4 (24,8%) dos jovens de 15 a 17 anos cursam o ensino médio, proporção que, para os 20% mais ricos, é de 76,1%.

Nordeste e Sudeste também segundo dados da PNAD/2008, se distanciam nesse indicador, apresentando o primeiro 30,1% e o Sudeste 57,4%. Entre os jovens residentes da zona rural, apenas 24,7% estão incluídos no ensino médio na faixa etária adequada. Jovens negros também se encontram em desvantagem (com percentagem de 35,6%) em relação aos brancos (56,6%). Índices também desiguais de conclusão do ensino fundamental, a idade elevada de conclusão do ensino fundamental e a necessidade de trabalhar encontram-se entre os fatores que levam aos baixos percentuais, ou seja, a maioria dos jovens enxerga a conclusão do ensino fundamental com a “linha de chegada” de seus estudos, devido as cobranças de vários fatores, mas primordialmente a condição sócio-econômica.

Os problemas de fluxo escolar repetem-se no ensino médio, o que acarreta taxas médias esperadas de conclusão também inadequadas, como mostrou o Censo Escolar de 2008. A estimativa é de que apenas 69% dos alunos que ingressam no ensino médio o concluem. A maior desigualdade observada entre regiões, nesse indicador, é entre o Centro-Oeste (com 59,6%) e o Sudeste (70,5%). O desempenho nos testes que buscam avaliar a aprendizagem dos alunos também evidencia graves insuficiências. Observa-se que a proporção de alunos com desempenho adequado em Língua Portuguesa é de 6,2%, valor que na Região Norte é de 2,5%. Um pouco mais elevado no Sudeste (7,6%), o indicador evidencia que nem mesmo um aluno em dez atinge o desempenho esperado. A situação não é diferente em Matemática, cuja proporção média de desempenho adequado para todo o país é de 6,9% dos alunos. Nesse caso, a distância mais elevada encontra-se entre a região Norte (2,1%) e a Região Sul (10,1%).

Entre os fatores que podem explicar o baixo acesso ao ensino médio, conforme mencionado, encontra-se a inadequação etária para o ingresso e conclusão do ensino

fundamental. Isso é evidenciado pela média de idade dos estudantes do ensino médio, que alcança 19,6 anos, segundo dados da PNAD/2008, quando o esperado seria em torno dos 16 anos. A necessidade de trabalhar e auferir renda associa-se à idade, o que é mostrado pelo percentual de jovens de 15 a 24 anos que trabalham ou procuram emprego, o qual atinge, segundo a PNAD/2008, 65,3%, ou seja, quase 2/3 dessa população. Também é expressivo o percentual de jovens que frequentam o ensino médio e trabalham (34,9%).

O acesso ao ensino médio é também prejudicado pela insuficiência de recursos financeiros destinados a esse nível de ensino. Segundo dados do IPEA, em 2009 apenas 6% dos recursos do Ministério da Educação foram alocados em áreas para o ensino médio. Nos estados, instância pública responsável pela oferta desse nível de ensino, o percentual de recursos foi de 13%. Outro fator que compromete o acesso ao ensino médio é o índice insuficiente e desigual de conclusão do ensino fundamental: 54% para todo o Brasil, sendo 38% no Nordeste e 69,3% no Sudeste.

De acordo com os dados do IPEA/2009 foram selecionados três aspectos da infraestrutura: laboratório de ciências, biblioteca e laboratório de informática. São insumos essenciais para o processo ensino-aprendizagem nessa etapa, quer considerada a desejável continuidade de estudos, quer levada em conta a possibilidade de inserção mais imediata no mundo do trabalho ou acesso ao ensino superior. Repetem-se, nesse nível de ensino as deficiências de qualidade observadas no ensino fundamental. A pior situação é apresentada quanto ao acesso ao laboratório de ciências: metade dos estudantes (51%) do ensino médio público não o tem presente em suas escolas. Quanto às bibliotecas, esse percentual é de 38,1% e ao laboratório de informática atinge 39,5%. Considerando-se a relevância da informática na vida contemporânea, a necessidade do domínio de habilidades nessa área para o avanço nos estudos e inserção no mundo do trabalho, e a dificuldade de acesso a equipamentos e conhecimentos nessa linguagem para alunos de nível mais baixo de renda, a existência de mais de 1/3 de alunos em escolas que não possuem laboratório de informática revela a distância da qualidade da oferta do ensino médio público a padrões mínimos desejáveis.

Da mesma forma que no ensino fundamental, no ensino médio observam-se deficiências quando se trata da formação e valorização de professores. A proporção de professores sem licenciatura, mínimo exigido pela legislação, ainda atinge 11,7%. Especialmente grave é o déficit de professores habilitados nas disciplinas de Matemática e

das ciências. Em Matemática, somente 20,4% tem habilitação específica; em Biologia, esse percentual é de 44,4%; em Química, 22,2%, e em Física os habilitados somam apenas 10%. A dificuldade no recrutamento de professores licenciados nessas áreas é generalizada em todo o país, devido principalmente as precárias situações dos sistemas públicos de educação, baixos salários e quase inexistente incentivo à formação continuada destes.

Provavelmente associada à falta de professores habilitados encontra-se a desvalorização da profissão docente. Mesmo tendo a remuneração/hora mais elevada que nos outros níveis da educação básica (R\$10,20), a carreira de magistério no ensino médio parece não ser suficientemente atrativa para os jovens no momento de sua escolha profissional ao se dirigirem ao ensino superior, especialmente nas áreas das ciências consideradas duras. Observa-se que vagas para essa formação muitas vezes não são preenchidas.

Quanto ao problema da permanência dos alunos no ensino médio, duas causas devem ser destacadas. A primeira de acordo com a PNAD/2008, diz respeito às condições econômicas e sociais adversas de grande proporção dos alunos da rede pública, evidenciada pela comparação dos percentuais daqueles oriundos de famílias com rendimento per capita até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Ainda conforme a PNAD/2008 no 1º ano do Ensino Médio, esse percentual é de 31,8%, enquanto no 3º ano decresce para 21,8%, mostrando que o comprometimento na renda dificulta a permanência dos alunos mais pobres nesse nível de ensino.

Por último, a permanência insuficiente é também revelada pela alta taxa de evasão no ensino médio, levando a inferir que esse não é atrativo para os jovens. Tal aspecto motivacional é de natureza complexa e pode incluir tanto situações de vida, mais imediata, como processos educativos que respondem pouco ao que os jovens tem como horizonte profissional, como é o caso da distância entre conhecimentos e habilidades desenvolvidos no ensino e sua aplicabilidade no enfrentamento do mundo do trabalho que aguarda esses jovens, ou no qual já se encontram inseridos.

O que mostram os indicadores escolhidos para observação sobre mudanças nos problemas de acesso, permanência, desempenho e conclusão do ensino médio, nos últimos anos? As desigualdades observadas em 2008 repetem as de anos anteriores, são menores ou mais acentuadas? Analisando-se a proporção de jovens de 15 a 17 anos cursando o ensino médio para cada estrato sociodemográfico nos anos 1998 e 2008, observa-se que

apesar de essa taxa ter dobrado nesses 10 anos, o crescimento foi maior para os segmentos que já se encontravam em melhor condição em 1998. Dessa forma, as desigualdades observadas acentuaram-se nesse período, à exceção do hiato entre brancos e negros que é quase o mesmo nos dois anos (20,1 e 20,6 pontos percentuais). O maior crescimento do acesso na idade correta dos moradores da zona urbana que da zona rural afastou esses dois grupos de 18,5 para 24,7 pontos percentuais. O maior distanciamento, entretanto, foi observado entre as regiões Sudeste e Nordeste. Em 1998, o hiato entre elas era de 17,6 pontos percentuais e, em 2008, acentua-se para 27,3 pontos.

Conforme comentado anteriormente, a possibilidade de cursar o ensino médio na idade adequada depende do sucesso no ensino fundamental. Como mostrado, a diferença nas taxas médias esperadas de conclusão do ensino fundamental das duas regiões intensificou-se no período, afastando-as também no indicador de proporção de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio. Quanto à taxa média de conclusão no ensino médio, a comparação entre os anos de 1998 e 2008 evidencia piora, de um modo geral. Em 1998, dos alunos que ingressavam no ensino médio (que eram em muito menor número, é necessário lembrar), 82,9% o concluíam, taxa que, em 2008, cai para 68,5%.

A queda ocorreu em todas as regiões, mas foi maior no Centro-Oeste que no Sudeste, o que levou ao crescimento do hiato entre elas nos anos analisados. O percentual de alunos de ensino médio que o concluem na Região Centro-Oeste passou de 70,7% para 59,6% e no Sudeste, de 78,2% para 70,5%, aumentando de 7,5 pontos percentuais para 10,9 a diferença entre essas regiões nesse indicador. A taxa média de conclusão reflete as taxas de promoção, repetência e evasão. Observa-se que o grande crescimento das matrículas nesse nível de ensino foi acompanhado por evasão mais elevada, que passou de 8,3% em 1998 para 9,6% em 2008.

Frente ao que foi apresentado, parece cada vez mais evidente o fracasso dos sistemas nacionais de educação e de integração social para atender à população juvenil, seja pela pulverização de ações e programas, seja pela diminuta escala relativa de atendimento, seja pela competição de políticas entre distintas esferas de governo (União, estados e municípios), organismos não governamentais (ONGs) e empreendimentos patronais associados à responsabilidade social. Ademais, cabe também destacar que os maiores obstáculos à reprodução social juvenil têm como referência a verdadeira crise que se encontra em curso na transição do sistema educacional para o mundo do trabalho.

A emergência do desemprego estrutural entre os jovens torna mais distantes as possibilidades de constituição de trajetórias ocupacionais e de vida vinculadas à ascensão social. O processo de imobilidade social intrageracional (a última ocupação não se diferencia do primeiro emprego), quando não o caso de regressão intergeracional (a posição de vida e trabalho do filho é inferior a do pai), pode tornar frustrada a perspectiva de construção de um futuro pelo trabalho digno, mesmo no ambiente de elevação da escolaridade.

CAPÍTULO 3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM BALANÇO DO GOVERNO FHC E DO GOVERNO LULA

O governo do presidente de Fernando Henrique Cardoso (FHC) teve à frente do Ministério da Educação (MEC), nos dois mandatos consecutivos 1994 e 1998, um mesmo ministro, o economista e ex-reitor da UNICAMP, Paulo Renato Souza, que teve passagem pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), onde ocupou a sua vice-presidência. Durante a sua gestão como ministro da educação, Paulo Renato teve aprovadas a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), a Emenda Constitucional nº 14 que, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e sua regulamentação (Lei nº 9.424/1996), e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001).

Algumas pistas da orientação política sob a qual o MEC se encontrava talvez esteja na participação do Brasil, em março de 1990, na “Conferência de Educação para Todos”, em Jomtien, na Tailândia, que resultou na assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Essa conferência, que teve como “patrocinador”, além da UNESCO e do UNICEF, o Banco Mundial, que vai inaugurar a política patrocinada por esse banco, de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade, isso do nosso ponto de vista marca a entrada definitiva do Brasil nas políticas neoliberais para a educação. Neste sentido, a LDB contrariando a Constituição Federal realoca os papéis quanto às responsabilidades na educação. Em seu artigo 2º. Quando diz: “A educação, dever da família e do Estado (...). Ao contrário da Constituição Federal que afirma no seu artigo 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família” (...). Isto ao nosso ver não é apenas uma mudança na reorganização ortográfica do artigo da LDB, é a bem da verdade uma expressão de um tempo, expressão de mudança de um paradigma, neste caso o paradigma de financiamento da educação pública no Brasil.

Como se sabe, essa declaração estabelecia como meta principal à universalização, nos países signatários, do acesso à educação básica, em especial do ensino fundamental, tendo em vista as péssimas condições de acesso e permanência da educação básica no país no final da década de 1990. Para que estes objetivos fossem atingidos deveriam ser

elaborados, pelos mesmos países, planos decenais de educação, como é o caso do PNE 2001-2011 no Brasil. Como desdobramento desse processo e visando a dar subsídios ao plano decenal, foi realizada em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993, a “Semana Nacional de Educação para Todos” com intensa participação de órgãos governamentais, assim como de entidades da sociedade civil. Desse evento resultou no “Compromisso Nacional de Educação para Todos” com o objetivo de orientar a elaboração do “Plano Decenal de Educação para Todos”. Já no seu texto final, vamos encontrar em suas metas globais, entre outras:

- Ampliar progressivamente a participação porcentual do gasto público em educação no PIB brasileiro, de modo a atingir o índice de 5,5%, meta esta que não foi atingida até hoje, quase vinte anos depois deste encontro;

Tendo em vista esta última meta, foi ainda assinado em julho de 1994, no ainda Governo Itamar Franco, o “Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica” que, entre outras medidas, estabelecia o compromisso de se fixar um Piso Salarial Profissional Nacional de R\$ 300 reais à época (cerca de R\$ 800 em valores atuais). Esse acordo foi posteriormente ignorado pelo Governo FHC (Monlevade, 1996, e Silva, 1996).

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) no governo FHC na metade de seu primeiro mandato, ficaram ainda mais evidentes os interesses voltados para a educação privada e a privatização do sistema público. Vale ressaltar que foi uma ação incisiva do MEC que provocou uma reviravolta no processo que vinha sendo debatido por setores populares da educação desde a Constituinte de 1988, e que por meio de uma manobra regimental no Senado, o projeto originário da Câmara e fruto desta longa discussão é substituído por outro, elaborado, a “toque de caixa”, na “cozinha” do MEC, e com a paternidade assumida pelo senador Darcy Ribeiro. Esse projeto é aprovado em fevereiro de 1996 no plenário, de onde retorna para a Câmara, que introduz pequenas alterações e o aprova em 17 de dezembro de 1996. De lá segue para sanção presidencial e é promulgado como lei em 20 de dezembro do mesmo ano, sem qualquer veto presidencial, fato raro em nossa história e que mostra sua total sintonia com a nova aliança no poder (Saviani, 1997).

A última medida legal de impacto, no que se refere ao financiamento da educação, adotada no Governo FHC foi a aprovação do Plano Nacional de Educação, PNE (Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001). Cabe a essa lei definir as metas a serem atingidas pela

educação no país na década que começa, bem como os meios para que estas se realizem. Inicialmente, cabe comentar que a tramitação do PNE, em muitos aspectos, foi uma reprise do que ocorreu na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O ponto de partida para o PNE foi dado pela própria LDB ao estabelecer, em seu art. 87, que a União, no prazo de um ano a partir da sua aprovação (20/12/97), deveria encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a nossa já conhecida “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

Nesse ínterim, enquanto se travavam os debates finais em torno da aprovação do texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 31 de julho de 1996, cerca de 5 mil pessoas, de 27 estados brasileiros, reuniam-se em Belo Horizonte, no *campus* da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), para realizar o I Congresso Nacional de Educação (CONED), o qual, em sua plenária de encerramento, estabeleceu, como uma das tarefas de seus participantes, construir de forma coletiva e democrática um Plano Nacional de Educação que buscasse, dentro do possível, “expressar a compreensão e a vontade coletiva da sociedade brasileira” (CNTE, 1996, p. 58).

Este processo resultou no Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira, aprovada em 9 de novembro de 1998, no II CONED, realizado também em Belo Horizonte, a partir de um documento prévio discutido com associações de profissionais da área, com as entidades estudantis e com associações acadêmicas e científicas. Este projeto, por sua vez, foi encampado pelo deputado federal Ivan Valente do Partido dos Trabalhadores (PT), que lhe deu entrada na Câmara dos Deputados em 10 de fevereiro de 1998, onde se constituiu no PL nº 4.155/98. Paralelamente, o governo federal construía o seu projeto, feito a partir de consultas a diferentes entidades, o qual acabou enviado ao Congresso Nacional posteriormente ao prazo determinado pela LDB, assim como um dia após a entrada do projeto do deputado Ivan Valente.

Com a identificação de PL nº 4.173/98 ele foi apensado ao PL nº 4.155/98 em 13 de março de 1998. Coube a relatoria ao deputado Nelson Marchezan, do PSDB e com uma longa folha de serviços aos governos de plantão desde os tempos da ARENA, na ditadura militar. Tendo em vista a prioridade de entrada e, portanto, de discussão do projeto encabeçado pelo deputado Ivan Valente, mais uma vez e de forma análoga ao que ocorreu na discussão da LDB, a estratégia governista foi a de apresentar um substitutivo que, em sua estrutura e princípios gerais, pautou-se no PL nº 4.173/98. Contudo, tendo em vista a mobilização do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e de deputados

comprometidos com a defesa da escola pública, associada ao efeito das audiências públicas promovidas pela Comissão de Educação da Câmara para debater a questão, o texto final do relator apresentou alguns avanços, em especial no que se refere ao financiamento da educação, avanços estes que caíram por terra em virtude dos vetos do presidente da República.

O Plano Nacional de Educação (2001-2011) definiu as metas e os objetivos da educação brasileira para a próxima década. Em consonância com este PNE, caberá aos estados e municípios elaborarem seus respectivos planos. O princípio básico que norteou a elaboração do PNE (PL nº 4.155/98) em primeiro lugar, foi de estabelecer um parâmetro básico de custo/aluno que assegurasse um ensino de qualidade como, aliás, determinam a Constituição Federal e a LDB e, a partir daí, e tendo em vista as necessidades de atendimento dos diversos níveis e das modalidades de ensino, chegar a um valor preciso dos recursos financeiros necessários de acordo com um cronograma de desembolso para o cumprimento das metas e dos objetivos definidos pelo plano, coisa essa que nunca saiu do papel, vemos recentemente o PNE sendo reeditado para mais dez anos, tendo em vista que as suas metas, na grande maioria, não foram atendidas.

A partir deste procedimento chegou-se ao valor de 10% do PIB a ser gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino público, por um período de 10 anos, após o qual e vencidos os atrasos acumulados já tradicionais, esses valores se estabilizariam no patamar de menos de 4% do PIB. Já o procedimento adotado no projeto aprovado foi o oposto: não se estabelece um padrão básico de custo/aluno e define-se um conjunto extremamente extenso e detalhado de metas (295 no total), sem o correspondente compromisso financeiro definido, ou seja, cai-se mais uma vez num documento repleto de “boas intenções”, mas sem qualquer compromisso firmado pelo executivo do país.

O aspecto positivo do texto final do relator foi a propositura de que os gastos públicos com educação atingissem o equivalente a 7% do PIB, ao passo que o projeto do Executivo propunha 6,5% do PIB *com recursos públicos e privados*, o que significaria, praticamente, congelar os gastos públicos atuais com ensino, que não superam 3,5% do PIB. Contudo, este ponto positivo do texto aprovado diante do projeto do Executivo foi vetado pelo presidente FHC e nenhum valor foi fixado. Outro problema sério que permeia todo o texto aprovado do PNE é a falta de explicitação, em suas metas quantitativas, da parcela que caberia ao Poder Público cumprir, mais especificamente ao que se refere o

papel do executivo federal, visto que os estados e municípios já estão sobrecarregados financeiramente.

Mesmo porque, como veremos a seguir, para conquistarmos o cumprimento das metas previstas no PNE aprovado, mesmo com todos os problemas apontados, com certeza precisaremos de recursos da ordem daqueles previstos no *PNE da Sociedade Brasileira* (PL nº 4.155/98), ou seja, 10% do PIB que representam, aproximadamente, 1/3 dos recursos hoje arrecadados pelo Poder Público no Brasil.

3.1. A POLÍTICA EDUCACIONAL EM AÇÃO DO GOVERNO FHC: A PRIORIDADE É A PRECARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

No que se refere ao financiamento da educação, podemos dizer que a política para o setor nos anos FHC teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior “participação” da sociedade. Entendamos aí algumas lógicas deste governo, primeiro que o modelo é gerencial, desta forma a escola se torna empresa, e deve funcionar como tal, cortando gastos, “otimizando” pessoal, e focando basicamente no rendimento, não no rendimento humano, mas no que se refere à lógica de competências e habilidades, como vimos nos PCN’s. E a maior participação da sociedade entenda-se como a transferência da educação como responsabilidade do Estado, para a mão da família, indiretamente isto significa que os alunos aos poucos devem ser levados para as escolas privadas, para tirar a sobrecarga do sistema público de educação e claro, enriquecer mais os empresários do “ramo” educacional.

Dentro desta lógica, e em estreita coerência com o pensamento neoliberal, prioriza-se, por exemplo, o ensino fundamental em detrimento do ensino médio, tendo em vista que as necessidades iminentes do mercado de trabalho são para esta modalidade de ensino. Quanto a possíveis recursos adicionais, estes deverão advir do setor privado, por intermédio das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário de pais e dos “Amigos da Escola” conforme conhecido projeto da Rede Globo de Televisão. Esta postura talvez explique porque, no período FHC, o país gastou em recursos públicos, em média, 3% do PIB com ensino e 8% do PIB com o pagamento de juros e encargos da dívida pública. O resultado foi um gasto médio por aluno da educação básica da ordem de 11% de nossa

renda *per capita*, ou cerca de R\$ 300/aluno-ano. Apenas como ilustração, os americanos gastam em termos absolutos (US\$ 7.000/aluno-ano).

O Governo FHC também vai ser lembrado pela intensa propaganda que fez para mostrar que os gastos com educação no país foram comparáveis àqueles dos países desenvolvidos. O ponto alto desta batalha de *marketing* foi manchete estampada no boletim *on-line* do INEP de 23/11/98, que dizia: “Brasil gasta com educação igual (*sic*) países da OCDE”. De acordo com o texto, segundo dados da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), o país gastou em educação pública o equivalente a 5% do PIB, fato que o colocava no mesmo patamar de boa parte dos países do Primeiro Mundo. Esta notícia, como boa parte daquelas divulgadas pelo INEP em seu *site*, teve entusiasmada repercussão por parte da imprensa, que sempre ressaltou como fonte da informação a insuspeita OCDE.

Mas não sem tempo o truque foi desmascarado por Otaviano Helene (2000) professor do Instituto de Física da USP, conforme depoimento dado em audiência pública na Câmara dos Deputados referente ao PNE. Ele entrou em contato com a OCDE, solicitando informações sobre como a organização havia chegado àquele gasto com educação para o país e obteve como resposta que a fonte fora, na verdade, o próprio INEP. Bem, contado o milagre, vamos ao santo, ou seja, qual foi a fonte do INEP? Este se valeu, na verdade, de um estudo feito pelo economista Barjas Negri⁵², ex-presidente do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), arquiteto do FUNDEF e que, ainda, substituiu José Serra no Ministério da Saúde. Está explicada a “mágica”!

Nesse trabalho, o autor, tendo por base a receita de impostos dos diferentes níveis de governo e os percentuais mínimos vinculados ao ensino e, somando-se a isso os recursos do salário-educação e do sistema “S” (SENAI, SENAC e SENAT) e estimando-se, grosseiramente, o gasto das famílias no setor privado em 0,9% do PIB, chega-se a 5,4% do PIB em recursos públicos e privados (NEGRI, 1997). O INEP, em seu relatório à OCDE, transformou então este valor em 5% do PIB em recursos públicos para a educação. Este cálculo consta também em um texto “para inglês ver e ler” produzido pelo MEC, “Development of education in Brazil” (MEC, 1996).

⁵² Em 2006, Barjas Negri teve seu nome envolvido no escândalo das sanguessugas, como suposto braço direito de José Serra do PSDB na liberação da compra de ambulâncias superfaturadas. Estadão. Donos da planam vão depor sobre Abel Pereira. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/busca/barjas+negri/%20/elei%3%a7%c3%b5es%202006>. Acesso em: 11 dez.2011

Assim, no que se refere aos recursos vinculados para o ensino, o valor a que o estudo de Negri chegou reflete o quanto o país gastaria com manutenção e desenvolvimento do ensino se a Constituição Federal, as leis estaduais e as leis orgânicas municipais fossem cumpridas, coisa que nunca aconteceu. Ora, mas o grande problema, quando o assunto é o financiamento da educação, é exatamente que os poderes públicos tudo fazem para burlar a determinação legal; é o dilema da diferença entre os recursos potenciais para o ensino e aqueles efetivamente gastos, e nesse aspecto o Governo FHC pouco fez para dar mais transparência a essa difícil questão.

Considerando ainda a receita do salário-educação (0,27% do PIB), concluiu-se portanto, que o potencial de recursos para o ensino é de cerca de 4,5% do PIB, um valor, como vimos, claramente insuficiente para que sejam atingidas as metas do PNE. Por outro lado, fica a questão: quanto é gasto, de fato, com ensino no país? O estudo que mais buscou aproximar-se dos valores efetivamente gastos foi feito pelo IPEA (Castro e Fernandes, 1999) e chegou a um valor de 4,2% do PIB para os gastos com ensino no Brasil. Cabe, contudo, ressaltar que esse estudo tomou por base dados de 1995, antes portanto da aprovação da LDB. Todavia, como vimos, essa lei não introduziu modificações significativas no que se refere à ampliação dos recursos para o ensino e, logo, há uma grande probabilidade de o número efetivamente gasto atualmente estar próximo deste apontado pelo IPEA.

Portanto, nos anos FHC, apesar do o país ter vivido um progressivo aumento da carga tributária, esta melhoria da arrecadação pouco ou nada repercutiu no sentido de ampliar efetivamente os gastos com ensino público no Brasil. Aliás, dois fatores ajudam a entender porque esse aumento das receitas públicas não se refletiu em maiores gastos com ensino. Em primeiro lugar, isso aconteceu porque boa parte do aumento ocorreu na esfera federal, que é a que possui menor comprometimento com a educação, sendo responsável, segundo o mesmo estudo do IPEA (CASTRO E FERNANDES, 1999), por apenas 25% dos gastos do setor. Inclusive, no período, apesar do grande aumento das receitas federais, os gastos da União com ensino caíram em termos reais (AÇÃO EDUCATIVA, 1999). Em segundo lugar, o aumento de receita ocorreu basicamente por meio da criação de fundos e contribuições, como a famigerada CPMF (Contribuição “Provisória” sobre a Movimentação Financeira), que são fontes sobre as quais não incidem os percentuais

constitucionais para o ensino (que só se aplicam sobre os impostos) nem as transferências constitucionais para os estados e municípios.

Um outro aspecto das políticas concretas de financiamento da educação do Governo FHC que merece análise refere-se à forma como foram enfrentadas as desigualdades regionais no setor. E aqui a situação encontrada por ele, ao assumir a presidência, era preocupante; segundo ainda os dados obtidos por Castro e Fernandes (1999), em 1995 o gasto médio por aluno do Ensino Médio variou entre um mínimo de R\$ 216 no Estado do Pará e um máximo de R\$ 1.635 no Distrito Federal (que recebe recursos da União) (CASTRO E FERNANDES, 1999). Calculando-se o desvio-padrão entre os diferentes estados, obtém-se, para um valor médio de R\$ 460, um índice de 56% quando se considera o valor do DF, e de 30% quando não se leva em conta esta unidade da federação. Entre as redes municipais e estaduais, nas quais se encontram 90% dos alunos do ensino fundamental e médio, notam-se também grandes discrepâncias. Assim, segundo o mesmo estudo, o gasto médio por aluno na rede municipal em 1995 foi de R\$ 418, ao passo que na rede estadual foi de R\$ 502, um valor 20% superior. As diferenças, contudo, no interior dos estados são muito mais gritantes. Assim, enquanto o gasto médio por aluno na rede estadual de São Paulo foi de R\$ 574, na rede municipal ele foi de R\$ 1.390, um valor 2,4 vezes maior. Em situação oposta, nos estados de Alagoas, Maranhão e Piauí, os alunos que frequentaram as escolas estaduais receberam, em média, 2,5 vezes mais recursos que seus colegas que frequentaram a rede municipal.

Para enfrentar esse problema, o Executivo passou a ter, com a aprovação do FUNDEF, um grande instrumento à mão. Contudo a possibilidade de reduzir as diferenças entre estados nos gastos por aluno não se transformou em realidade porque, como já vimos, o governo federal não cumpriu o papel que lhe cabia de equalizar os gastos. Assim, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2000), em 1999, o fundo propiciou um valor médio de R\$ 474 por aluno/ano, oscilando entre R\$ 308 no Estado de Pernambuco e R\$ 927 no Estado de Roraima, com um desvio-padrão de 34% em relação à média. Fosse outra a postura do governo federal, fixando, por exemplo, um valor mínimo de R\$ 1.000/aluno, um grande passo teria sido dado para resolver este problema. Contudo, como já comentamos, nem o mínimo definido pela fórmula da lei (cerca de R\$ 465 nesse ano de 1999) foi cumprido.

Por outro lado, o FUNDEF exerceu um forte impacto no sentido de reduzir as discrepâncias encontradas entre os gastos por aluno nas diferentes redes de ensino no interior de um mesmo estado. O problema é que esta equalização se deu pela via da socialização da miséria, tornando precárias aquelas redes que, em função de gastos mais elevados, apresentavam melhores indicadores de qualidade e salários. Por sua vez, os recursos transferidos para as redes mais pobres foram insuficientes para que estas apresentassem indicadores mínimos de qualidade como determina a Constituição Federal.

Um último aspecto a se comentar nesta avaliação refere-se aos empréstimos internacionais na área da educação. Tendo por base apenas aqueles firmados na esfera do Banco Mundial, constata-se que foram aprovados, nas duas gestões FHC, cinco projetos (Fundescola 1 e 2, Projeto de Fortalecimento da Qualidade da Educação Básica do Ceará, Projeto de Educação na Bahia e Projeto de Suporte à Reforma em Ciência e Tecnologia), totalizando US\$ 579 milhões de recursos do banco, este recurso foi disponibilizado entre 1994 e 2002.

Não é nosso objetivo fazer uma análise detalhada desses projetos, mas o que se constata é que eles estão em sintonia com a prioridade do Banco Mundial de investir principalmente no ensino fundamental, particularmente nas quatro séries iniciais, e que reproduzem boa parte dos problemas detectados pelos estudos já feitos sobre eles. Entre estes salientamos: custo financeiro elevado, uma vez que são empréstimos bancários; presença de custos indiretos significativos para a elaboração dos projetos; pequena participação tanto técnica quanto social na sua elaboração e no acompanhamento dos quais, geralmente, são excluídos tanto o parlamento quanto os eventuais “beneficiários” como os executivos estaduais e municipais; captação de recursos (caros) para projetos que poderiam ser desenvolvidos com recursos locais; contração das políticas educacionais mais amplas a seus objetivos e metas tanto políticas como sociais; e, por fim, reduzida eficácia diante dos objetivos pretendidos (FONSECA, 1995, LAUGLO, 1997, e AÇÃO EDUCATIVA, 1999).

Assim, o que se constata é que o país pouco se beneficia de fato desses recursos que, proporcionalmente, pouco representam no total de recursos aplicados em educação (menos de 1%), mas que acabam tendo uma influência decisiva em alinhar as políticas educacionais do país – com consentimento do executivo federal – com aquelas priorizadas pelas agências multilaterais (leia-se nações mais ricas do mundo), políticas estas que, diga-

se de passagem, não são seguidas pelos países que controlam essas agências, ou seja, o ditado “faça o que eu falo, não faça o que eu faço” serve como receituário aos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

3.2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM BALANÇO DO GOVERNO LULA (2003 - 2010)

Não há como negar que a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, em 1 de janeiro de 2003 gerou uma série de expectativas que há muito vinham sido frustradas e porque não dizer silenciadas. Desde 1989 quando se deu a sua primeira disputa à presidência do Brasil e que somente a sua quarta tentativa para chegar ao cargo presidencial, após derrotar o candidato do PSDB e ex-ministro da Saúde José Serra, com 61,30% dos votos válidos, em segundo turno é que este fato se concretiza.

Com a eleição vencida, o governo Lula se destaca inicialmente com a preservação da manutenção de uma política fiscal de geração de superávit, a fim de pagar os juros da dívida externa e interna, satisfazendo ao desejo dos capitalistas financeiros. Neste item não há qualquer desacordo com o seu antecessor, pois a prática de manter a economia superavitária foi pontualmente cumprida durante os oito anos do governo FHC (Fernando Henrique Cardoso). Surge também o corte dos gastos sociais e buscam-se ou intensificam-se as parcerias com o setor privado em todas as áreas, dentre elas a educacional, como a renúncia fiscal e a proposta de fim da gratuidade do ensino superior público (DAVIES, 2004).

Ainda de acordo Davies (2004, p. 246) destaca que “o programa do governo na campanha eleitoral de 2002 era bastante vago na questão do financiamento federal da educação pública”. Houve grande similaridade às ações realizadas no governo anterior – vetos às metas do PNE/2001 relacionadas ao aumento de aplicação de recursos na educação -, surgiu à proposta de revisá-las, principalmente, o veto dado à aplicação de 10% do PIB em educação ao final de dez anos do Plano Nacional de Educação (2001-2011).

Neste sentido, nos apresenta Davies (2004), o governo Lula não cumpriu com os dispositivos da Lei n.º 9.424/96, que regulamentava o então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização do Magistério (Fundef), quanto ao cálculo do valor mínimo por matrícula no ensino fundamental e, portanto, à complementação federal devida aos Fundef's estaduais. Isto resultou em uma perda de cerca de R\$ 6 bilhões em 2003 e 2004 coisa que sobrecarregou mais ainda estados e municípios brasileiros, mas

principalmente estes últimos. Tal constatação confirma que a política neoliberal para o financiamento da educação do governo FHC ganha em alguns setores até certa vigor, no recém formado governo Lula. Além disso, outra medida prejudicial à educação foi a “reforma tributária”, aprovada pela EC n.º 42/2003 e prevista para vigorar até 2007, pois desvincula 20% dos 18% de impostos que o governo federal é obrigado a aplicar em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). “Em 2003, essa desvinculação resultou numa perda de R\$ 4,5 bilhões para educação” (DAVIES, 2004, p.249).

Passada toda a euforia que envolve a vitória de Lula, fica evidente que a nova formação do Ministério da Educação enfrenta problemas das mais diversas ordens. O que podemos chamar de a “dança dos ministros”, pois é no mínimo emblemático que num espaço de tempo tão curto, e de um governo de um partido que sempre teve ligações históricas com a educação, e demonstrou isto principalmente através de suas administrações municipais, tenha tido tanta dificuldade em consolidar seus ministros, ou pior, fazer escolhas bastante duvidosas no que tange a ligação deste com o próprio debate interno que o partido já realizava há décadas de seus setores internos ligados a educação.

Numa breve retrospectiva é importante recordarmos da escolha do primeiro ministro da Educação, Cristovam Buarque que quase se impôs ao presidente Lula, que o indicou sob o peso e pressão da mídia, demitindo-o na primeira oportunidade. Vale registrar que o PT (Partido dos Trabalhadores), já trazia uma longa e profícua história de experiências bem-sucedidas em educação nas gestões municipais, onde possuía uma discussão acumulada sobre o tema na sua Caed (Comissão de Educação), com ativa participação nos embates envolvendo a elaboração e a aprovação do Plano Nacional de Educação, de onde, Cristovam Buarque nem de longe possuía uma vinculação orgânica com esse processo, ou até mesmo com o próprio PT, coisa que se revelou posteriormente com sua saída do mesmo para o PDT (Partido Democrático Trabalhista).

Fragilizado diante da Casa Civil do então ministro José Dirceu, Cristovam e sua equipe não conseguiu sequer executar integralmente o orçamento de sua pasta, quanto mais obter os recursos adicionais, sua curta gestão foi marcada pela criação de programas de nomes no mínimo pomposos como: Escola Básica Ideal, Brasil Escolarizado, Escola Moderna e Universidade do Século XXI. Até a criação de um programa de confecção e distribuição de uniformes escolares para todo o país se cogitou, solicitando ao INEP estudos que aferissem o tamanho de crianças e jovens das diferentes regiões do Brasil.

Em janeiro de 2004, com a saída de Cristovam Buarque, a escolha de Tarso Genro que é advogado e nunca teve nenhum tipo de ligação orgânica com os debates acerca dos rumos da educação pública brasileira, surge muito mais como um nome ligado ao núcleo de poder político do presidente Lula, do que propriamente uma escolha de caráter técnico-educativo.

Tarso Genro, como que numa espécie de continuidade, desenvolveu suas tarefas mais voltadas aos interesses de articulação política do Planalto, pouco se envolvendo com o MEC, cujo dia-a-dia ficou a cargo de seu então secretário-executivo, Fernando Haddad, que tornou-se seu sucessor de fato. De nosso ponto de vista é ressaltar que o peso político do ministério da educação mudou. Com o cacife de Tarso, a equipe teve menos problemas de execução orçamentária e pôde desenhar e implementar políticas de médio e longo prazo.

Entres estas, cabe destacar o Prouni (Programa Universidade para Todos) onde da noite para o dia, abriu-se na rede privada de ensino superior um conjunto de vagas gratuitas ou semigratuitas, graças à isenção de impostos para o setor privado, superior ao total de vagas oferecidas pela rede federal até então. Esse programa, na verdade, representa um claro retrocesso quando se pensa em ampliar o acesso a esse nível de ensino às camadas mais pobres da população sem abrir mão da qualidade. Na verdade, o Prouni reduziu as perspectivas de os jovens dessas camadas ingressarem numa instituição pública, o que se refletiu até mesmo na queda na procura pelos vestibulares de universidades estaduais e federais.

Já com a saída de Tarso Genro para o Ministério da Justiça e a entrada em definitivo de Fernando Haddad, o terceiro ministro do governo Lula, é aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), para a qual a capacidade de articulação política de Fernando Haddad, que assumiu a pasta em 29 de julho de 2005, foi peça importante.

Não obstante, mesmo com a significativa ampliação dos recursos da União no novo fundo (de R\$ 249 milhões em 2006 no Fundeb para mais de R\$ 5 bilhões em 2010 para o Fundeb), não se pode esquecer que esses recursos responderão por não mais de 9% do montante total do Fundeb. Em termos de recursos novos da União para a educação básica, e lembrando que até 30% da sua complementação ao Fundeb pode sair dos 18% da vinculação constitucional, esse adicional representou, a partir de 2010, cerca de 0,12% do PIB, o que é muito pouco.

Basta observar que é menos do que a União deveria destinar ao Fundef em 2007, nos termos do artigo 6º da lei n. 9.424/1996. Como ressalta o relatório do TCU referente a 2007 (TCU, 2008, p. 139), “caso fossem cumpridas as determinações do mencionado ‘Acórdão TCU no 1252/2005-Plenário’, o valor da complementação da União ao Fundef em 2006 superaria os R\$ 5 bilhões”. 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 por aluno.

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 11/3/2010, 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.

Vejam a situação do Ensino Médio geral público no Brasil, que talvez seja a mais problemática de todas, tendo em vista que mais da metade dos jovens brasileiros que estão em idade escolar para este segmento, estão fora dele. A falta de políticas públicas de educação voltadas para este segmento da população demonstra que o Fundeb caminha timidamente em direção à reconceptualização do ensino médio público, principalmente quando se pensa no cumprimento das metas de universalização do Plano Nacional de Educação editado em 2001.

Segundo dados da PNAD-IBGE de 2010, 82,1% da população com idade entre 15 e 17 anos frequentava a escola em 2010, no entanto, somente 47,1% estavam na etapa de ensino adequada à sua faixa etária, ou seja, o ensino médio. Apesar da igualdade formal prevista na Constituição, os estudantes brasileiros ainda são segmentados em categorias conforme sua origem territorial, chegando a receber do Estado, no período, um gasto por aluno que atingiu a diferença de cinco vezes entre o menor e o maior valor aplicado.

Quanto ao Fundeb, esperava-se inicialmente que a nova vinculação de recursos da União para a educação básica seria respeitada, o que representaria uma complementação de cerca de “R\$ 2 bilhões em 2007, R\$ 3,1 bilhões em 2008, R\$ 4,9 bilhões em 2009 e 10%

do montante da contribuição dos Estados e Municípios ao fundo a partir de 2010, alcançando cerca de 7,6 bilhões em 2010 e 8,4 bilhões em 2011⁵³”, coisa que sabemos todos não aconteceu, sendo “relançado” o PNE 2011-2020, onde mais uma vez este documento se configura apenas como uma carta de “boas intenções”.

Enquanto anunciava a implantação do Fundeb e anunciava o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a proposta de continuidade da DRU (Desvinculação de Recursos da União) até 2011, aprovada em dezembro de 2007, o que significa a manutenção da política de arrocho dos programas sociais e a impossibilidade prática de se atingir as metas do Plano Nacional de Educação. Além disso, se é inegável que o Fundeb representou avanços em relação ao Fundef, também é inegável que a extinção da subvinculação de despesas ao ensino médio e à erradicação do analfabetismo, aprovada no bojo da EC nº 53/2006, provocou, em 2007, a queda absurda do financiamento a estes segmentos.

Para que tenhamos a noção mínima do desafio a ser enfrentado pelo financiamento público da educação no Brasil, se houvesse um acréscimo de investimentos em educação da ordem de 2,2% do PIB significaria, em valores de 2010, R\$ 56,7 bilhões (CASTRO, 2009)⁵⁴, o que equivale a 2,5 vezes o orçamento federal executado na função “educação” naquele ano ou 25 vezes a projeção de complementação da União ao Fundeb neste ano.

Tomando por base estudo feito pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação (CARREIRA e PINTO, 2007), que resultou na proposta do CAQI (Custo Aluno-Qualidade Inicial), que procura estabelecer qual seria o valor a ser gasto por aluno no país (abrangendo salários dos profissionais, prédios e equipamentos, recursos para conservação e manutenção, etc.), constata-se que, para o ano de 2010, o valor mínimo do Fundeb deveria ser majorado em 41% para atingir o valor do CAQI que, atualizado (INPC/IBGE), estaria em R\$ 1.905 por aluno-ano, considerando apenas o valor com MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

A prioridade na distribuição desses recursos sempre foi marcada por fatores de natureza político-partidária como aponta Rosana Evangelista da Cruz em sua tese de doutorado “Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletiva e

⁵³ BRASIL. Plano Plurianual 2007-2011: mensagem presidencial. Vol. I, p. 16.

⁵⁴ CASTRO, Maria Helena Guimarães de. As desigualdades regionais no Sistema Educacional Brasileiro. In: Seminário sobre Desigualdades e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, 12 a 14 de agosto de 2009: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

redistributiva da União – o FNDE em destaque” (CRUZ, 2009), muito embora tenha havido um avanço na ação da União em seu papel supletivo, o impacto é muito pequeno em virtude do pequeno montante dos valores repassados.

Com relação ao baixo valor-aluno, a autora mostra que no biênio 2005/2006 (cuja valor médio do repasse foi três vezes maior do que aquele feito nos dois biênios anteriores), foram transferidos, em média, R\$ 35,55 por aluno, um valor que representa menos de 4% o mínimo nacional do Fundeb para 2007.

O Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, promulgada em 19 de dezembro de 2006. O novo fundo é fruto de um longo processo de discussão sobre a necessidade de alteração do modelo de financiamento da educação básica no Brasil. Nesse debate, ficaram evidentes os limites da política de financiamento anterior, baseada na focalização dos recursos educacionais no ensino fundamental e na omissão da União no financiamento da educação básica como um todo.

Constituído de 27 fundos estaduais de caráter contábil, o Fundeb terá vigência de catorze anos (contra dez anos do Fundef) e abrange toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e as modalidades correspondentes), não mais se restringindo ao ensino fundamental. Assim como o Fundef, o novo fundo representa uma subvinculação dos recursos que a Constituição Federal vincula para a manutenção e o desenvolvimento da educação (artigo 212). Enquanto o Fundef subvinculava 15% dos quatro principais impostos e transferências (ICMS, IPI Exportação, FPM e FPE e a Lei Kandir)⁵⁵, o novo fundo bloqueará 20% de todos os impostos, excluindo apenas os impostos próprios municipais (IPTU, ISS e ITBI)⁵⁶ e os recursos arrecadados por meio do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) pelos governos estaduais e municipais.

Os recursos do fundo serão redistribuídos de acordo com as matrículas declaradas por Estados e Municípios nas diversas etapas e modalidades da educação básica. No Fundeb, serão contabilizadas apenas as matrículas presenciais e que estiverem em acordo com as competências constitucionais de cada ente federado, conforme texto do artigo 211 da Constituição Federal. Assim, matrículas de educação infantil mantidas pelas redes estaduais e matrículas de ensino médio mantidas pelas redes municipais não serão consideradas para efeito de distribuição dos recursos.

⁵⁵ ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados; FPM: Fundo de Participação dos Municípios; FPE: Fundo de Participação dos Estados.

⁵⁶ IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano; ISS é a sigla simplificada do ISSQN, Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza; ITBI: Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Intervivos. “Intervivos” significa que a transmissão do bem é feita entre duas pessoas vivas, ou seja, transmissões advindas de herança não estão sujeitas a esse tributo.

Nos fundos estaduais em que o custo por aluno alcançado com recursos depositados por Estados e Municípios for inferior ao custo por aluno nacional, a União complementarmente até equalizar seus valores ao mínimo nacional. A novidade é que os valores da complementação foram definidos no texto constitucional, sendo progressivos durante os três primeiros anos, e após o quarto ano essa participação se tornará percentual em relação ao montante de recursos depositados pelos Estados e Municípios.

A implantação do Fundeb será feita de maneira gradual, seja para a elevação da subvinculação dos recursos, seja para a inserção das matrículas das etapas e modalidades que antes não eram incluídas no Fundef. A gradatividade também incide sobre a complementação da União. Na medida em que se eleva o percentual de recursos depositados, também se eleva a incorporação das matrículas, conforme o quadro abaixo:

Fundeb	2007	2008	2009	2010
Impostos atuais	16,66%	18,33%	20%	20%
Impostos novos	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10%
Matrículas	Ensino Fundamental + 1/3 das demais etapas	Ensino Fundamental + 2/3 das demais etapas	Toda a Educação Básica	Toda a Educação Básica

Gradatividade na Implantação do Fundeb – Fonte: Ministério da Educação/2011

Em 2007, o Custo-Aluno Nacional foi de R\$ 946,29 e beneficiou oito Estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí). Em 2008, esse valor foi corrigido para R\$ 1.137,30 e está projetado para beneficiar nove unidades da federação (somou-se aos citados o estado do Amazonas). Esse crescimento está diretamente vinculado ao aumento do aporte de recursos da União para a complementação, conforme teor da EC nº 53. A regulamentação do Fundeb estabeleceu 16 subdivisões para a distribuição dos recursos. Para o ano de 2007, a regulamentação referendou decisão da Junta de Acompanhamento⁵⁷ acerca dos fatores de diferenciação entre etapas e modalidades de 14 delas, como podemos visualizar no quadro abaixo:

⁵⁷ A MP (Medida Provisória) nº 339/06, que deu origem à Lei nº 11.494, instituiu, no âmbito do Ministério da Educação, a Junta de Acompanhamento dos Fundos, formada por um representante do MEC, que a presidia, um representante do Consed e um representante da Undime. A missão da Junta era especificar anualmente as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos.

Modalidade	Fator
Creche	0,8%
Séries Iniciais do Ensino Fundamental Urbano	0,9%
Séries Iniciais do Ensino Fundamental Rural	1%
Séries Finais do Ensino Fundamental Urbano	1,05%
Séries Finais do Ensino Fundamental Rural	1,1%
Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,15%
Ensino Médio Urbano	1,25%
Ensino Médio Rural	1,2%
Ensino Médio em Tempo Integral	1,25%
Ensino Médio integrado AA educação Profissional	1,3%
Educação Especial	1,2%
Educação Indígena e Quilombola	1,2%
Educação de Jovens e Adultos	0,7%
Educação de Jovens e Adultos integrada a Educação Profissional	0,7%

Fatores de diferenciação entre etapas e modalidades no Fundeb - Fonte: Ministério da Educação/2011

A Lei nº 11.494/2007 transformou a antiga Junta na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação de Qualidade, composta pelo MEC e por cinco representantes da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e do Consed (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação). Mas há um limitador importante para o trabalho da Comissão: os fatores de diferenciação não poderão variar em percentuais superiores ou inferiores a 30%, tendo como referência o custo por aluno das séries iniciais do ensino fundamental urbano. Além disso, a educação de jovens e adultos não poderá consumir mais de 15% dos recursos distribuídos por cada fundo estadual. Apesar da grande subdivisão na hora de distribuir os recursos, a regra somente é válida para construir a matriz distribuidora, não obrigando o gestor a aplicar os recursos nas etapas e modalidades na mesma proporção em que os recebeu, sendo estes de uso indistinto, o que naturalmente poderá gerar desequilíbrio na distribuição destes.

No Fundeb, continua vigente a exigência de que pelo menos 60% dos recursos auferidos por meio do fundo sejam aplicados no pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Nesse caso, os profissionais do magistério são os docentes e os profissionais que prestam suporte pedagógico direto ao exercício da docência.

A descentralização dos recursos para a educação também tem sido um dos eixos da estratégia de reforma econômica dos Estados Nacionais, somando-se à focalização e à privatização. Para Pinto (2009) é uma das estratégias do capitalismo avançado para o processo de organização dos sistemas educacionais públicos, contribuindo para sua desconstrução.

Os processos de descentralização se desenvolveram em nossa região a partir de três modalidades: regionalização, nuclearização e municipalização. A mais importante delas, a municipalização, apresenta-se em três possibilidades na área da educação: a) o Município se encarrega de todo o ensino, em uma ou mais etapas no âmbito de sua jurisdição; b) o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; c) o Município se encarrega de determinados programas, tais como merenda escolar e transporte de alunos, os quais são desenvolvidos junto à rede estadual. (PINTO, 2009, p. 120)

No caso do ensino médio, a política de descentralização significou a transferência da gestão do ensino toda para o para o governo estadual. É possível afirmar que isso representou a legalização da política de omissão da União para com o financiamento da educação básica, neste caso, especificamente o ensino médio, onde os efeitos desse processo foram perversos, pois que este não foi acompanhado de reformas na distribuição de recursos, que continuaram concentrados na União e, na maior parte dos casos, representou uma precarização dos serviços oferecidos⁵⁸.

No processo de criação do Fundeb, houve grande resistência da União em compartilhar recursos na proporção pretendida pelos demais entes federados. A lógica do modelo anterior era a crescente desresponsabilização quanto ao financiamento da educação básica, descentralizando essa atribuição para os Estados e, principalmente, para os Municípios. Essa herança não foi revista, pois não encontramos nenhum elemento no novo modelo que aponte para uma reversão da tendência de descentralização. A novidade é a maior presença da União quanto à sua complementação e à aprovação de uma participação percentual aos recursos depositados pelos Estados e Municípios a partir de 2010. A propósito, a regulamentação da EC nº 53 mantém a possibilidade de repasse de escolas, alunos e recursos das redes estaduais para as municipais⁵⁹.

⁵⁸ ROSAR, Maria de Fátima. "A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro". Em OLIVEIRA, Dalila. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997; ARELARO, Lisete. "Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento 'Balanço do primeiro ano do Fundeb, relatório MEC'". Em DOURADO, Luiz (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas/Goiânia: Autores Associados/Editora da UFG, 1999; OLIVEIRA, Cleiton. "A municipalização do ensino brasileiro". Em OLIVEIRA, Cleiton et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999; ARAÚJO, Luiz. *Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC*. (Dissertação de mestrado.) Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

⁵⁹ ARAÚJO, Luiz. *A educação básica no governo Lula: um primeiro balanço*. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

3.2.1. O BANCO MUNDIAL E O GOVERNO LULA: A “NOVA” ESTRATÉGIA DE ASSISTÊNCIA AO PAÍS (EAP)

Segundo Leher (1998), o Banco Mundial foi levado a reconhecer que a educação sozinha não gera crescimento. Este exige, além de “capital humano”, capital físico e ambiente macroeconômico favorável. Embora tal atitude possa parecer fragilidade teórica do Banco, de acordo com o referido autor, não se trata de uma postura ingênua, mas de uma proposição “operante” que o legitima a modificar a agenda política dos países dependentes, implementando reformas na educação.

Para Soares (1996, p, 27), os programas sociais impostos pelo Banco Mundial possuem, efetivamente, caráter compensatório destinado a atenuar as tensões sociais gerais, resultantes do ajuste econômico.

O combate à pobreza tem um caráter instrumental onde os programas sociais visam garantir o suporte político e a funcionalidade econômica necessários ao novo padrão de crescimento baseado no liberalismo econômico.

Nesse contexto, a ênfase dada à educação pelo Banco Mundial é “especial”, não apenas como instrumento de redução da pobreza, mas, principalmente, como fator fundamental para a formação de “capital humano”, necessário aos requisitos do novo padrão de acumulação do capital. Por esta razão, a maioria dos países periféricos vem promovendo as reformas educacionais.

As reformas educacionais nos países caracterizaram-se pela promoção e acomodação às novas divisões internacionais do trabalho, cuja base é a redução do sistema educacional ao ensino elementar. Assim, com uma conotação política e ideológica bastante definida, as reformas, segundo Leher (1998, p.186), são “dirigidas a uma categoria importantíssima em termos políticos: os excluídos, agora redefinidos como pobres”.⁶⁰

Esse propósito aparentemente bem-intencionado, entretanto, pode reforçar as desigualdades de classes, disseminando a ideia de que as classes populares devem ter acesso apenas a uma educação “básica”. Mesmo a formação do ensino fundamental não rompe com as concepções instrumentais (criticadas como voluntaristas). “O objetivo do

⁶⁰ O termo excluído merece algumas ressalvas. No nosso entendimento, refere-se aos trabalhadores que não estão fazendo parte formalmente do mercado de trabalho assalariado, mas nunca deixam de estar inseridos nas relações de produção capitalista, embora de maneira marginal. Vale ressaltar que os pobres desempregados continuam sendo consumidores de bens e serviços e, como tal, assumem algumas funções necessárias ao funcionamento do sistema, daí não estarem inteiramente excluídos do processo.

ensino é o mercado de trabalho, visando à flexibilidade, à formação dos valores e atitudes favoráveis a este mesmo mercado”. (LEHER, 1998, p. 211).

Ao definir como prioridade a educação básica, o Banco Mundial está fazendo uma nova releitura da Teoria do Capital Humano em que “educação é a principal variável da probabilidade de que um dado indivíduo ultrapasse a linha da pobreza” (IDEM, p.113).

A prioridade da educação básica defendida pelo Banco Mundial teve respaldo no Brasil, por parte do Ministério de Educação e Cultura, na década de 1980, a partir do reconhecimento de que esse nível de ensino possui um financiamento mais barato, com maior rentabilidade, além de fornecer elementos suficientes ao trabalhador para a inserção no mercado de trabalho. No cumprimento desse propósito, o Banco Mundial determina, por meio dos programas e projetos de financiamento, que os governos municipais, estaduais e federal procurem melhorar os problemas relativos à repetência e à evasão na escola, e aos conteúdos pedagógicos e à eficiência na gestão do sistema de ensino.

Para implementar o ajuste estrutural, o Banco Mundial adota a reforma gerencial no aparelho educacional como uma estratégia, pois avalia os países ditos em desenvolvimento como “pouco produtivos” na administração pública de seus recursos e estas modificações impostas pelo Banco Mundial tiveram consequências determinantes no modelo educacional brasileiro.

Do ponto de vista de Leher (1998), a gestão eficiente do sistema educacional, que o Banco Mundial defende, deve seguir os moldes empresariais, no sentido de redução dos gastos do setor. Daí a prioridade com o ensino básico, o fluxo escolar, o currículo adequado somente aos interesses do mercado de trabalho imediato.

Assim, nessa conjuntura, o planejamento das escolas públicas nos países-membros do Banco passa a cumprir uma agenda nacional e internacional que determina as atuais particularidades a serem adquiridas pela escola, voltada para uma gestão compartilhada, produtiva, levando em conta o uso da racionalização de recursos. As políticas concebidas pelo Estado brasileiro e, em especial, os desdobramentos assumidos por este na esfera educacional, são claros indícios das disputas sociais e do caráter ideologicamente privatizante assumido pelo Estado nas últimas décadas do século XX e início do século XXI.

Nesse intento, segundo Leher (1998), o programa de estabilização implantado na economia brasileira, com destaque para o governo de FHC, não pode ser traduzido apenas por seu viés economicista, mas também por seu caráter político-ideológico, associado a

uma política mais ampla em termos mundiais, difundida pelo Consenso de Washington e executada pelo Banco Mundial sobre as economias em desenvolvimento. Os pressupostos que prevalecem são a supremacia do mercado e a redução ou o desmonte do frágil Estado de Bem-Estar adotado pelo governo brasileiro.

A relação do Brasil com o Banco Mundial consolida-se no final dos anos 1990, e o Banco admite que todas as reformas propostas pelo modelo neoliberal estão sendo postas em prática, haja vista os acordos efetuados pelo governo brasileiro para o quadriênio 2004-2007, como veremos a seguir.

Em dezembro de 2003, o Grupo do Banco Mundial divulgou a nova *Estratégia de Assistência ao País*⁶¹ para o Brasil, que orientou o programa do Banco entre 2004-2007. A nova EAP foi arranjada durante o primeiro ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e previu um programa de liberação de até US\$ 7,5 bilhões em novos financiamentos.

É importante abriremos um parêntese para explicitar que o Banco Mundial elabora seus programas para os tomadores de empréstimos sob a denominação de assistência ao país, fazendo-nos crer que seriam descomprometidos com os fins lucrativos, e almejaríamos somente o desenvolvimento dos países-membros. Mas é importante ficar claro que o Banco só formaliza esta assistência com base no cumprimento de algumas regras predefinidas.

O Banco Mundial rege seus programas em cada um de seus países-membros, mediante Estratégias de Assistência ao País (EAP), elaboradas a cada dois ou três anos, para cada tomador de empréstimo. O documento da EAP constitui o veículo central para o exame, por parte do Banco Mundial, da assistência aos tomadores de empréstimos do programa do IDA e do BIRD, no qual descreve a estratégia, indica o nível e a composição da assistência a ser proporcionada, tomando como base a avaliação das suas prioridades no país, bem como sua carteira e seu desempenho econômico. A EAP torna-se, então, o documento estratégico que dirige o plano geral de atividades e das operações de empréstimo do Banco Mundial aos seus países-membros.

Na composição dos documentos para o programa de Estratégia da Assistência ao país, o Banco inclui diversos temas, denominados de perspectivas ou desafios. Para tal, observa, primordialmente, o desempenho econômico mais recente do país e as principais

⁶¹ EAP-2004-2007, resumo executivo. Brasília, DF: Grupo Banco Mundial- Brasil, 2004e. Disponível em: www.bancomundial.org.br/. Acesso em 12. 2.2012.

metas a serem enfrentados pelo governo. O Banco avalia nesse diagnóstico as perspectivas, os riscos e os problemas de implementação, que deverão ser acompanhados por uma assistência técnica. Constituem os elementos básicos da EAP, além da avaliação da EAP anterior, algumas análises econômicas e setoriais feitas pelo Banco, incluindo alguns dos seguintes documentos: Memorandos Econômicos sobre o País (MEP) – um exame do desempenho econômico do país, especialmente dos avanços conseguidos nas reformas estruturais prescritas pelo Banco; Exames das Despesas Públicas (EDP) – avaliação de toda a gama de prioridades orçamentárias e de eficiências nas despesas do país.

Em nome de uma abordagem participativa, o Banco empreende um processo de consultas para a formulação da nova EAP, não apenas do acordo com o governo, mas buscando os pontos de vista da sociedade civil. Consultam-se, então, organizações não governamentais, movimentos sociais, grupos empresariais, sindicatos e a comunidade acadêmica.

Como requisito, o Banco procura nesses interlocutores algumas experiências, promovendo discussões sobre políticas públicas no nível nacional. Sempre a última versão da EAP, divulgada pelo Banco Mundial, inclui, em anexo, as sugestões dessas consultas. Embora reconheça que as consultas públicas melhoram a qualidade da EAP, na incorporação de experiências e conhecimentos locais, o Banco Mundial admite que não endossa todas as opiniões elaboradas pelo grupo de consultas, isto do nosso ponto de vista se refere principalmente àqueles que tem opinião contrária ao receituários de medidas da instituição.

Dito de outro modo, o Banco Mundial deixa claro que, apesar de a EAP fazer uso de consultas ao governo brasileiro e às instituições interessadas, em última análise, o resultado do processo não altera o caráter unilateral do Banco, ou seja, é ele que “bate o martelo” quanto à destinação e fim do dinheiro que empresta. Mesmo diante da atual política de divulgação de informações estabelecida pelo Banco Mundial, a EAP ainda é tratada como um documento confidencial. A razão disso, segundo o Banco, “é que há necessidade de facilitar e salvaguardar o intercâmbio livre e franco de idéias entre o Banco e os seus países-membros”⁶².

Conforme o próprio Banco, a EAP, apesar de ser “um documento do Banco”, vem ganhando popularidade nos países-membros. O sentimento de propriedade desse

⁶² BANCO MUNDIAL. *O que é EAP?* 2004e. Disponível em: www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/. Acesso em: 8.7.2011.

documento por parte do país e a consulta aos interessados chave (empreendida com sensibilidade e com assentimento geral prévio por parte do governo) são características cruciais para o sucesso dela. (BANCO MUNDIAL, 2004).

As consultas do Banco Mundial⁶³ para a elaboração da EAP, sob o pretexto de garantir maior participação da comunidade do país interessado, abrangem governadores, parlamentares, secretários de vários Estados, membros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) - representantes dos círculos acadêmicos, da sociedade civil, da comunidade internacional (embaixadas e outras agências multilaterais de assistência, de organizações de jovens, representantes sindicatos e da Igreja Católica (CNBB). Como a EAP no Brasil inclui o setor privado,⁶⁴ a equipe do Banco também entrevistou representantes da iniciativa privada e do setor financeiro, assim como associações industriais.

Em relação às opiniões emitidas pelas organizações de jovens, o Banco Mundial destaca a importância dada por este grupo à educação, principalmente ao Ensino Médio e o Ensino Superior, ao apoio aos negócios, às empresas iniciadas por jovens e aos programas para reduzir a violência em comunidades locais. Estas sugerem a necessidade de aumentar a autoestima e os valores dos jovens, por meio do estímulo à educação. O Banco admite que a falta de oportunidades para a criatividade dos jovens, bem como a necessidade de uma reforma profunda no sistema educacional comprometem a atuação desse segmento na sociedade atual.

Com respeito à construção de um Brasil mais justo, segundo o Banco (2003, p.113): “O investimento em educação e o estabelecimento de vínculos entre cultura e educação e emprego são de grande importância para ampliar a equidade”. Quanto aos programas sociais, o foco é o emprego e a renda, embora a educação, a cultura e o lazer sejam aspectos fundamentais para o bem-estar social.

De acordo com o Banco Mundial, foram incorporadas muitas dessas idéias e sugestões, mas a reprodução desse resumo de idéias e sugestões na nova EAP não significa ter o Banco apoiado todas elas. Não obstante, o Banco apresenta um resumo temático detalhado dos comentários obtidos durante as consultas para preparação desta EAP, com o objetivo, do nosso ponto de vista, de parecer uma entidade democrática, participativa e interessada nas reais questões que afligem a sociedade.

⁶³ Banco Mundial. Anexo da EAP 2004-2007. Disponível em: www.bancomundial.org.br. Acesso 22.7.2011.

⁶⁴ Conforme o próprio Banco, a EAP é elaborada conjuntamente por todo o grupo do Banco Mundial, inclusive pela IFC e a AMGI, e, no caso da EAP do Brasil, inclui também uma estratégia para o setor privado.

Em suma, a nova EAP do Brasil, para 2004-2007, coincidiu com o ciclo administrativo do governo Lula e foi preparada a partir de consultas aos governos federal e estaduais, ao setor privado e à comunidade internacional. A elaboração desse documento baseou-se nos seguintes documentos: Plano Plurianual (PPA) do governo federal, publicado em setembro de 2003; Relatório de conclusão da EAP para 2000-2003; Avaliação da Assistência ao País (AAP), do Departamento de Avaliação de Operações; e Revisão da Implementação do País (RIP), do Grupo de Avaliação de Operações (CIR), além de Notas sobre Políticas, lançadas pelo Banco Mundial.

A assistência do Banco Mundial objetivada na EAP 2004-2007, contou com o apoio da Cooperação Financeira Internacional (IFC) que se destina ao setor privado, cuja perspectiva é aumentar a competitividade, o crescimento e a igualdade social, especificadas no Plano Plurianual do governo Lula e vinculadas às *Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas*. Segundo o diretor do Banco Mundial à época para o Brasil, Vinod Thomaz: "o Brasil tem uma oportunidade inédita para melhorar a qualidade vida de sua população, especialmente dos pobres"⁶⁵.

Na opinião do Banco Mundial (2003, p.14):

a administração do governo Fernando Henrique Cardoso foi um sucesso, pois avançou nas reformas e possibilitou uma base sólida para o novo governo. Oportunizou a administração das vulnerabilidades externas e permitiu reunir apoio interno para as reformas que ainda precisam ser feitas. O Brasil deverá atingir o equilíbrio necessário à promoção de amplas melhorias na qualidade de vida de sua população, em particular dos mais pobres. Defina como enfoque para o governo Lula duas vertentes: manter a estabilidade econômica, e ao mesmo tempo, promover um crescimento mais equitativo e acelerar o progresso social.

Em advertência ao governo Lula, o Banco ressalta que no relacionado à superação da pobreza é necessário se acrescentar nessa administração mais capítulos de reformas para o país, comprometendo-se, sobretudo, com uma política de austeridade fiscal, metas de inflação e o pagamento de seus contratos da dívida pública. Para melhorar o bem-estar da população, o governo propôs também:

erradicar a fome (Programa Fome Zero), a criação de emprego para os jovens (Primeiro Emprego) e a unificação dos programas sociais de transferências de recursos para reduzir a pobreza de modo mais eficaz (Bolsa-Família). (BANCO MUNDIAL, 2003, p.15).

⁶⁵ Disponível em: www.bancomundial.org.br. Acesso em: 12 .2. 2012.

Outra prioridade estabelecida pelo Banco Mundial é o aumento das matrículas no ensino médio. Em relação ao ensino superior, o Banco avança na crítica à universidade pública, que é gratuita, e declara: "Os gastos com o ensino superior beneficiam apenas poucos privilegiados" (BANCO MUNDIAL, 2003, p.16). De acordo com o Banco, o País deveria se empenhar nas melhorias do bem-estar da população, adotando iniciativas sociais que priorizem a redução da pobreza.

Assim, em total sintonia com o Plano Plurianual do governo Lula,⁶⁶ o Banco Mundial acredita que suas iniciativas oferecem a oportunidade para o Brasil garantir a sustentabilidade competitiva na economia globalizada.

As propostas da EAP fazem parte do documento *Políticas para um Brasil justo, sustentável e competitivo* e foram submetidas ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social,⁶⁷ com aval do então secretário-executivo, à época, o ministro Tarso Genro,⁶⁸ que assim se pronunciou: "O novo *contrato social* em debate no governo Lula tende a incorporar parte da visão do Banco Mundial. A visão do governo é fazer a modernização sem tirar direitos".

O Diretor do Banco Mundial, à época, por sua vez, acrescenta que a contribuição do Banco Mundial é vista pelo governo Lula não apenas como financeira, mas, principalmente, como de apoio às reformas institucionais e às políticas que promovam justiça, sustentabilidade e competitividade.

Segundo a justificativa do Banco Mundial e da Corporação Financeira Internacional na apresentação da nova EAP para 2004 – 2007, o Brasil ainda enfrentava muitos riscos macroeconômicos, a exemplo das restrições persistentes ao crescimento, das vulnerabilidades ambientais e dos desafios à inclusão social. Ao mesmo tempo, entendia que o Brasil dispunha de um potencial "inigualável e de uma oportunidade única para

⁶⁶ O PPA para 2004-2007, intitulado *Um Brasil para Todos* visa o progresso em cinco aspectos: econômico, social, regional, ambiental e democrático. Estas prioridades estão relacionadas aos três objetivos estratégicos do PPA: maior equidade e inserção social; crescimento econômico (meta de 5% para 2007); ambientalmente sustentável e que reduza as desigualdades regionais; e uma melhor atribuição de poder e participação à sociedade, contribuindo assim para uma melhor governabilidade e gestão do setor público (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 28).

⁶⁷ Art. 1º Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão colegiado de assessoramento direto e imediato do Presidente da República, criado consoante o que dispõe a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, compete: I - propor políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento; II - apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social. O Art. 2º trata-se da composição: O CDES é presidido pelo Presidente da República e integrado: I - pelo Secretário Especial do CDES; II - pelos Ministros de Estado Chefes da Casa Civil, da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional; III - pelos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Assistência e Promoção Social e do Trabalho e Emprego; IV - por oitenta e dois cidadãos brasileiros e respectivos suplentes, maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução. Atualmente, o Ministro do CDES é Jaques Wagner.

⁶⁸ A partir da Reforma Ministerial, promovida pelo governo Lula, em 23 de janeiro de 2004, o Ministro Tarso Genro passou a ocupar o Ministério da Educação.

e elevar o padrão de vida de sua população” (BANCO MUNDIAL, 2003, p.18). Tal oportunidade estaria sendo orientada pelas diretrizes recentemente estabelecidas pelo Plano Plurianual que objetiva um país mais justo, sustentável e competitivo.

Conforme o documento da EAP (2004), o governo Lula assumiu o compromisso, por meio de ações simultâneas nos setores econômico e social, de utilizar o enorme potencial do país para melhorar a qualidade de vida da população, mediante a redução da desigualdade da renda (o coeficiente de Gini⁶⁹ de 0,59 está entre os mais altos do mundo) e da pesada carga da dívida (a relação entre a dívida pública e o PIB é de 57%).⁷⁰

Seguindo as recomendações do Banco Mundial, o governo apressou a efetivação das reformas, essencialmente da previdência social, dando um novo direcionamento aos programas sociais, no propósito de garantir o prometido ajuste fiscal. Assim, em sintonia com o governo, o Banco defende que “essas reformas têm potencial para, simultaneamente, melhorar as finanças públicas e aumentar a inclusão social” (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 01).

Para a superação desses desafios são necessários o aumento da racionalidade do uso dos recursos e o fomento a um maior volume de poupança nacional,⁷¹ pois a atual corresponde a apenas 17% do PIB. Nesse contexto, conforme o próprio Relatório (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 05), o grupo do Banco Mundial ligado à proposta da EAP assumirá o papel de “apoiar as principais reformas de políticas e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres”. Desse modo, a nova EAP apresenta uma abordagem baseada em resultados, inclusive, a longo prazo:

os objetivos e as prioridades do país foram estabelecidos no PPA e estão vinculados às Metas de Desenvolvimento do Milênio. Os pontos de eficiência para 2007 e 2015 são a melhoria no bem-estar humano, a sustentabilidade social, cultural e ambiental, a competitividade e o desempenho macroeconômico, incluindo o crescimento. As atividades específicas do Banco Mundial visam contribuir para que essas metas possam ser atingidas, inclusive com uma estrutura para a monitoria, no andamento e os resultados dessas iniciativas (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 02).

⁶⁹ Coeficiente de Gini – é a medição da concentração da renda de um país por meio do coeficiente ou índice de Gini (Conrado Gini - Estatístico italiano). O índice de Gini varia de zero a um. Quando próximo de zero, a renda está pouco concentrada; quando se aproxima de um, a concentração da renda é muito alta.

⁷⁰ A EAP para 2004-2007 baseia-se, principalmente, nas informações do PPA do governo federal, publicado em setembro de 2003, no Relatório de Conclusão da EAP para 2000-2003, e na Avaliação de Assistência do País, do Banco Mundial.

⁷¹ O referido relatório define poupança nacional da seguinte forma: O montante total de poupança não é resultado apenas do ajuste fiscal, mas também de reformas microeconômicas e de regulação, da expansão da capacidade humana e do uso sustentável (aliado à conservação) das riquezas naturais – inclusive das florestas tropicais e das reservas de água potável, as maiores do mundo.

Para o Banco Mundial, a oportunidade que o Brasil está “tendo” deve ser somada aos esforços contínuos de manter a estabilidade econômica e, ao mesmo tempo, impulsionar o crescimento, a equidade e a sustentabilidade econômica. Conforme o Banco justifica “pagar um preço mais alto pela redução gradual da dívida indexada pode ajudar a reduzir os riscos e promover o financiamento para investimentos e o crescimento em bases mais amplas” (BANCO MUNDIAL, 2004, p.04). O Brasil precisa, portanto, cumprir, prioritariamente, sua agenda de pagamento das elevadas taxas de juros para ser aceito no mundo financeiro. Nesses termos, o Banco assume sua lógica bancária ao exigir dos países endividados o pagamento de juros altos, como única solução para garantir a inserção de investimento externo.

Ainda segundo adverte o Banco, mesmo com todo o seu apoio ao programa de ajuste fiscal, a firmeza, por parte dos governos, na gestão do gasto público, se constitui o principal desafio operacional do qual o Brasil não pode se descuidar.

A implementação de empréstimos para investimento vem sofrendo acentuada desaceleração. Para reverter essa tendência mundial, é preciso combinar o impacto da assistência do Banco com as restrições fiscais internas nos países-membros. Por esta razão, o Banco reforça: é essencial enfrentar riscos para que a assistência do Banco seja eficiente. (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 5)

Como evidenciado, os principais aspectos da EAP ressaltados pelo Grupo do Banco Mundial são na ordem da economia, embora a justiça e a equidade da sociedade representam parte de suas metas. O programa EAP caracteriza-se por uma abordagem sistêmica,⁷² com vínculos sinérgicos a outros programas, em vez de uma abordagem setorial com base em projetos específicos. Consequentemente, os novos projetos dotados no âmbito nacional possuem a característica de serem mais abrangentes, integrados e vinculados a todos os setores, como educação, saúde, meio ambiente e gestão. A EAP parte da perspectiva de que as soluções para o desenvolvimento demandam de uma integração nos níveis nacional, estadual e municipal.

O Banco corrobora também a possibilidade de haver áreas de interesse mais ou menos urgentes no processo de alavancar o crescimento do País. Seria o caso de “melhorar a qualidade dos gastos públicos e da governabilidade, o que pode substituir a preocupação

⁷² Corrente da Teoria da Administração que percebe as pessoas como recursos organizacionais a serem administrados com ênfase na adaptação ao ambiente renovado e revitalizado. Utiliza-se do argumento “de equipe” para motivação no aumento da produtividade, além do treinamento e do papel do profissional que como conhecedor global do negócio deve intercambiar os setores e atividades. (Disponível em: www.bancomundial.org.br. Acesso em: 12.2.2012).

principal com o equilíbrio fiscal” (BANCO MUNDIAL, 2004, p.05). Com base nesse pensamento, o Banco vincula suas políticas de financiamento à estabilidade econômica.

Sobre essa possibilidade, o Banco considera que a estabilidade econômica “bem-sucedida” pode conduzir ao equilíbrio fiscal e abrir caminho para a intervenção dos gastos públicos. Nestes documentos em que o Banco se pronuncia, fica evidente sua autonomia na definição de regras, prioridades e políticas para os países considerados em desenvolvimento.

Ao longo de toda a proposta da EAP, o Banco demonstra sua preocupação com a condução dos rumos da economia brasileira, e apesar da clareza dos compromissos firmados pelo governo Lula, ainda persistem algumas incertezas ou riscos para a estabilidade, o crescimento e o progresso social, do ponto de vista do Banco. Nas negociações, o Banco lembra dos possíveis choques externos que podem ser desestabilizadores à condução das políticas de ajustamento, haja vista nossa elevada dívida pública.

Aponta também para alguns fatores domésticos capazes de dificultar o apoio às reformas institucionais. Todavia, a maior preocupação, na maioria dos documentos ou pronunciamentos do Banco Mundial referentes a financiamento a setores específicos, é a normalidade fiscal do país, sob pena de perder a credibilidade assumida perante os organismos internacionais e os países desenvolvidos economicamente.

Os indicadores do Brasil analisados pelo Banco preveem um progresso nas três áreas temáticas almejadas pelo governo no seu Plano de Metas 2004-2007, quais sejam, equidade, sustentabilidade e competitividade. Do ponto de vista dos interesses do Banco Mundial, o avanço em apenas um dos setores dessas áreas temáticas, mesmo significativo, não seria suficiente para o Brasil continuar no nível superior do programa (alta liberação das cotas do empréstimo).⁷³

⁷³ Esta EAP propõe um plano gradual de assistência do Banco Mundial que dependeria do andamento das políticas e da implantação do programa de empréstimos do Banco. O Banco admite serem plausíveis os limites superiores e inferiores. No caso da faixa superior de apoio, o Banco poderá emprestar até US\$ 2,2 bilhões ao ano, durante os primeiros dois anos. Segundo o Banco, o determinante, para elevar o programa do Banco para esse nível seria a continuação das restrições fiscais do governo.

PROGRAMAS FIRMADOS ENTRE O BANCO MUNDIAL E O BRASIL – 2004-2007

PROGRAMA	Estratégia de Assistência ao País (EAP)
DOCUMENTO	Políticas para um Brasil Justo, Sustentável e Competitivo
PERÍODO	2004-2007
GOVERNO	Lula
OBJETIVOS	→ Os objetivos e as prioridades do país foram estabelecidos no PPA e estão vinculados às Metas de Desenvolvimento do Milênio. Os pontos de eficiência para 2007 e 2015 são a melhoria no bem-estar humano, a sustentabilidade social, cultural e ambiental, a competitividade e o desempenho macroeconômico, incluindo o crescimento.
ACORDO	→ Incluir novas reformas; política de austeridade fiscal, metas de inflação e o pagamento da dívida; → Adotar iniciativas sociais que priorizem a redução da pobreza.
ADVERTÊNCIA	→ O Brasil não se descuidar na gestão do gasto público.

Fonte: Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view>. Acesso em: 12.2.2012.)

Em suma, a análise dos tópicos das edições anuais da Declaração Mundial de Educação para Todos nos permitem indicar a total adesão, em âmbito mundial, ao novo paradigma político que credita à esfera da educação as grandes transformações que deverão acontecer no capitalismo. Sobre este assunto, de acordo com Silva Junior (2002, p. 8), as preocupações políticas com a educação dos desvalidos socialmente se ancoram:

no neopragmatismo e na busca do consenso, na adaptação e na continuidade da racionalidade que preside a atual *reprodução* social da vida humana, utilizando-se como meio para a formação do indivíduo o desenvolvimento de habilidades e a percepção e não o conhecimento da realidade e das mudanças sociais e culturais.

A reforma educacional aparece como uma ação política de transformação social tendo como elementos as mudanças na economia e no trabalho. Nessa perspectiva, a política educacional apresenta a lógica mercantil que será consolidada pelas reformas em todos os seus níveis. Assim, diante dessa conjuntura, o planejamento das escolas públicas passa a cumprir a agenda nacional e internacional que determina as atuais particularidades a ser adquiridas pela escola, voltada para uma gestão democrática e participativa que aumente a produtividade por meio do uso racional dos recursos. Segundo Maia Filho (2004, p. 176), a administração da organização pública, a exemplo da escola, passou a ser comparada com a administração de uma empresa capitalista qualquer.

No sistema do capital, o gestor ou administrador é sempre o representante do capital perante o trabalho de outrem, mesmo que seja ele mesmo o próprio proprietário do capital. Numa sociedade capitalista predominam, evidentemente, as organizações voltadas para a produção de mercadorias, em cuja gestão, em tese, encontram-se suas possibilidades de sucesso ou de fracasso.

Vale lembrar que a educação no contexto neoliberal-gerencial apresenta a função de impulsão da economia, e o Estado entra nesse processo para propiciar determinada qualificação básica de mão-de-obra voltada ao atendimento do mercado, definido pelo pacto mundial da educação, sob a orientação do Banco Mundial e da UNESCO.

Em consonância com as idéias de Mészáros, a crise do capital é acompanhada por estratégias de superação, ministradas pela atual concepção neoliberal, mediante a efetivação de reformas do Estado, mais especificamente a administrativa, uma vez que é responsabilizada como a causa principal da pobreza dos países. Assim, confirmando esse princípio, o Banco Mundial impõe para toda a América Latina, inclusive o Brasil, a agenda das reformas do Estado de maneira ampla e absoluta.

3.2.2. OS GASTOS COM A EDUCAÇÃO NO GOVERNO LULA: LIMITES E AVANÇOS

Para essa análise algumas decisões metodológicas precisam ser tomadas. A primeira refere-se à série histórica escolhida. Neste trabalho optou-se pelo intervalo 2000 a 2007 por se tratar de dados já consolidados. A segunda questão refere-se ao índice de atualização monetária a ser utilizado. Optou-se pelo INPC (índice Nacional de Preços ao Consumidor) do IBGE que mede a inflação de uma cesta de consumo das famílias com rendimento de até oito salários mínimos para as 11 maiores regiões metropolitanas do país. Escolheu-se este índice em virtude das despesas educacionais, que são essencialmente de gastos com pessoal, situarem-se nessa faixa de consumo.

Por último, resta definir qual o indicador de gastos que será utilizado. Aqui, optou-se pelas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que são divulgadas periodicamente pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A razão desta escolha é centrar a análise apenas naqueles gastos diretamente relacionados com o ensino, não considerando as despesas com alimentação escolar, assistência aos estudantes, além de programas de assistência social (como o Bolsa-Família), que muitas vezes aparecem contabilizados como gastos com educação. Cabe ressaltar que, como se verá mais adiante, mesmo com uma sensível melhora na explicitação dessas despesas por parte da STN (Secretaria do Tesouro Nacional), graças principalmente aos esforços do Tribunal de Contas da União, ainda persistem artifícios que inflam contabilmente os gastos federais. Portanto, sempre há o risco de se superestimar as despesas.

A tabela abaixo apresenta a evolução (medida em R\$ de 2008) das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para o período 2000 a 2008, considerando, na primeira linha, as despesas feitas com recursos oriundos apenas da receita de impostos e, na segunda linha, todas as fontes, cujo principal acréscimo advém da inclusão dos recursos da quota federal do salário educação, que, como se sabe, não é um imposto, mas uma contribuição social.

Despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por fonte - 2000/2008 – R\$ bilhões de 2008

Fonte	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Tesouro	10,7	11,6	11,3	10,4	12,3	12,6	19,2	18,8	20,6
Todas as fontes	13,7	15,0	14,8	13,4	15,1	15,7	22,0	22,9	26,8

Fonte: STN.

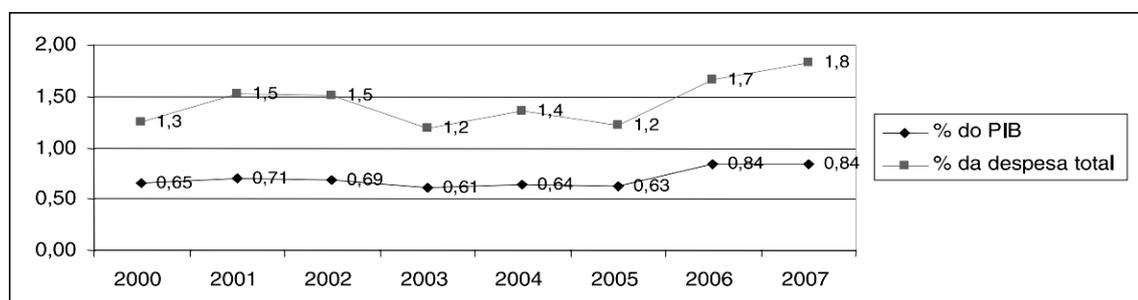
* Dotação atualizada

Obs.: de 2000 a 2006 os dados referem-se a despesas liquidadas, em 2007 refere-se a despesas executadas, o que inclui os restos a pagar não processados.

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 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. 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.

Já no Gráfico abaixo, mostra as despesas com MDE comparadas com o PIB (Produto Interno Bruto) e com o total de despesas da União (incluídas aquelas com o refinanciamento da dívida pública).

**Despesas da União com MDE (todas as fontes)
em comparação com o PIB e com as despesas totais - 2000/2007**



Fonte: STN (para MDE e despesa total) e IPEA (para o PIB).

Despesas da União com MDE em comparação com o PIB e com as despesas totais - 2000/2007 Fonte: STN (para MDE e despesa total) e IPEA (para o PIB). Os dados apresentados parecem também indicar uma mudança no esforço federal com MDE, embora bem mais modesto. Tomando por base os gastos com MDE em relação ao PIB, constata-se um incremento de 0,13 pontos percentuais em relação ao melhor ano de FHC no período estudado (2001). Em relação ao próprio governo Lula observa-se um acréscimo de cerca de 0,2 pontos percentuais para os dois últimos anos da série. Com relação à participação da MDE nas despesas totais do governo federal, embora a oscilação seja maior, o final da série parece também indicar uma mudança de patamar.

Não obstante essa melhora, há que se ressaltar que o fato das despesas com MDE responderem por apenas 1,8% da despesa total é um indicador claro de falta de prioridade da área. Relevante também é destacar a desproporção entre a participação do governo federal na carga tributária líquida (que já leva em conta as transferências de tributos para estados, DF e municípios), que é de cerca de 58% do total, e sua participação nos gastos com MDE.

Considerando que a média de gastos com MDE do governo federal foi de 0,7% do PIB no período 2003 a 2007 e que o gasto total do país foi de cerca de 4% do PIB (CASTRO, 2007), a participação federal representaria menos de 18% do total. Não é por menos que uma das deliberações da Conferência Nacional de Educação Básica, realizada em 2008, em Brasília, foi a de que a ampliação necessária dos gastos com educação para se atingir um ensino com padrões mínimos de qualidade tenha por base a participação de cada ente federado na receita tributária líquida.

Os dados apresentados na tabela abaixo buscam agora apresentar um maior detalhamento da despesa do governo federal em MDE, considerando as diferentes subfunções. Os dados apresentados com detalhamento pela STN incluem apenas aqueles gastos que possuem como fonte os recursos do tesouro. Esse fato, com certeza, introduz um viés nos resultados, pois excluem o detalhamento das despesas com os recursos da quota federal do salário educação, por exemplo, sob o qual se encontra boa parte das transferências voluntárias. De qualquer forma, optou-se por esse caminho, pois o uso das “despesas por programa” poderia gerar mais ambiguidades dado a definição pouco clara dos mesmos (por exemplo: Universidade do Século XXI, Brasil Alfabetizado, Brasil Escolarizado, etc.). Uma cuidadosa análise das despesas por programa do governo Lula pode ser obtida em Ximenes (2009) ou em Araújo (2009).

Despesas do governo federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por subfunção - 2000/2008 (fonte: Tesouro) – R\$ milhões de 2008

Subfunção	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ensino Fundamental	845	881	606	819	64	51	1.059	1.142
Ensino Médio	99	829	172	142	165	227	173	122
Educação Profissional	822	848	868	864	931	1.026	1.123	1.385
Educação Superior	8.762	8.574	8.693	8.246	8.314	9.066	10.150	11.434
Educação Infantil	71	6	8	6	1	17	26	3
Educação de Jovens e Adultos	0	267	1	93	9	66	427	0
Educação Especial	8	54	52	51	39	66	55	0
Outras	95	151	881	173	2.728	2.036	6.195	4.746
Total	10.702	11.610	11.281	10.394	12.251	12.555	19.208	18.832

Fonte: STN.

Os dados apresentados mostram o quão pouco se avançou ainda por parte do MEC em uma correta explicitação dos gastos com ensino. Particularmente a partir de 2004 (gestão Tarso Genro e Fernando Haddad), observa-se uma explosão das despesas que não se enquadram nas subfunções explicitadas, o que é claramente injustificável, uma vez que essas categorias englobam boa parte das despesas que, se espera, sejam feitas em educação. Outra constatação é que as subfunções “ensino profissional” e “ensino superior” perfazem mais de 60% das despesas. As subfunções “educação infantil”, “educação de jovens e adultos” (EJA) e “educação média” são marcadas pela descontinuidade das séries históricas e pelos ínfimos valores.

Como aponta Salomão Ximenes (2009), não bastasse o dano que a DRU por si só representa, para aumentar o seu valor a União a tem calculado usando como base não os impostos que de fato lhe pertencem, mas considerando também as transferências de impostos que constitucionalmente pertencem aos estados e municípios. Como mostra o autor, ao contrário de representar uma desvinculação de 20% da base de impostos da União, a DRU implicou, com esse artifício, em uma desvinculação de 30% da base, em 2007.

Outro artifício flagrado há longa data pelo TCU (Tribunal de Contas da União) é a dedução, na hora de calcular a receita líquida de impostos, não somente das transferências de impostos que a União constitucionalmente repassa para os Estados, Distrito Federal e municípios, como manda o parágrafo 1º do art. 212 da Constituição Federal, mas sim de um conjunto muito mais amplo de suas transferências para os entes federados, o que fazia cair enormemente a Receita Líquida de Impostos sobre a qual se calculam os 18% para MDE.

O que espanta nesse caso é o apontado no relatório do TCU sobre as contas de 2001, como se segue: “conforme a Coordenação-Geral de Contabilidade do Tesouro Nacional, os procedimentos criticados vêm sendo praticados há muito tempo, estando presumivelmente certos, dada a ausência de manifestações em contrário” (TCU, 2002, p. 515). Em outras palavras, é a jurisprudência da fraude, ou seja, a ilegalidade sistematicamente repetida, por omissão de quem deveria fiscalizar, transforma-se em legalidade. Felizmente, a persistência do TCU nesta questão parece que surtiu efeito em 2007. Neste ano, finalmente, a STN, faz uma prestação de contas onde claramente são abatidas tão somente as transferências constitucionais de impostos. Para se ter uma ideia do impacto desta mudança de metodologia basta dizer que de 2006 para 2007 a Receita

Líquida de Impostos da União cresceu 48%, enquanto a sua Receita Total de Impostos cresceu 18%, em termos nominais. Essa mudança explica também a queda no percentual de vinculação, de 26,6%, em 2006, para 18,5%, em 2007.

A ação do TCU parece ser, portanto, a melhor explicação para o fato de que, embora tenha havido um crescimento significativo nos gastos, em especial, a partir de 2006, o percentual com MDE tenha caído no período. Essa constatação nos faz imaginar o quanto a educação foi lesada, em anos anteriores, por expedientes ilegais como esses. O lado positivo é que, ao que parece, não há como reduzir o patamar de gastos federais com MDE frente aos valores de 2007, já que esses se encontram muito próximos do mínimo constitucional.

O fato do governo federal, aparentemente, estar em dia com os 18%, mostra também que serão necessários outros mecanismos legais que assegurem uma ampliação dos gastos além dos mínimos constitucionais. Uma alternativa seria, por exemplo, fixar um percentual do PIB a ser destinado para a educação (como o índice de 10% do PIB em investimentos públicos em educação que consta no PNE, mas que foi vetado por FHC). Cabe relatar o exemplo da Argentina, que aprovou em 2005 uma lei ampliando para 6% do PIB, a ser atingido até 2010, os gastos públicos com educação (ARAUJO, 2007).

Cabe ainda falar dos dois nós não desatados que permaneceram intocados pelo governo Lula. Um deles trata-se dos vetos ao Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), os quais, se retirados, poderiam ser arma importante para a melhoria da qualidade da educação. Uma política educacional que não se contentasse em reparar o que o governo anterior degradou teria como tarefa inicial lançar as bases de um pacto político e suprapartidário pela implementação do Plano Nacional de Educação, garantindo-se a derrubada dos vetos postos por FHC, em especial no que se refere à meta de ampliar para 10% do PIB os gastos públicos em educação no sentido de garantir o cumprimento das metas quantitativas e qualitativas presentes no plano.

Davies (2001, p. 18) também “alerta que o descompromisso do governo federal não se restringe ao sequestro dos recursos pelos fundos de estabilização que retiraram bilhões de reais da educação de estados e municípios, mas também pela Lei Kandir⁷⁴”, que desonerou a tributação sobre produtos destinados à exportação, o que, mesmo com uma

⁷⁴ A Lei Kandir, lei complementar brasileira nº 87 que entrou em vigor em 13 de setembro de 1996 no Brasil, dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal, nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS). A Lei Kandir causou perdas importantes na arrecadação de impostos estaduais, apesar de que o governo federal ficou comprometido em compensar tais perdas, as regras para esta compensação não ficaram tão claras e há um impasse entre o governo e os estados sobre este assunto.

compensação irrisória do governo federal, termina por prejudicar o financiamento da educação.

Por fim, a terceira meta a destacar, dentre as vetadas no PNE pelo governo, diz respeito à proibição da utilização dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para o pagamento dos inativos, justificado pelos enormes encargos que isso acarretaria aos cofres públicos. Tal veto evidencia que a omissão da LDB (Lei de Diretrizes e Bases) em relação ao pagamento dos inativos com recursos do MDE não foi desproposital, fazendo parte de uma concepção que continua considerando a educação um setor privilegiado - portanto, que pode arcar com despesas adicionais mesmo que desvinculadas do seu objetivo -, como uma das estratégias para minimizar os gastos sociais. Obviamente que a contaminação da política educacional pela política macroeconômica vai influenciar nos gastos realizados por cada esfera governamental, como pode ser observado na tabela a seguir:

Gasto em educação por esfera de governo, em valor constante – 1995-2005

Ano	Unidade da Federação			Total (d)	(%)		
	Municípios (a)	Estados e DF (b)	União (c)		(a/d)	(b/d)	(c/d)
1995	17.143	29.627	14.605	61.376	27,9	48,3	23,8
1996	17.800	31.624	12.683	62.108	28,7	50,9	20,4
1997	17.623	29.981	12.197	59.801	29,5	50,1	20,4
1998	22.466	33.151	13.194	68.812	32,6	48,2	19,2
1999	24.954	31.606	13.464	70.024	35,6	45,1	19,2
2000	25.538	30.276	15.553	71.367	35,8	42,4	21,8
2001	27.037	33.013	15.264	75.313	35,9	43,8	20,3
2002	30.130	33.724	14.685	78.540	38,4	42,9	18,7
2003	30.948	32.366	13.764	77.078	40,2	42,0	17,9
2004	33.889	34.543	15.222	83.654	40,5	41,3	18,2
2005	33.831	36.508	16.614	86.953	38,9	42,0	19,1

Fonte: IPEA-DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC e Almeida.

Elaboração: Castro; Duarte (2007).

No período de 1995 a 2005, do total de gastos em educação, a maior parte foi investida pelas redes estaduais, correspondendo à média de 45%. Em seguida, participaram com mais recursos os municípios, com 35%. A menor participação ocorreu no âmbito da União, 20%. Também é interessante notar uma mudança no padrão de financiamento da educação no decorrer dos anos. Considerando os anos de 1995 a 1998, que correspondem à primeira gestão do governo FHC, os estados eram responsáveis por 49% do total investido em educação no Brasil, seguido pelos municípios (30%) e pela União (21%).

De 1999 a 2002, ocorre uma queda na participação dos estados, agora com 44% do total operado. A União segue a mesma tendência, porque passa a participar com 20% do total. Na contramão os municípios aumentam sua participação para 36%. No último período, do primeiro mandato do governo Lula, embora não corresponda a uma gestão, porque os dados disponíveis são de 2003 a 2005, portanto os três primeiros anos daquele governo, os municípios continuam aumentando sua participação, representando, agora, 40% do total, praticamente alcançando os estados que, devido à queda na participação em relação ao período anterior, contribuíram com 41% do bolo investido em educação no período.

A União, dando continuidade à queda que vem sendo registrada, participou com 18%. Embora os estados e o governo federal tenham diminuído sua participação percentual no total dos recursos operados no setor educacional, de 1995 a 2005, na realidade, houve um aumento real na participação dos três entes federados, mas aumentos significativamente diferenciados. De 1995 a 2005, os municípios tiveram 97% de aumento nos gastos da educação, estados 23% e a União apenas 14%. No caso de estados e municípios, Castro e Duarte (2007) compreendem que essa mudança decorreu, em grande medida, pela instituição do Fundef e pela acelerada municipalização do ensino fundamental.

A mudança no padrão de financiamento pode ser atribuída, em parte, pelo ônus causado pela Desvinculação dos Recursos da União (DRU) no setor educacional. O descompromisso de cada governo com a melhoria da qualidade da educação se revela na reedição sistemática da DRU, minimizando sobremaneira os recursos que deveriam servir para que a União cumprisse adequadamente sua função supletiva e redistributiva. Nesse sentido, Callegari (2008) informa que, em consequência da DRU, nesses últimos 14 anos, R\$ 100 bilhões já deixaram de ser investidos em educação. Não por acaso, esse tipo de descompromisso federal com a educação confronta, por exemplo, com as determinações dos artigos 74 e 75 da LDB que acenam para a necessidade de definição de um padrão mínimo de oportunidades educacionais, articulando com o cálculo de um custo aluno que possa assegurar essa qualidade. Não tendo definido qual padrão mínimo de qualidade seria esse, ou melhor, quais insumos estariam presentes nesta oferta educacional, como se faz possível calcular um custo mínimo por aluno que viabilize tal qualidade?

A questão parece ficar ainda mais complexa quando encaminha para a necessidade de a União realizar um cálculo anual que considere as variações regionais e as

modalidades de ensino. Parece que, sem a definição de qualidade, que deve ser expressa em um custo por aluno, é muito difícil que a esfera central tenha condições de estimar um custo mínimo por aluno que represente um critério de qualidade, sobretudo num contexto em que existem fortes pressões dos interesses econômicos hegemônicos para a minimização dos gastos em políticas públicas educacionais.

De acordo com Pinto (2006), a falta de compromisso do governo federal em cumprir as determinações constitucionais em relação ao custo aluno-qualidade levou a Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁷⁵ a assumir esta questão como uma de suas bandeiras de luta, elaborando uma proposta de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) baseada em uma metodologia participativa que envolveu representantes de entidades, pais, alunos e especialistas, em trabalho desenvolvido de 2002 a 2007. Esse esforço coletivo trouxe importantes contribuições, a começar pelo conceito de qualidade, entendido como um conceito em construção, que deve ser elaborado com a participação ativa dos principais envolvidos e interessados no processo educacional.

Aqui “os insumos adequados são percebidos como condição imprescindível para o alcance da qualidade do ensino e para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem” (PINTO, 2006, p. 211). O estudo toma como parâmetro diferentes insumos que venham a garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino: tamanho da escola; instalações; recursos didáticos em qualidade e quantidade suficientes; razão alunos/turma; remuneração de professores; formação continuada; jornada de trabalho que inclua horário de planejamento, avaliação e atividades com a comunidade; jornada do aluno; projetos especiais e gestão democrática da escola. Cada insumo considerado é problematizado para o qual se define parâmetros quantitativos e qualitativos.

A metodologia adotada na construção do CAQ inovou em relação a estudos anteriores sobre custo aluno porque, ao separar os custos de implantação dos custos de manutenção e atualização, desenvolveu toda a análise a partir da simulação de construção de escolas com diferentes características estruturais e de atendimento para as diversas etapas da educação básica. Essa simulação ainda incluiu a definição de um Plano Referencial de Cargos e Salários, considerando piso salarial e perfil mínimo de formação

⁷⁵ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participou da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), em 2000. O objetivo é somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação. Hoje é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação básica no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantes, juvenis e comunitários.

para todos os profissionais que atuam na escola. Por fim, incluiu os custos de bens e serviços, de administração e de formação continuada.

A fértil discussão resultou na definição de um Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). A inclusão do termo inicial na definição do custo aluno partiu do entendimento de que o horizonte não seria a escola de qualidade ideal, mas uma proposta que contribuísse, efetivamente, na construção de escolas de qualidade, a partir de parâmetros concretos que pudessem orientar a luta pela qualificação da oferta pública. A síntese dos resultados obtidos é apresentada na tabela abaixo referente ao penúltimo ano do primeiro mandato do presidente Lula:

Síntese do CAQi por etapa da Educação e localização da escola – em 2005

Etapa da educação básica	CAQi em R\$	Fator de ponderação
Creche	3.783	2,40
Pré-Escola	1.659	1,04
Ensino Fundamental – séries iniciais	1.618	1,00
Ensino Fundamental – séries finais	1.591	0,98
Ensino Médio	1.645	1,01
Educação do Campo – séries iniciais	1.997	1,39
Educação do Campo – séries finais	2.048	1,28

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
Exclui gastos com alimentação.

Pinto (2006) argumenta que “os valores do CAQi relacionados ao percentual do PIB per capita apresentam montantes muito próximos aos praticados na Argentina, Chile, Colômbia e México, portanto revelam o realismo da proposta” (2006, p. 223). Embora seus valores sejam consideravelmente superiores ao estabelecido para o Fundef, em 2005, considerando a oferta de 1^a a 4^a séries urbanas, o valor do CAQi é 161% maior que o per capita do Fundef.

Além disso, os fatores de ponderação adotados pelo CAQi são baseados em estudos que, de fato, consideram as diferentes características das etapas e modalidades da educação básica, não deixando de considerar os recortes de equidade a partir de adicionais para atender às especificidades por condição de pobreza ou fragilização social (PINTO, 2006, p. 223).

A proposta de CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação obviamente embute a necessidade da União exercer sua função supletiva e redistributiva, corrigindo, progressivamente, as disparidades de acesso e garantindo o padrão mínimo de qualidade de ensino, como previsto no artigo 75 da LDB. Entretanto, pouco se fez, tanto no sentido de estabelecer o padrão mínimo de qualidade, quanto para definir uma fórmula de cálculo que

o possa expressar, considerando a capacidade de atendimento e o esforço fiscal de estados, municípios e Distrito Federal.

No processo de regulamentação da Emenda Constitucional n° 14, a Lei 9.424/96 define a metodologia a ser utilizada pelo governo para calcular o valor mínimo anual por aluno. Segundo essa lei, o valor mínimo aluno ano nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas (§ 1º), tendo como base os dados do censo educacional realizado pelo Ministério da Educação, anualmente (§ 2º).

Embora claramente definida, o governo federal não utilizou essa metodologia, fixando valores mínimos por aluno sempre inferiores ao previsto na lei acima referida. Essa metodologia deveria ser utilizada até 2001 (cinco anos a partir da vigência da EC n° 14/96), tempo de transição para que houvesse um ajuste progressivo do valor mínimo anual por aluno para um valor que correspondesse ao custo do padrão mínimo de qualidade do ensino, definido nacionalmente.

O fato de a complementação da União aos estados e ao Distrito Federal, prevista no artigo 6º da Lei 9.424/96, estar vinculada ao valor que ela mesma estipula como mínimo parece ter influenciado diretamente a sua política, a começar pelo não cumprimento da legislação no que diz respeito aos critérios de cálculo para definir o valor-aluno/ano, sendo que a União acumulou um débito de R\$ 21 bilhões em relação aos fundos de estados e municípios, entre os anos de 1998 e 2002, levando a ações na Justiça, em especial impetradas pela Campanha Nacional de Defesa da Educação, para garantir o pagamento da dívida.

A análise dos valores executados no ensino fundamental de 1998 a 2002, com e sem o Fundef, evidencia que este, embora tenha colaborado para diminuir as 11 desigualdades no interior dos estados, terminou por aprofundar as desigualdades inter-regionais ao não realizar a complementação devida, mesmo que o Fundef tenha permitido a diminuição das desigualdades intra-regionais (GEMAQUE, 2004).

O Relatório Sintético do Fundef 1998-2002 esclarece que a complementação da União, nesse período, representou em média 2,8% do total de recursos do Fundo (MEC, 2002, p. 7). Dessa forma, o Fundef está calcado na transferência de recursos no interior dos estados como efeito equalizador, não no compromisso da União, como principal concentradora de recursos públicos (70,6% do total, em 2002), em redistribuir e

suplementar recursos dos demais entes federados para garantir a qualificação dos sistemas de ensino (PINTO, 1999, p. 96).

Veja-se que a ideia era definir um valor mínimo anual por aluno que servisse como referência para corrigir as distorções resultantes da diversidade de capacidade de arrecadação de estados e municípios, isto porque tal diversidade levava os entes federativos a ter diferenças muito significativas no gasto por aluno. O argumento era de que o Fundef poderia colaborar para distribuir de forma mais equitativa os recursos, tendo como norte o alcance de um padrão de qualidade do ensino, mas isto não ocorreu, justamente porque o fundo é de âmbito estadual e a União não cumpriu o seu papel na complementação.

Vários autores, entre os quais, Pinto (2000), Davies (2001), Oliveira (2001), Souza (2003) e Gemaque (2004), reforçam a análise de que o Fundef não atingiu seus objetivos proclamados de equalização da oferta educacional no país, porque tal equalização está vinculada diretamente à instituição de um custo aluno-qualidade que represente o aumento do compromisso da União com a qualificação da educação pública. Nesse sentido, Santos afirma que “a União age de modo a não atender as demandas de melhoria do ensino público, tratando como iguais Estados com realidades muito distintas”. (2007, p. 47)

De acordo com Pinto (2009), é possível concluir que o formato da política de financiamento da educação no Brasil não comporta a realização plena do direito à educação, pelos seguintes motivos: 1) os recursos são insuficientes; 2) a política macroeconômica tem influenciado diretamente a política educacional, de forma a minimizar os recursos destinados à educação; 3) persistem práticas como desvios de finalidades, sonegações e isenções, que fragilizam a oferta educacional pública; 4) a má administração dos recursos montantes destinados à educação ainda é uma realidade, problema acentuado pelo frágil controle social existente; 5) as políticas implementadas resultam em conflitos de responsabilidades, que favorecem a desresponsabilização por parte dos entes federados, especialmente da União, que não cumpre sua função supletiva e redistributiva em relação aos estados e municípios, como previsto constitucionalmente⁷⁶. Desta forma, o principal problema da política educacional, no período de análise (2003-2010), está ancorado no descompromisso com a qualificação da oferta pública, realidade

⁷⁶ PINTO, J. M. R. **A política recente de fundo para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Em *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, pp. 877-897. São Paulo, outubro de 2007.

cuja superação depende da instituição de um padrão de financiamento que permita o alcance de um custo aluno qualidade.

Excetuando o ano de 2004, houve no período um crescimento significativo da receita total da União, que foi de R\$ 722,61 bilhões em 2003 e atingiu R\$ 954,54 bilhões em 2007, representando um aporte real de 32,1%. A receita de impostos cresceu de forma contínua, atingindo 39,48% de aumento real no período. Já a receita oriunda de contribuições cresceu em ritmo mais lento, alcançando 30,18% entre 2003 e 2007. Houve, assim, uma sensível reversão na tendência de expansão das receitas de contribuição, que fora superior à da receita de impostos durante toda a década de 1990 e no início da atual. Por outro lado, aumentou consideravelmente o ritmo de expansão das receitas tributárias (impostos e taxas). Para ilustrar tais afirmações: segundo os dados do Secretaria do Tesouro Nacional (STN), enquanto a receita tributária cresceu de R\$ 158,6 bilhões em 1995 para R\$ 181,2 bilhões em 2002, representando somente 14,25% em oito anos, a receita de contribuições cresceu 71,38% no mesmo período, partindo de R\$ 189,7 bilhões em 1995 e chegando a R\$ 325,1 bilhões em 2002. Divergindo do ritmo geral de desaceleração da expansão da receita de contribuições, entre 2003 e 2006, cresceu substancialmente a arrecadação do salário-educação, principal contribuição social vinculada a essa área, cuja expansão foi de significativos 47,66% no período, com um pequeno decréscimo em 2007, fruto da ampliação das isenções às pequenas empresas. Em termos gerais, além de representar um importante acréscimo de receita para o ensino, a elevação na arrecadação do salário-educação é um indicador de aumento da massa salarial à qual tal contribuição está relacionada, seja pelo crescimento do emprego formal, seja pelo combate à sonegação fiscal. Vale lembrar que, com a Emenda Constitucional nº 53/2006, o salário-educação, antes concentrado no ensino fundamental, passou a ser aplicado em todas as etapas e modalidades da educação básica, o que, sob o enfoque do gasto por aluno, reduzirá os recursos disponíveis por estudante matriculado. Não cabe aqui aprofundar elementos de política fiscal e tributária, mas os dados apresentados anteriormente ilustram a íntima relação entre as opções tomadas nesse campo e os recursos disponíveis para a educação.

De nosso ponto de vista, não basta a fiscalização dos recursos que “saem”, é necessário dar atenção às opções políticas que determinam a maior ou a menor entrada de receita. Talvez um bom exemplo seja a vinculação constitucional para o ensino de 18% na União (prevista desde 1988 no artigo 212) incide somente sobre a “receita resultante de

impostos”, a política adotada pelos governos pós-Constituinte foi fugir à elevação da massa de impostos e, conseqüentemente, à elevação dos gastos obrigatórios com educação. Partiu-se, então, para a criação de contribuições sociais de diversos tipos, como foi o caso da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), o melhor exemplo da política tributária da última década. Extinta em dezembro de 2007, a CPMF incidia sobre a mesma base de cálculo de imposto já existente, o IOF (Imposto sobre Operações Financeiras), representando uma forma de burla à vinculação constitucional de recursos à educação.

Vale destacar que, em contrapartida, nenhuma nova contribuição importante foi criada em benefício da educação, pois o salário-educação existe com a mesma alíquota (2,5%) desde 1975. Uma das alternativas concretas para o financiamento da melhoria do ensino básico público e a garantia de um “padrão mínimo de qualidade” (CF, Constituição Federal de 1988, artigo 211, § 1º) seria, por exemplo, a elevação da alíquota dessa contribuição. Como já alertamos, justifica tal elevação o fato de a EC nº 53/2006 ter ampliado a aplicação do salário-educação, antes restrita ao ensino fundamental, para toda a educação básica pública. Assim, caso não entre “dinheiro novo” na conta da referida contribuição, se repetirá a conhecida política de ampliação de demanda sem acréscimo de recursos, destinando cada vez menos recursos aos segmentos da educação básica.

3.2.3. A RECEITA VINCULADA AO ENSINO E A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO

Vigente desde 1994, a DRU (Desvinculação de Receitas da União)⁷⁷ corresponde à liberação de 20% do total de receitas da União, possibilitando sua aplicação em finalidades diversas daquelas estabelecidas nas vinculações constitucionais e legais. Ou seja, esse mecanismo amplia a margem de liberdade do governo federal no manejo da receita orçamentária, com forte impacto nas despesas públicas educacionais. Até 2000, a DRU incidia sobre toda a receita vinculada à educação, incluindo o salário-educação, passando este a ser preservado a partir de 2000⁷⁸.

A partir de 1994, a DRU incluiu uma nova dedução na base de cálculo da vinculação, correspondente a “20% da arrecadação da União de impostos” (Constituição

⁷⁷ BRASIL. Emenda Constitucional de Revisão no 1/1994.

⁷⁸ BRASIL. Emenda Constitucional no 27/2000.

Federal de 1988, ADCT (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias), artigo 76, caput). Vejamos como foi aplicado o mecanismo de 2003 a 2007.

A tabela abaixo mostra o cálculo das despesas relativas à MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e perda decorrente da DRU 2003-2007.

Cálculo das despesas relativas a MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e perda decorrente da DRU 2003-2006 – Unidade de referência: R\$ 1 milhão

	2003	2004	2005	2006	2007
(A) Receita total de impostos**	157.131	159.969	183.921	197.540	221.319
(B) Transferência para Estados, Distrito Federal e Municípios	65.327	63.817	78.745	83.632	72.532
(C) Receita de impostos após transferências obrigatórias (A-B)	91.804	96.152	105.176	113.908	148.787
(D) Vinculação do artigo 212, MDE sem DRU (18% de C)	16.524	17.308	18.932	20.504	26.782
(E) DRU (20% de A)***	31.247	32.153	36.762	39.463	44.259
(F) Receita líquida de impostos (C-E)	60.555	63.998	68.415	74.445	104.529
(G) Limite mínimo constitucional (18% de F)	10.900	11.520	12.314	13.401	18.815
(H) Despesas realizadas em MDE	11.031	12.574	14.295	19.832	19.331
(I) Participação da MDE na receita líquida (H dividido por F) - %	18,22	19,65	20,89	26,64	18,49
(J) Perda em função da DRU (D – H)	5.493	4.735	4.636	672	7.451
(L) Participação real das despesas com MDE na receita de impostos da União (H dividido por C) - %	12,02	13,08	13,59	17,41	12,99

Fonte: Itens A, B, E, F, H, I, Tesouro Nacional. Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, 2003-2007.

*Valores atualizados com base no IGP (Índice Geral de Preços)

** Aqui foram incluídos multas, juros e resgate da dívida ativa referente aos impostos

*** A União tem executado por meio da DRU, valores próximos de 20%. As valores representaram 19,89% em 2003, 20,1% em 2004, 19,99% em 2005 e 2007 e 19,98% em 2006.

A linha C do quadro acima representa o que seria a receita resultante de impostos prevista na Constituição, artigo 212, caso não existisse a DRU, e a linha D expressa o que seria, nessa hipótese, o limite mínimo de aplicação no ensino. A linha F apresenta a receita líquida de impostos da União, já deduzida a DRU (linha E), e as linhas G e H, respectivamente, apresentam o limite mínimo que tem sido considerado pelo governo e o valor realmente aplicado em cada exercício, o qual, somente em função da incidência da DRU, consegue superar a marca dos 18% (linha I).

O objetivo do quadro acima, no entanto, é apresentar o quanto os recursos inicialmente destinados a MDE têm sido desviados de suas finalidades com a DRU. Esse montante está demonstrado na linha J, que é a diferença entre o valor realmente aplicado (linha H) e o mínimo constitucional originário (linha D). Por fim, no quadro, chega-se ao percentual real de aplicação em MDE, considerando a receita de impostos da União sem a incidência da DRU (linha L).

Vemos que o primeiro mandato de Lula não cumpriu os 18% determinados pelo artigo 212, repetindo o que seus antecessores fizeram⁷⁹. Além disso, o desvio de R\$ 7,45 bilhões da educação somente no exercício de 2007, quando este atingiu seu recorde histórico, comprova a atipicidade do ano de 2006, quando o desvio atingiu seu menor patamar. Somando quanto se deixou de aplicar em MDE por ano em função da DRU somente no período estudado, chegamos ao montante de R\$ 22,987 bilhões, equivalente à média do montante anual gasto na função “educação” durante o mesmo período.

Do ponto de vista do direito à educação assegurado na Constituição de 1988, entendemos que a DRU é inconstitucional, pois, apesar de formalmente e sucessivamente aprovada como Emenda Constitucional (sendo a última publicada em 20 de dezembro de 2007), limita o exercício de tal direito, uma vez que reduz a amplitude de uma garantia constitucional de financiamento, significando um verdadeiro retrocesso em relação à garantia de direitos fundamentais. Apesar disso, as instituições legislativas, e principalmente as judiciais, têm se omitido quanto a essa situação.

Para além de sua inconstitucionalidade, há outra questão relacionada à DRU que precisa ser observada e enfrentada: a União vem aplicando uma manobra contábil de grandes repercussões no cálculo do total a ser desvinculado e, conseqüentemente, na base de cálculo da vinculação para o ensino. Em vez de calcular a DRU sobre o total da receita de impostos que lhe pertence (linha C), a União a tem calculado sobre a receita total de impostos do Tesouro Nacional, ou seja, considerando contabilmente como se fossem suas as receitas de impostos pertencentes aos demais entes federados: Estados, Distrito Federal e Municípios. Mesmo não sendo consideradas para efeito de vinculação (Constituição Federal de 1988, artigo 212, § 1º), tais receitas entram na conta da desvinculação. Na prática, como se pode perceber no quadro acima, a DRU representou aproximadamente, 34% em 2006 e 30% em 2007 do total de impostos da União, e não 20% como previsto.

⁷⁹ Sobre os impactos da DRU no período anterior a 2003, ver XIMENES, Salomão B. **Fundo público e direito à educação**: um estudo a partir dos gastos públicos da União. (dissertação de mestrado). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2006.

3.2.4. O MALABARISMO PARA O PAGAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA: COMO FICA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO?

Em 2009, de acordo com Fattorelli⁸⁰ (2010), 36% de toda a receita brasileira foi utilizada só para pagamento dos juros da dívida pública. A dívida está consumindo a maior parte dos recursos da União. No último ano, os gastos com a dívida consumiram 380 bilhões de reais, que correspondeu a 36% de todo o orçamento da União, sendo disparado o maior gasto. Enquanto isso, foram destinados em recursos de 4,8% para a saúde e, de 2,8% para a educação.

O Orçamento Federal de 2013 é de 2,14 trilhões de reais e, repetindo a mesma prática adotada há décadas, concede absoluta prioridade ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública – interna e externa. A peça orçamentária de 2013 reserva 900 bilhões de reais (correspondente a 42% do Orçamento Geral da União) para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, enquanto estão previstos, por exemplo, 71,7 bilhões para educação, 87,7 bilhões para a saúde, ou 5 bilhões para a reforma agrária.

Em 2013, os já programados 71,7 bilhões de reais dos gastos federais na área da educação representa 12 vezes menos do que o valor destinado à dívida pública brasileira. Tal valor representa apenas 1,44% do PIB de 2013, ou seja, uma pequena parcela dos almejados 10% do PIB como prevê o novo PNE. É importante mencionar que estados e municípios são os maiores responsáveis pelos gastos na área da educação. Considerando que além de suas receitas tributárias próprias, tais entes federados dependem de repasses efetuados pela União. É necessário observar que o orçamento federal para 2013 prevê uma reserva de somente 9,3% dos recursos para transferências a estados e municípios. Ou seja, 27 estados e mais de 5.000 municípios receberão em 2013, a título de transferências federais, quatro vezes menos do que o valor destinado à dívida. A continuar o atual modelo orçamentário, é bastante difícil acreditar que chegaremos à aplicação de 10% do PIB na educação, sendo necessário uma alteração na política do endividamento público no Brasil.

Vale destacar que no período de 2003 a 2007 o volume de despesas da União (serviço da dívida) cresceu o equivalente a 38,85%, com aumento de 29,44% somente entre 2005 e 2006. Tal crescimento é superior à expansão das receitas, as quais, como

⁸⁰ Ver em Maria Lucia Fattorelli, livro “Auditoria da Dívida: Uma Questão de Soberania” (Rio de Janeiro: Contraponto, 2010)

demonstrado no quadro abaixo, cresceram 32,1% entre 2003 e 2007. Vemos que somente em 2006 as despesas liquidadas superaram as receitas arrecadadas, o que é comum no Brasil em ano eleitoral. Os demais exercícios fiscais foram superavitários. Por outro lado, o exercício de 2007 consolida a expansão ocorrida em 2006. Veja abaixo o montante de despesas realizadas entre 2003 e 2007, dividido por natureza de aplicação.

Despesas da União por Grupos de natureza (2003-2007)

Unidade de referência: R\$ 1 milhão

Grupo de Despesa	2003	2004	2005	2006	2007
1. Despesas correntes	528.165	552.951	615.355	745.445	762.710
1.1. Pessoal e encargos sociais	108.647	112.463	111.633	134.166	140.838
1.2. Juros e encargos da dívida	90.394	93.527	106.615	176.325	155.750
1.3. Outras despesas correntes	329.124	346.961	397.107	434.954	466.121
1.3.1. Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	110.326	116.115	139.687	147.983	160.262
1.3.2. Benefícios Previdenciários***	149.235	154.647	169.091	188.684	197.267
1.3.3. Demais despesas correntes	69.564	76.199	88.329	98.287	108.593
2. Despesas de Capital	150.564	130.845	104.907	195.811	179.720
2.1. Investimentos	8.876	13.664	20.557	22.872	37.771
2.2. Inversões Financeiras	32.248	27.138	25.903	31.870	34.173
Total	678.729	683.796	720.262	941.256	942.430

Fontes: SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira)
STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

*As despesas orçamentárias estão divididas em duas categorias econômicas: despesas de capital e despesas correntes. As despesas de capital tem como diferencial o fato de incidirem no patrimônio público, sendo divididas em investimentos, inversões financeiras e amortização do principal da dívida. As despesas correntes envolvem despesas de custeio e transferências correntes, sendo dividida em pessoal e encargos sociais, pagamento de juros da dívida e outras despesas correntes. Outras despesas correntes incluem todo o custeio de material de consumo, os encargos decorrentes de terceirização de serviços, as subvenções, os auxílios sociais ao funcionalismo não caracterizados como remuneração, as diárias e o aluguel de imóveis ou equipamentos, além de outras despesas não classificáveis nas demais categorias econômicas.

** Valores atualizados com base no IGP-DI

***Os benefícios previdenciários referem-se ao pagamento de inativos, pensões e outros benefícios previdenciários.

****Excetuados os valores referentes ao financiamento da dívida pública.

Entre 2003 e 2006, chama atenção o crescente nível de comprometimento do orçamento federal com a amortização e o custeio da dívida pública, tendo se elevado sua participação de 29,44% (linha 1.2 + linha 1.3) em 2003 para 34,10% do total dos gastos públicos realizados. Nesse ponto, preocupa-nos também a natureza do crescimento de gasto com a dívida, pois, enquanto as despesas com amortização cresceram abaixo da média de expansão do total de despesas orçamentárias, atingindo 29,13% no período de 2003 a 2006, os gastos com juros e encargos da dívida atingiram um crescimento de 95,4%, sendo 65,67% somente entre 2005 e 2006.

Diante das necessidades da grande maioria da população brasileira e das dificuldades do Estado em agir sobre elas, além da urgente demanda de se distribuir renda e diminuir as desigualdades sociais, é muito significativo que R\$ 176,325 bilhões, em 2006, e R\$ 155,75, em 2007, sejam gastos em um serviço que pouco benefício produz para a população, uma vez que esses valores são apropriados pelo sistema financeiro. Se compararmos os dados dos dois quadros (acima e abaixo) veremos que os gastos com

serviço da dívida equivaleram, em 2006, ao total aplicado pelo Executivo em educação, assistência social, saúde, segurança pública, trabalho, cultura, defesa, relações exteriores, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, transporte, desporto e lazer; além do total de despesas com os poderes Judiciário e Legislativo na esfera federal.

Comparada aos juros e aos encargos da dívida pública brasileira, toda despesa pública parece irrisória. No entanto, merece consideração a sensível melhora no perfil das despesas em 2007, com a redução da participação relativa da dívida e a ampliação dos investimentos e das despesas com pessoal. Assim, destaca-se a elevação de 157,98% dos gastos com investimentos no primeiro mandato de Lula⁸¹, representando o tipo de despesa que mais se expandiu entre 2003 e 2006. Processo de expansão que se mostrou acelerado entre 2006 e 2007, quando o crescimento foi de 65,14%. Em 2007, tal ampliação dos investimentos públicos parece ser resultado do início da execução das obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Proporcionalmente, a participação dos investimentos no total dos gastos elevou-se de 1,31% em 2003 para 4% em 2007. Esse é o maior índice de investimento desde 2000, quando foram investidos 3,2% do total de despesas públicas, mas ainda está muito distante dos percentuais alcançados no período anterior às reformas neoliberais. Em 1988, por exemplo, ano de promulgação da Constituição Federal, foram investidos 7,37% do total de despesas⁸².

Despesas da União por Função (2003-2007) Despesa Líquida

FONTE: SIGA BRASIL⁸³

FUNÇÃO	2003		2004		2005		2006		2007	
	%	R\$								
Legislativa	0,62	4.230	0,65	4.446	0,63	4.518	0,59	5.553	0,58	5.497
Judiciária	1,69	11.501	1,94	13.243	1,76	12.668	1,8	16.946	1,89	17.826
Essencial à Justiça	0,27	1.866	0,39	2.674	0,38	2.766	0,38	3.584	0,44	4.145
Administração	1,49	10.129	1,64	11.238	1,5	10.782	1,37	12.921	1,66	15.656
Defesa Nacional	2,35	15.917	2,5	17.069	2,54	18.302	2,09	19.654	2,30	21.718
Segurança Pública	0,49	3.309	0,51	3.481	0,5	3.582	0,48	4.563	0,62	5.875
Relações exteriores	0,24	1.601	0,24	1.650	0,25	1.814	0,17	1.630	0,17	1.642
Assistência	1,71	11.579	2,55	17.434	2,6	18.757	2,67	25.144	2,91	27.433

⁸¹ Em termos de despesa orçamentária, investimento é aquela destinada à aquisição ou à construção de algum bem de capital, o qual se reverte para o Estado em forma de patrimônio. Por exemplo, a construção de uma escola e a aquisição de um terreno são investimentos.

⁸² BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Despesas da União por grupo: série histórica (1980-2004). Todos os valores são atualizados com base no IGP (Índice Geral de Preços).

⁸³ O SIGA BRASIL é um sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta.

social										
Previdência social	9,49	200.136	0,44	208.134	1,06	223.704	6,39	248.433	27,61	260.162
Saúde	5,51	37.381	6,06	41.465	6,01	43.296	5,03	47.335	5,38	50.743
Trabalho	1,92	13.062	1,97	13.464	2,1	15.091	2,05	19.311	2,33	21.926
Educação	2,88	19.569	2,67	18.276	2,67	19.210	2,44	22.942	2,87	27.026
Cultura	0,05	318	0,06	407	0,08	586	0,07	678	0,09	841
Cidadania	0,08	543	0,1	692	0,14	983	0,12	1.147	0,11	1.051
Urbanismo	0,07	472	0,22	1.500	0,35	2.506	0,27	2.509	0,52	4.916
Habitação	0,02	168	0,09	615	0,09	676	0,14	1.361	0,07	666
Saneamento	0,01	81	0,01	96	0,01	105	0,01	66	0,18	1.726
Agricultura	1,32	8.950	1,4	9.602	1,37	9.883	1,26	11.839	1,34	12.592
Indústria	0,09	604	0,28	1.947	0,25	1.774	0,26	2.411	0,33	3.131
Transporte	0,62	4.193	0,67	4.592	1,11	7.978	0,86	8.125	1,44	13.579
Desporto e Lazer	0,03	220	0,05	341	0,07	502	0,09	861	0,17	1.570
Serviço da Dívida Pública	6,82	317.790	3,82	299.616	2,45	305.772	9,79	468.617	45,00	424.074

Gasto em bilhões

Vemos que, apesar do aumento, em termos absolutos, de despesas na função “educação” entre 2003 e 2007, este não foi suficiente para significar também um aumento em termos relativos quando comparamos os gastos na função com o total de despesas realizadas pela União. Na verdade, pode-se dizer que a educação perdeu espaço no orçamento federal executado no primeiro mandato do presidente Lula, chegando, em 2006, a seu menor patamar: 2,44%. A recuperação apresentada em 2007 (2,87%), por outro lado, apenas repõe a participação relativa executada em 2003 (2,88%), o que significa dizer que, no fim do quinquênio, as despesas executadas na função “educação” cresceram na exata medida das despesas orçamentárias gerais.

Caso se houvesse mantido, no mínimo, o patamar de 2,88% nos exercícios de 2004 a 2006, os gastos em educação teriam sido relevantemente maiores. Entre os chamados “gastos sociais”, os únicos que alcançaram elevação significativa no primeiro mandato do presidente Lula foram: urbanismo, habitação, organização agrária e assistência social; esta última ultrapassou paulatinamente a função “educação”, chegando em 2006 a um dispêndio de mais de R\$ 22 bilhões.

De nosso ponto de vista, tanto governo FHC quanto governo Lula veem repetindo a mesma prática adotada há décadas pelos governos conservadores, ou seja, “concede absoluta prioridade ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública – interna e externa” (FATORELLI, 2010, p. 56). Os valores destinados à dívida, ressalta a autora, “nunca deixam de ser empenhados”. Entretanto, afirma Fatorelli (2010), os valores designados para áreas sociais podem não ser totalmente executados sob a justificativa de garantir o cumprimento da chamada meta de superávit primário, uma reserva orçamentária destinada exclusivamente ao pagamento da dívida pública. Em lugar de servir como meio

de obtenção de recursos para financiar o Estado e melhorar as condições de vida de toda a população, a dívida pública tornou-se um mecanismo de subtração crescente de recursos públicos, inviabilizando a destinação de verbas para áreas sociais, como é o caso da educação pública brasileira, enquanto favorece o setor financeiro.

Para estudar a atuação do Estado na área educacional, aplica-se o conceito de Gasto Público Educacional do governo federal, que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais. Os resultados dos gastos efetivos e estimados pelas principais subáreas são apresentados na tabela abaixo, com valores corrigidos para 2009.

Gasto Federal com a Educação em bilhões por subáreas (1995-2009)

FONTES: SIGA BRASIL

SUBÁREAS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Assistência a Educandos	2,3	1,6	1,8	2,1	2,3	3,5	2,5	2,4	2,3	2,6	3,0	3,2	3,3	3,9	4,4
Educação da Criança de 0 a 6 anos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,8
Ensino Fundamental	3,1	2,9	2,0	3,3	2,8	3,0	2,8	2,0	2,6	2,2	2,0	2,9	4,9	4,4	6,0
Ensino Médio e Profissionalizante	<u>1,3</u>	<u>1,0</u>	<u>1,0</u>	<u>1,0</u>	<u>1,1</u>	<u>1,4</u>	<u>2,0</u>	<u>1,9</u>	<u>1,1</u>	<u>1,6</u>	<u>1,5</u>	<u>1,5</u>	<u>2,0</u>	<u>2,7</u>	<u>3,7</u>
Ensino Superior	12,0	10,4	10,3	9,3	9,7	10,3	10,1	10,1	9,4	10,2	11,2	12,2	13,8	14,2	17,1
Educação de Jovens e Adultos e Supletivo	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,7	0,7	0,8	1,0	0,8	0,4	1,1	1,5
Outros	1,9	1,8	1,7	2,6	2,3	2,3	2,3	2,2	2,1	2,6	3,2	3,7	3,4	3,4	3,6
Total	20,7	17,7	16,9	18,4	18,2	20,7	20,2	19,3	18,2	20,0	21,8	24,3	28,1	30,2	37,1

(em R\$ bilhões)

Os dados dessa tabela mostram que, em termos absolutos, os gastos foram bastante irregulares em quase todos os níveis/modalidades, com crescimento mais forte no final do período, com o ensino médio ampliando seus gastos mais rapidamente do que os demais. Quando os dados são analisados de forma relativa, a trajetória dos gastos é também irregular, nem sempre crescente ou estável. Para melhor visualização, são apresentados no gráfico os resultados dos gastos realizados na área educacional e no ensino médio pelo governo federal, com valores corrigidos para 2009.

3.3. OS LIMITES DO FUNDEB E O FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO

O FUNDEB, embora seja muito mais inclusivo que o FUNDEF, aumentando de 30 milhões, para cerca de 48 milhões matrículas – representando uma ampliação de cerca de 25% do montante de matrículas contempladas–, agrega na sua composição R\$ 43,1 bilhões no primeiro ano. Este valor representa uma diferença de 21,4% em relação ao FUNDEF, o qual em 2006 estava na ordem de 35,9 bilhões de reais. No terceiro ano do FUNDEB, em 2009 estava previsto o mesmo alcançar o valor de 55,2 bilhões de reais, representando em relação ao FUNDEF de 2006, um aumento percentual de 55,4%. (PERNAMBUCO, 2007)⁸⁴

O total de matrículas a ser contemplado pelo FUNDEB em 2007, caso não fosse aplicada a inclusão gradativa, chegaria a aproximadamente 48 milhões. No entanto, em virtude da incorporação gradual das matrículas do Ensino Médio, da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos, as matrículas no ano inicial do FUNDEB (2007) totalizam aproximadamente 36 milhões, conforme expresso na tabela abaixo.

MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA CONTEMPLADAS PELO FUNDEB

MODALIDADE DE ENSINO	2007	2008	2009
EDUCAÇÃO INFANTIL	1.687.739	3.375.477	5.063.215
ENSINO FUNDAMENTAL	29.789.655	29.789.655	29.789.655
ENSINO MÉDIO	2.590.145	5.180.290	7.770.436
EDUCAÇÃO ESPECIAL	131.462	131.462	131.462
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	1.620.463	3.240.927	4.861.390
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	85.595	171.190	256.784
TOTAL	35.905.059	41.889.001	47.872.942

Fonte: INEP – Censo escolar 2009. Disponível em <www.inep.gov.br>. Acessado em 04/09/2011.

Para a análise da repercussão do FUNDEB na oferta do Ensino Médio utilizaremos seus maiores valores, ou seja, o valor projetado para 2009 (R\$ 55,2 bilhões). Uma primeira discussão referente à interferência do FUNDEB na Educação Básica e no

⁸⁴ PERNAMBUCO. Cartilha do FUNDEB. Pernambuco: Tribunal de Contas, 2007.

Ensino Médio, diz respeito à comparação com os países industrializados. Nesse sentido repetindo, como referência, os valores médios dos países da União Europeia – Ensino Fundamental R\$ 9.600 e Ensino Médio R\$ 13.300 – observaremos o quanto o valor estabelecido para esse fundo é extremamente diminuto.

De acordo com a tabela acima, no ano de 2007 temos aproximadamente 29,7 milhões de matrículas no Ensino Fundamental e 2,6 milhões de matrículas no Ensino Médio. Caso aplicássemos os valores médios da União Europeia, o custo do financiamento de aproximadamente 90% de toda Educação Básica pública brasileira estaria na ordem de 320 bilhões de reais. Se considerarmos mais uma vez o Ensino Médio e o Ensino Fundamental, usando o número de matrículas do ano de 2009 (78% de toda a Educação Básica) esse montante chega a aproximadamente 390 bilhões de Reais. Temos clareza que esses dados estão muito distantes da realidade brasileira e, inclusive, se aplicássemos esses valores, estaríamos muito acima da proposta à época vetada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso de destinar 7% do PIB para a educação (DAVIES, 2004).

Detalhando um pouco mais essas contas é possível observar que as quase 30 milhões de matrículas do Ensino Fundamental – caso utilizemos os valores médios da OCDE –, consumiriam cerca de 285 bilhões de reais, valor muito distante dos 35,5 bilhões disponíveis para o FUNDEF em 2006. Ou seja, sem discutirmos a entrada do Ensino Médio e das outras modalidades da Educação Básica na composição do FUNDEB, já percebemos o quanto o próprio Ensino Fundamental está muito longe de ser contemplado com um financiamento assegurador de um mínimo de qualidade.

Atentando especificamente para o Ensino Médio, destacamos a inconsistência das afirmações sobre a melhoria do seu financiamento em função do FUNDEB. É importante lembrarmos que, embora o fator de ponderação para o cálculo do valor por aluno do Ensino Médio tenha as escalas de 1,20 para o Ensino Médio urbano; 1,25 para o Ensino Médio rural e 1,30 para o Ensino Médio integral e o Ensino Médio integrado à Educação Profissional; isso não significa dizer que os recursos projetados para o Ensino Médio não possam ser aplicados em outros níveis de ensino.

Sendo esse trabalho voltado mais especificamente para a relação entre o Ensino Médio e o FUNDEB, acreditamos ser importante destacar que cerca de 48% das matrículas no Ensino Médio ocorrem no turno noturno. Já 95% das matrículas do Ensino Fundamental ocorrem no turno diurno. Não queremos com essa distinção estabelecer uma polarização entre Ensino Fundamental e Ensino Médio, muito menos entre turno diurno e turno

noturno. Afinal de contas as debilidades do financiamento público da educação estão presentes em toda a educação básica e nos leva obrigatoriamente a defendermos um aumento de recursos para ela como um todo.

Entretanto, centrando nossa atenção no Ensino Médio, destacamos o fato de que, em virtude de um grande contingente de alunos do Ensino Médio estarem matriculados em um horário na qual as escolas funcionam com maior precariedade, serão eles os que menos aproveitarão as possíveis melhorias decorrentes de maiores investimentos na Educação Básica. Os alunos matriculados no turno diurno, sejam eles do Ensino Fundamental ou do Ensino Médio, serão os mais beneficiados.

Em virtude do turno diurno ser majoritariamente ocupado por alunos do Ensino Fundamental é possível pensar que os recursos do FUNDEB estarão prioritariamente voltados para financiar as necessidades do Ensino Fundamental. Não queremos dizer que esse estado de coisas foi provocado pela criação do FUNDEB, mais destacar o quanto ele não consegue apontar para a reversão desse quadro. É extremamente difícil levantar os gastos dos estados com o Ensino Médio e, por conseguinte, determinar qual tem sido o valor do custo médio de um aluno dessa modalidade de ensino. Sabemos que uma das críticas ao FUNDEB, semelhante ao FUNDEF, é que esses fundos não puseram fim às diferenças existentes entre os estados e municípios no referente aos montantes destinados ao financiamento da educação. Como decorrência desse fato, há uma disparidade muito grande nos valores por aluno projetados para os estados brasileiros, como pode ser comprovado na tabela abaixo, a qual apresenta os valores de referência do FUNDEB para o valor por aluno do Ensino Médio em 2007, que foi o ano de sua implantação.

Valor anual por aluno estimado para o Ensino Médio por estados (Art. 15, III, da Medida Provisória - Nº 339/2007) - Em Reais

Estados	Valor	Estados	Valor
AC	2.039,	PB	1.135,55
AL	1.135,	PE	1.135,55
AM	1.172,	PI	1.135,55
AP	2.149,	PR	1.527,40
BA	1.135,	RJ	1.489,47
CE	1.135,	RN	1.444,87
DF	2.184,	RO	1.622,25
ES	2.387,	RR	2.457,59
GO	1.414,	RS	1.889,70

MA	1.135,	SC	1.668,92
MG	1.459,	SE	1.508,08
MS	1.862,	SP	2.214,91
MT	1.462,	TO	1.773,50
PA	1.135,		
Brasil (Mínimo legal)	1.135,55		

Segundo a tabela acima, o valor por aluno do Ensino Médio varia de R\$ 1.135,55 – nos estados que receberão complemento da União (AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI) – a R\$ 2.457, 59 no estado de Roraima. Verifica-se também que apenas o Distrito Federal e cinco estados apresentam um valor por aluno superior a R\$ 2.000.00.

Com os dados apresentados é possível afirmar que, caso o FUNDEB contemplasse todo o Ensino Médio em 2007, estaria previsto um total de aproximadamente R\$ 11 bilhões para essa etapa da Educação Básica nesse Fundo. Outro ponto também a ser destacado é que o gasto nacional médio com o Ensino Médio seria de R\$ 1.446,68. Em 2010 o FUNDEB, sem a complementação da União, foi de aproximadamente 51,2 bilhões. O montante de recursos destinados ao Ensino Médio será da ordem de 11 bilhões de reais. Ou seja, o Ensino Médio “disporá” de 21,5% de todo o investimento que os estados e municípios destinarão à Educação Básica. As matrículas do Ensino Médio corresponderão a 23% de todas as matrículas da Educação Básica. Ou seja, haverá proporcionalidade entre o montante de recursos e de vagas, embora não se possa deixar de destacar que a participação dos gastos do Ensino Médio será menor que a participação de suas matrículas no âmbito de todas aquelas abrigadas pelo FUNDEB.

O incômodo está no fato do custo de um aluno do Ensino Médio no Brasil não ser coerente com a construção de uma educação de qualidade. Estamos longe do valor médio praticado entre os países da OCDE (R\$ 13.300.00) e distante de nossos vizinhos na América do sul. De acordo com os dados apresentados no documento “Indicadores estatísticos do sistema educativo do MERCOSUL – 2006” disponível no sítio do INEP, Argentina e Chile alcançaram um custo aluno do Ensino Médio superior a dois mil reais.

Para analisar se essa hipótese é merecedora de crédito resolvemos utilizar os dados disponibilizados pelo IBGE (Despesas Públicas por Funções) nos anos de 2001 e 2002, referentes aos gastos com educação. Especificamente para o Ensino Médio observamos que os valores correspondem a 3,42 e 3,96 bilhões de reais, respectivamente.

Naqueles anos as matrículas totais do Ensino Médio nos estados eram de 6,96 e 7,3 milhões, respectivamente.

Atualizando essas cifras pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para o ano de 2007 chegamos a valores semelhantes de 11 bilhões de reais para os dois anos. Ou seja, ao cruzarmos os valores que eram gastos pelos estados em 2001 e 2002 com o Ensino Médio e o previsto pelo FUNDEB em 2009 chegamos à conclusão que não houve uma correção monetária dos recursos destinados ao Ensino Médio.

Podemos inferir que se não houve uma substancial modificação no número de matrículas entre 2002 (7,3 milhões) e 2007 (7,58 milhões) e nem nos recursos financiadores dessas matrículas, não houve também uma mudança substancial no valor por aluno do Ensino Médio. Confirmando-se o nosso entendimento de nesses últimos anos ter havido muita propaganda em relação ao Ensino Médio, mas não políticas visando à melhoria do seu financiamento.

Há muito tempo já deveria ter se configurado uma nova postura dos governos estaduais e do governo federal em relação ao Ensino Médio. Essa atenção restringiu-se a impor a separação entre a formação profissional e a formação geral e a disseminar a ideia de que um novo Ensino Médio estava em andamento, sem, contudo prover as escolas de uma infraestrutura adequada (laboratórios, quadras, bibliotecas) e sem garantir aos professores as condições materiais e não materiais para a realização de um novo tipo de trabalho.

O Ensino Médio, como destacou Bueno (2000), é uma “estrela fugidia”. Estrela, por ser visualizada ou destacada, em muitos momentos da história da educação brasileira como destinada à formação de quadros para elevar o nosso desenvolvimento econômico. Mas, ao mesmo tempo, gozando de pouca atenção dos governantes quando a questão em pauta refere-se ao seu financiamento. Ou seja, merece, enquanto estrela, ser adjetivado de fugidia por recorrentemente o Estado fugir do compromisso de financiá-lo. Durante a vigência do FUNDEF (1997-2006) o Ensino Médio, contraditoriamente ao discurso segundo o qual era necessário garantir ao trabalhador o cumprimento de toda a Educação Básica (CEPAL, 1995), gozou de pouca atenção financeira do governo brasileiro.

O nosso descrédito em relação à vontade governamental de tornar o Ensino Médio coerente com as mudanças societárias – mesmo discordando do viés economicista que buscar subordinar a escola ao processo econômico – decorre do fato de entendermos que

um dos grandes desafios postos às escolas de Ensino Médio diz respeito à garantia de um ensino de qualidade ao grande contingente de alunos matriculados.

O governo federal, durante a gestão FHC, resumiu sua atenção ao Ensino Médio a determinar que o mesmo deveria ser, enquanto última etapa da Educação Básica, um momento de transição, seja para a inserção na vida produtiva, seja para a continuidade dos estudos. No entanto, não garantiu a expansão de matrículas acompanhada a um maior financiamento do governo federal para que o Ensino Médio alcançasse, ao menos, um desses objetivos. O governo Lula não tem postura diferente, mesmo aprovando o FUNDEB.

Entendemos haver evidências de que a preocupação em tornar o Ensino Médio um ponto de referência – para qualquer o direcionamento futuro da juventude: inserção no mercado de trabalho ou continuidade dos estudos –, está relegada a um plano muito secundário. Cada vez mais, tem se tornado claro o quanto as escolas públicas não foram e não estão sendo alvo de uma atenção governamental no sentido de garantir às mesmas as condições básicas e indispensáveis para terem um Ensino Médio de qualidade. Pode-se dizer que nem o governo Fernando Henrique, nem tão pouco, o governo Lula foram capazes de garantir uma verdadeira democratização do acesso ao Ensino Médio.

Como destacou Kuenzer (2000), democratizar não significa simplesmente garantir o acesso. Trata-se, antes de tudo, da articulação entre acesso, permanência e disponibilidade de condições para que no momento de realização das atividades escolares sejam garantidas as condições estruturais para uma aprendizagem de qualidade. E isto diz respeito não só às condições infra-estruturais, mas também aos profissionais capacitados e desejosos de contribuir no processo de formação da juventude, pois se sentem também profissionalmente valorizados pelo poder público.

Diante desse cenário é importante destacar o quanto a questão do financiamento é passível de discussão e o quanto – ainda que tenhamos avançado no referente à ampliação da oferta de vagas nas redes públicas estaduais – estamos longe de garantir que tal ampliação seja acompanhada da qualidade do serviço ofertado. As políticas efetuadas pelos governos estaduais, embora tenha ampliado consideravelmente a sua oferta, não foram capazes ou não tiveram interesse em conciliar o atendimento à crescente demanda com ações voltadas para conjugar crescimento de oferta com crescimento de qualidade.

Diante destas questões sustentamos que o FUNDEB não será capaz de resolver a problemática do Ensino Médio se não contar com a mudança radical de postura do governo

federal no referente a uma maior disponibilidade de recursos. Além disso, concluímos que a implementação do FUNDEB não trará melhorias salariais para os docentes do Ensino Médio. Acreditamos que, embora o governo federal assuma o compromisso legal de direcionar maiores recursos para a Educação Básica, o FUNDEB reafirma a centralidade do Ensino Fundamental no financiamento da Educação Básica.

CAPÍTULO 4. DEMOGRAFIA JUVENIL: A SITUAÇÃO EDUCACIONAL DOS JOVENS BRASILEIROS

A situação educacional atual dos jovens brasileiros decorre, em grande medida, da própria matriz histórica de formação da sociedade brasileira, assentada em profundas desigualdades e na conseqüente exclusão social, étnica e de gênero, o que dificulta o acesso e a permanência de crianças e jovens nos sistemas de ensino. Por outro lado, a oferta incipiente, em quantidade e/ou sem padrões mínimos de qualidade, nos diversos níveis e modalidades de ensino que integram a educação básica pública também contribui para a reprodução dessas desigualdades. E para que avanços futuros venham a ocorrer e em ritmo mais acelerado, faz-se necessária a implementação de ações e medidas de políticas públicas que promovam a redução das desigualdades, tanto no campo das relações macrossociais quanto no âmbito dos sistemas de ensino.

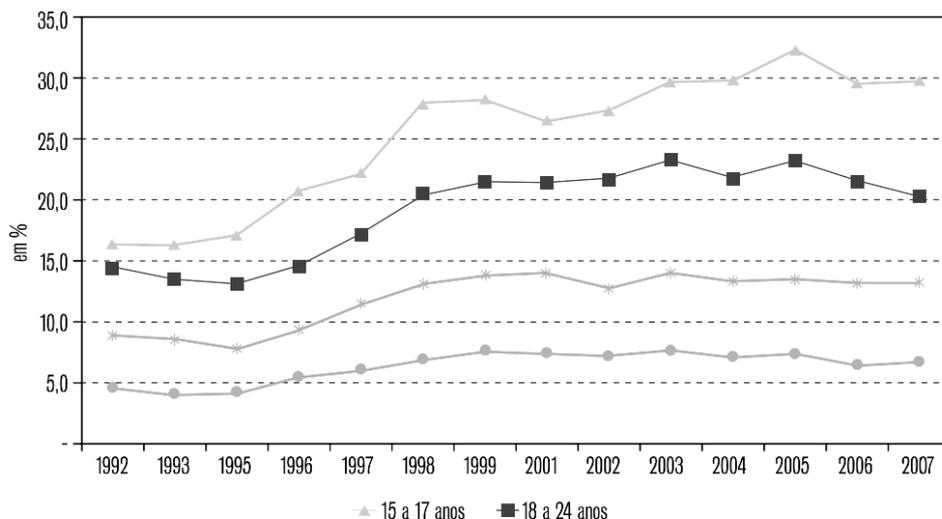
Os elevados índices de reprovação e evasão escolar que têm marcado a trajetória de muitos jovens do ensino médio apontam para um grande desafio do sistema educacional brasileiro contemporâneo: como assegurar a conclusão da escolaridade básica de qualidade para todos, dadas as condições concretas atuais? Trata-se, portanto, de um desafio que pressupõe o rompimento de um círculo vicioso composto pelo binômio exclusão social e escolaridade precária. Neste sentido, assegurar a qualidade do ensino fundamental, particularmente no que se refere à efetividade dos processos de alfabetização nas séries iniciais, é crucial para se reduzir a incidência do analfabetismo entre jovens e para viabilizar a conclusão do ensino médio.

Um dos principais avanços refere-se à elevação das taxas de frequência à escola na faixa etária de 15 a 17 anos. Em 2008, cerca de 84% destes frequentavam algum nível ou modalidade de ensino, sendo que 50% deste universo cursavam o ensino médio, considerado o nível de ensino adequado a esta faixa etária. Embora tal situação ainda seja insatisfatória, o índice alcançado naquele ano corresponde a mais que o dobro do registrado em 1996. Em relação à faixa etária de 18 a 24 anos, foi ainda maior o aumento da taxa de frequência líquida à educação superior, que passou de 5,8% para 13,6%. Em que pese este avanço relativo, o patamar alcançado ainda se encontra bem abaixo do desejado, principalmente ao que se refere à meta estipulada pelo Plano Nacional de Educação (PNE), a ser atingida em 2011, que era de 30% e não foi atingida.

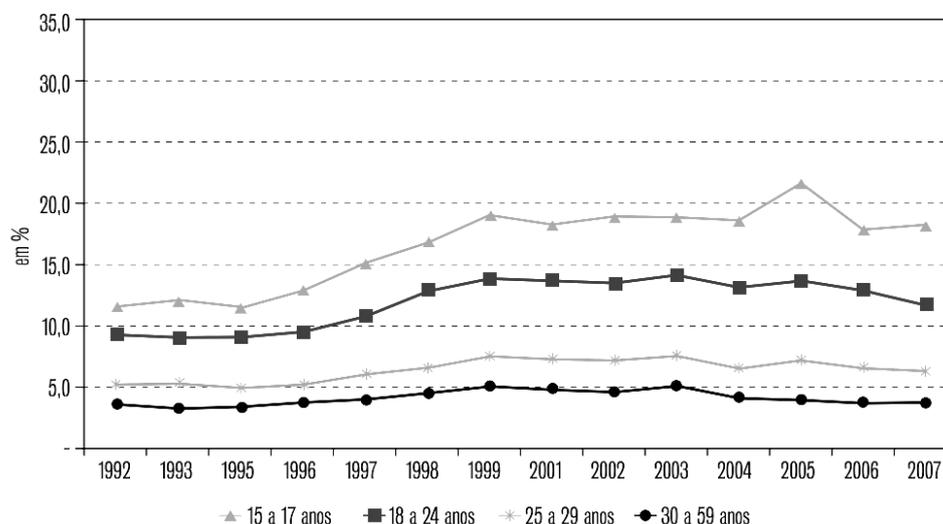
De acordo com a Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD/2008), no aspecto econômico, 30% dos jovens no Brasil podem ser considerados pobres, ou seja, vivem em famílias com renda familiar per capita abaixo de meio salário mínimo por mês, e apenas 15% são oriundos de famílias com renda familiar per capita superior a dois salários mínimos. Aproximadamente 53% pertencem ao extrato intermediário, com renda familiar per capita entre meio salário mínimo e dois salários mínimos. Ou seja, podemos considerar que grande parte dos jovens está exposta à pobreza e à dificuldades de obtenção de renda.

Neste aspecto, contudo, houveram algumas mudanças nestes últimos anos. No segmento etário de 16 a 24 anos havia em 1995 no Brasil 43% dos jovens em condição de pobreza absoluta, sendo que 20% destes estavam na condição de indigência. Já os dados da PNAD/2008 mostraram que, para este mesmo segmento etário, a taxa de pobreza absoluta encontrava-se em 31,7% e a parcela de jovens em pobreza extrema hoje representa ainda 12,6% dos jovens brasileiros. A mesma pesquisa apontou 50,2 milhões de jovens no Brasil, ou seja, 26% do total da população do país.

Entre a população de 15 a 17 anos, que deveria toda estar no ensino médio, apenas 48% estão frequentando essa etapa, e 44% ainda não concluíram o ensino fundamental, sendo que 18% estão fora da escola, de acordo com o Censo Escolar (2008). É notório que a inserção do jovem, nestas condições, no sistema produtivo, fica limitada a postos de menor qualidade, precários, porque possui menos qualificação, e possivelmente irá receber salário menor e sem carteira assinada. Ou seja, mesmo quando ele consegue se inserir no mercado de trabalho, faz isso de forma muito precária e com uma alta rotatividade, o que é uma característica muito típica do emprego de jovens, de acordo com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas). Na faixa etária entre 18 a 24 anos, 50% dos jovens que trabalham não tem carteira assinada, e na faixa que vai de 25 a 29 anos este índice é de 30%. As duas tabelas abaixo demonstram que o jovem que está em idade escolar, ou seja, aquele que tem que dividir os estudos com o trabalho, é o que mais sofre com desemprego e com o trabalho precarizado. E vale frisar que são **as jovens** estudantes as que mais sofrem com a falta de emprego no Brasil, como demonstra os gráficos abaixo a faixa etária de desemprego entre homens e mulheres de acordo com os microdados PNAD/IBGE 2008.

Taxa de desemprego por faixas etárias – Mulheres

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE).

Taxa de desemprego por faixas etárias – Homens

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE).

A Constituição Brasileira determina, em seu artigo 205 que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, 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, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Além disso, nossa Constituição previa que o dever do Estado em relação ao ensino médio seria efetivado através de sua progressiva universalização, ou seja, não havia no país a obrigatoriedade da oferta deste nível de ensino pelo Estado, e sim como temos acompanhado, uma progressiva mas lenta oferta de vagas no ensino médio público.

Mais recentemente, por meio da Emenda Constitucional n.º 59/2009 o Estado estendeu a obrigatoriedade do ensino para a faixa etária dos 4 aos 17 anos. Não será

possível universalizar a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio, sem que sejam revistos os papéis dos entes federados na oferta da educação básica. E isso só será viável com a constituição de um verdadeiro sistema nacional de educação, com a definição de atribuições e responsabilidades de maneira mais equilibrada. Um dos elementos determinantes em um novo pacto federativo é a rediscussão sobre a participação da União no financiamento da educação básica, analisando o denominado “papel redistributivo e supletivo”. O art. 208 da Constituição Federal trata dos deveres do Estado em relação ao direito à educação, ou seja, especifica que parte do direito “de todos”, amplamente proclamado no art. 205 como dever da família, da sociedade e do Estado, deve necessariamente ser assegurado por este último, através de políticas públicas específicas nas diferentes esferas político-administrativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Nesse sentido, modificar qualquer dos incisos deste artigo implica em alterar o conteúdo do direito à educação que pode ser exigido pela população aos poderes públicos. Há também neste artigo a definição da escolaridade obrigatória, ou seja, daquele período de escolarização que, além de constituir dever do Estado, configura-se como obrigação de matrícula e frequência por parte dos genitores ou responsáveis e do estudante. A EC nº 59/2009 tanto amplia o dever constitucional do Estado em relação à educação como modifica a faixa de escolarização obrigatória.

Esta Emenda insere no texto permanente da Constituição uma definição trazida da LDB (Lei nº 9.394/1996) – a “educação básica”, que, nos termos do art.21, inciso I, desta Lei, seria formada pela educação infantil (creches e pré-escolas), ensino fundamental e ensino médio. Com isso, a Constituição passa a proteger fortemente a “educação básica” como dever do Estado, obrigatória e gratuita na faixa etária “dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade”, sendo ainda dever estatal assegurá-la a todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Uma vez que a própria Constituição não estabeleceu um novo conceito para “educação básica”, trata-se de uma norma constitucional aberta, cuja definição legal continua sendo dada pela LDB. É importante perceber que há uma mudança no enfoque da obrigatoriedade, antes relacionada ao ensino fundamental “na idade própria” (a partir dos seis anos), passa a não mais se vincular a uma etapa de ensino específica, mas a uma faixa etária da infância e a toda a adolescência. Ou seja, o que se estipula é que toda

criança a partir dos 4 (quatro) anos deve obrigatoriamente ser matriculada na pré-escola, onde deve permanecer até o ingresso no ensino fundamental, aos seis anos. A partir daí deve obrigatoriamente permanecer na escola até os 17 (dezesete) anos, independentemente de série ou etapa (ensino fundamental ou médio).

Assim, a obrigatoriedade pode ou não se estender ao ensino médio regular, a depender do percurso do estudante no ensino fundamental, e sabemos, que como já foi demonstrado com dados, que este percurso tem sido em grande medida modificado devido a uma série de adversidades sociais que os jovens enfrentam quando estão estudando. Fica o risco de mais uma vez desta ação virar “letra morta”, com efeito píffio, tendo em vista que os problemas que levam os jovens a abandonar ou mesmo fracassarem nas etapas da educação básica são muito complexos e não serão atingidos pela “força” da lei.

À medida que se vai cumprindo a obrigatoriedade de frequência ao ensino médio, com uma escola pública de qualidade, adolescentes e jovens da zona rural, da floresta e das populações ribeirinhas, além daqueles das periferias urbanas, estarão nos bancos escolares, disto temos certeza. Mas certamente, não será a imposição legal da obrigação de estar ali que os fará viajar horas diárias até à escola, nem nela segurá-los por três anos, mas, sim, a paixão de aprender que essa escola deverá nutrir. Esses alunos desenham um novo perfil da organização escolar no que se refere a tempos, espaços, processos de ensino e de trabalho discente, frequência e conteúdos curriculares significativos para suas vidas.

4.1. INICIATIVAS QUE MARCARAM REFORMAS NO ENSINO MÉDIO: EXPANSÃO SEM QUALIDADE

Ressaltamos aqui que no final da década de 1990, no segundo mandato de FHC, o ensino médio brasileiro foi alvo de um conjunto de medidas conhecidas como “Reforma do Ensino Médio”, que pouco ou nada mudaram o panorama deste segmento da educação básica. Vejamos:

- 1) Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996;
- 2) Decreto Federal 2.208 de 1997 que regulamenta a educação profissional e a torna independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a ele;
- 3) Parecer n. 15/1998 do Conselho Nacional de Educação que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio;
- 4) Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM);

5) Criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), em 1998;

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 prevê, no seu Artigo 35, que o Ensino Médio, como etapa final da educação básica e com duração mínima de três anos, tem como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no Ensino Fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade as novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Como vemos, trata-se de finalidades bastante amplas, uma generalidade que as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio de 1998 não conseguiram materializar. E esta é uma primeira dificuldade: não se sabe exatamente quais são as implicações práticas e pedagógicas de orientações tão gerais que podem abarcar processos bastante distintos entre si. A segunda dificuldade é que, independentemente do que estabelece a LDB e mesmo as diretrizes curriculares, o ensino médio permaneceu organizado nos mesmos moldes anteriores à reforma, o que acarretou um baixo impacto destas mudanças no cotidiano das escolas. Das quatro finalidades presentes na LDB, a primeira é aquela que mais parece se aproximar do que efetivamente ocorre no ensino médio: o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, ou seja, mantém-se a escola propedêutica. Permanece, portanto, uma indefinição sobre os objetivos do ensino médio, situação que acompanha o desenvolvimento histórico da educação secundária no país até os dias atuais.

Os dados mostram que a recente expansão de matrículas no ensino médio nos anos 1994 a 2004, embora significativa, não indica ainda um horizonte de universalização. Em 2008, havia no país 18 milhões de pessoas na faixa etária entre 15 e 19 anos, mas apenas 45% desse total estavam matriculados no Ensino Médio, segundo dados da PNAD/2008 e Censo Demográfico do IBGE de 2010 (Pesquisa Nacional por Amostragem

de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e de Estatística – PNAD/IBGE). Parcela significativa destes jovens ainda cursava o ensino fundamental. Além dos desafios do acesso, o ensino médio enfrenta altas taxas de reprovação e, principalmente, de evasão escolar.

Em 2005, apenas 73,2% dos alunos foram aprovados, 11,5% foram reprovados e 15,3% evadiram da escola. Ao contrário do que ocorre no ensino fundamental, no ensino médio a evasão é maior do que a reprovação, segundo os dados nacionais (Censo IBGE/INEP). No ano de 2006, havia 8.906.820 jovens matriculados no Ensino Médio, 5.090.310 no período diurno e 3.816.510 no noturno, o equivalente a 44,8% das matrículas eram do período noturno, segundo dados do MEC/INEP/2006. Havia neste mesmo período 4.091.657 jovens do sexo masculino e 4.815.163 jovens do sexo feminino e desse total, 89.872 jovens tinham menos que 15 anos, 4.723.399 de 15 a 17 anos e 4.093.549 mais de 17 anos. Em 2005, apenas 1.858.615 dos alunos concluíram o Ensino Médio, 1.071.021 eram do sexo feminino e 787.594 eram do sexo masculino. Além de serem maioria no Ensino Médio (54,1% das matrículas), as mulheres também evadem menos e concluem os estudos em um número superior ao dos homens, talvez um indicativo das cobranças da sociedade do mercado de trabalho sobre os homens.

Além da desigualdade na proporção de jovens que frequentam o Ensino Médio por sexo, há a desigualdade por região/área de moradia e etnia. Menos da metade dos jovens que moram em áreas rurais e apenas 27,9% dos jovens da região nordeste na faixa entre 15 e 17 anos frequentam o Ensino Médio. A diferença também é grande se considerarmos a cor/raça dos alunos. O Ensino Médio é frequentado por 56,5% dos jovens brancos e apenas 34,3% dos jovens negros (IPEA, 2008). O percentual de gasto público no Ensino Médio em relação ao PIB é inferior ao gasto no Ensino Superior e no Ensino Fundamental e só supera o gasto em Educação Infantil, que ainda possui um número bastante restrito de crianças matriculadas.

O Plano Nacional da Educação (Lei 10.172 de 09/01/2001) traz como uma das suas metas a oferta de vagas que correspondam, no prazo de 10 anos, a 100% da demanda por ensino médio, o que deveria ser efetivado até 2011 e, como já foi explorado aqui, não foi cumprido.

Ao analisarmos o gasto por aluno, verificamos que o ensino médio apresentou em 2004 um valor inferior a todos os outros níveis de ensino. Vale ressaltar que estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação definiu que o investimento necessário para garantir bons padrões de qualidade no Ensino Médio seria de R\$ 1.746,00 por ano para cada aluno matriculado (CARREIRA, 2007). Abaixo podemos constatar que o investimento neste segmento de ensino ainda está muito abaixo dos níveis desejados.

Gastos por Aluno por Nível de Ensino

ANOS	Níveis de Ensino					
	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior	Brasil
		De 1ª a 4ª série	De 5ª a 8ª série			
2000	919	734	758	765	9.069	930
2001	882	778	896	1.003	9.427	1.045
2002	941	884	1.123	1.171	10.220	1.231
2003	1.019	1.018	1.344	1.156	9.972	1.368
2004	1.372	1.359	1.374	939	10.193	1.524

(R\$ 1,00 corrente)

Fontes: INEP/MEC, IPEA/DISOC e IBGE.

Notas: 1- Não inclui Inativos e Pensionistas.

2- Cálculos realizados a partir dos valores encaminhados para OECD/WEI.

3- Para 2000, dados municipal estimados.

Para 2001 e 2002, dados estadual e municipal estimados.

4- Utilizou-se Gasto Direto: Pessoal Ativo, Encargos Sociais, Desp. Custeio e Desp. De Capital.

De acordo com o Censo IBGE/2010 apesar da parcela de 15 a 24 anos de idade ter crescido levemente acima do ritmo de expansão da população total, o país permaneceu registrando entre 1998 e 2008 a presença de um jovem a cada 5,3 brasileiros. Do acréscimo de 32 milhões de pessoas no total da população verificado no mesmo período de tempo, verifica-se que 6,3 milhões estavam situados na faixa etária de 15 a 24 anos de idade, o que representou 19,7% do adicional total da população nos últimos 10 anos. Mas o aumento na quantidade de jovens se deu de forma diferenciada da evolução do restante da população. Especialmente em relação ao desemprego, que foi maior para os jovens do que para as demais faixas etárias.

Da mesma forma, nota-se de conforme a PNAD/IBGE/2008 uma rápida expansão na taxa nacional de desemprego dos jovens, com variação de 70,2% (de 11,4% para 19,4%), enquanto a taxa nacional de desemprego da parte restante da PEA (População Economicamente Ativa) aumentou 44,2% entre 1998 e 2008 (de 4,3% para 6,2%). Já a

taxa nacional de desemprego para o conjunto da PEA brasileira cresceu 52,4% no mesmo período de tempo, passando de 6,1% para 9,3%.

Entre os jovens, a situação mais dramática do desemprego refere-se às mulheres. Entre 1998 e 2008, a taxa nacional de desemprego feminino passou de 14,1% para 25% (aumento de 77,4%), enquanto a taxa nacional de desemprego masculino alterou-se de 9,7% para 15,3% (aumento de 57,8%).⁸⁵

O fato de o país ter, em 2008, um jovem desempregado a cada 5 jovens (sendo de uma a cada quatro jovens do sexo feminino) resulta tanto da baixa capacidade do país em gerar postos de trabalho para o total da população que ingressa no mercado de trabalho como de manter o jovem empregado por um longo tempo. Para muitos jovens, a condição de ativo, vem sendo marcada por situações de desemprego recorrente, sem possibilidade de construir uma trajetória ocupacional segura de ascensão social.

Nos anos entre 1998 e 2008, a ocupação total no país cresceu 29,5%, enquanto para os jovens o ritmo de expansão do emprego foi de apenas 11,1% (menos de 38% do aumento geral de postos de trabalho no país). A situação não foi ainda mais grave porque a variação da PEA juvenil não foi tão intensa como o do conjunto da população, com variação de 22,1 ante 32% para a parcela restante da população, segundo o IPEA/2008.

Em resumo, observa-se que a cada 100 jovens que ingressaram no mercado de trabalho no período de tempo em referência, somente 45 encontraram algum tipo de ocupação enquanto 55 ficaram desempregados, ainda de acordo com o IPEA/2008. Quando se trata da situação por gênero, ainda de acordo com o IPEA/2008, observa-se que a cada 100 jovens do sexo feminino que tentaram entrar no mercado de trabalho, somente 40 conseguiram uma ocupação e 60 ficaram desempregadas, enquanto a cada 100 jovens do sexo masculino que também tentaram ingressar no mercado de trabalho, 50 ficaram desempregados e 50 arrumaram algum tipo de ocupação.

O nível de desemprego da juventude pode ser explicado por diversos ângulos, pois entre os diversos motivos, pode-se citar a preferência dos empregadores pelos adultos. Quando a empresa está com problemas e tem que dispensar alguma mão-de-obra, geralmente, ela opta pela dispensa de jovens e/ou mulheres. Do mesmo modo quanto à contratação, há uma preferência por trabalhadores experientes e adultos. Mas o que nos chamou atenção vai além das situações apontadas acima, pois concordamos com

⁸⁵ A participação dos jovens no mercado de trabalho no Brasil a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD/IBGE de 2008.

Pochmann (2000, p. 96) quando afirma que “o problema do desemprego dos jovens no Brasil, é um problema de falta de emprego estrutural, ou seja, não há vagas no mercado de trabalho para todos, independente do nível de formação educacional e profissional”.

De nosso ponto de vista, o cenário é de acirramento na busca por postos de trabalhos, onde o jovem é obviamente menos qualificado e menos experiente que o trabalhador adulto, já fizemos referência a esta realidade com dados no corpo do trabalho, sendo assim as empresas buscam este último como uma alternativa inequívoca. Os postos de trabalho que eram tradicionalmente ocupados pelos jovens estão sendo hoje ocupados por adultos (POCHMANN, 2000). É por isso que as empresas dizem que o jovem não tem preparação. Dizem isso porque podem contratar pessoas mais experientes, ainda que os postos de trabalho sejam tão simples quanto eram no passado, postos que tradicionalmente eram identificados como de trabalho destes mesmos jovens.

Sendo o problema de desemprego no Brasil, um problema estrutural, onde há uma procura imensamente maior do que a oferta e somado a isso a baixa qualidade de formação escolar que os jovens recebem no ensino médio geral, associado à pouca ou nenhuma experiência profissional, monta-se o cenário “perfeito” para o desemprego em massa dos jovens entre 18 e 24 anos no Brasil.

4.2. OS DESAFIOS DO ENSINO MÉDIO E A JUVENTUDE: O QUE O ENSINO MÉDIO PÚBLICO PODE E DEVE OFERECER AO JOVEM ESTUDANTE BRASILEIRO

Os dilemas enfrentados pela educação nas últimas décadas atingem todos os segmentos de sua estrutura organizacional, mas em especial o ensino médio, que apresenta uma profunda crise de identidade, e a falta de um escopo político-pedagógico tem sido o maior desafio para a reorganização deste segmento. Tais dilemas têm sido definidos como uma crise de legitimidade da escola (KRAWCZYK, 2009), como um reflexo das profundas mudanças que vêm afetando as sociedades a partir principalmente da reestruturação dos sistemas produtivos econômicos. E o ensino médio sofre diretamente com estas transformações tendo em vista o seu papel iminente na formação do jovem para a sua inserção no mundo produtivo.

Seja qual for a tese utilizada para caracterizar o momento vivido atualmente pelo ensino médio e pela educação, o que se destaca é a distância entre o que a sociedade espera da escola e o que a escola tem sido capaz de oferecer, pois a crise de identidade do ensino

médio público finca suas raízes na falta de oferta de trabalho para os jovens que concluem esta etapa do ensino, ou pior ainda, uma oferta de continuidade nos estudos, o que poderia também em grande medida oferecer uma possibilidade de inserção deste em um universo produtivo menos precarizado e explorador.

É visível que esta situação se acirra especificamente no ensino médio, que tem enfrentado desafios consideráveis. Um deles, que nos interessa mais de perto, refere-se à expansão das matrículas ocorrida a partir dos anos de 1990 e a ampliação da obrigatoriedade e gratuidade desse nível de ensino, o que tem gerado uma mudança significativa no perfil dos jovens alunos que chegam até ele.

As escolas públicas de ensino médio no Brasil são em grande medida frequentadas pelos jovens das camadas altas e médias da sociedade, os "herdeiros", segundo Bourdieu (1990), com certa homogeneidade de habilidades, conhecimentos e de projetos de futuro. Elas passam então a receber um contingente de alunos cada vez mais heterogêneo, marcado pelo contexto de uma sociedade desigual, com altos índices de pobreza e violência que delimitam os horizontes possíveis de ação dos jovens na sua relação com a escola. Os conflitos e contradições de uma estrutura social excludente se tornam mais explícitos em seu interior, interferindo nas suas trajetórias escolares e nas expectativas atribuídas a ela. Novos desafios se apresentam então à escola e seus profissionais (SPOSITO, 2005).

As políticas públicas de educação voltadas para o ensino médio tem pela frente grandes desafios, no qual identificamos inicialmente a urgência na universalização deste segmento e, num outro ponto e não menos importante, à reflexão sobre a identidade do ensino médio. Há uma permanente tensão entre formação geral e/ou profissional, ensino propedêutico e/ou técnico, que diz respeito ao papel da escola média como etapa final do ensino básico e sua relação com o mundo/mercado de trabalho, com o ensino superior e com a formação pensada em termos mais amplos, relacionada às noções de autonomia e cidadania.

Acresce-se a necessidade de docentes com formação adequada ao desenvolvimento do trabalho com jovens, de novas tecnologias educacionais no contexto escolar e de rever as relações professor/aluno e jovem/adulto no contexto do ensino médio, entre outros desafios (KRAWCZYK, 2009). Acrescentamos ainda a necessidade de desvendar o papel e o sentido atribuídos pelos jovens à escola, o que aponta para a discussão necessária sobre

as possíveis relações que os jovens estabelecem entre os seus projetos de vida e a experiência escolar.

Nesse sentido, propomos o deslocamento da análise da instituição escolar para os sujeitos jovens, centrando neles o eixo da investigação. Partimos da constatação de que existe uma nova condição juvenil no Brasil, resultado das mutações nos processos mais amplos de socialização (DAYRELL, 2007). O jovem que chega às escolas públicas, na sua diversidade, apresenta características, práticas sociais e um universo simbólico muito diferente das gerações anteriores. É possível verificar entre a população de jovens das classes populares que ingressa no ensino médio, principalmente no último ano, um desejo de ser inserido no mundo do trabalho de forma qualificada e imediata, distinto talvez do desejo do jovem de classe média e média alta que vê no ensino médio apenas um trampolim para o ensino superior. Entre as dimensões dessa nova condição juvenil, pode ser apontada a origem social, marcada pela pobreza, fazendo com que a escola e o trabalho sejam realidades que se completam.

É através dessas dimensões, entre outras, que os jovens vão se construindo como tais, com uma identidade marcada pela diversidade nas suas condições sociais, culturais (etnias, identidades religiosas, valores etc.), econômicas, de gênero e até mesmo geográficas, entre outros aspectos. A juventude se constitui como um momento delicado de escolhas, de definições, no qual o jovem tende a se defrontar com perguntas como: "Para onde vou?", "Qual rumo devo dar à minha vida?", questões estas cruciais para o jovem e diante das quais a escola poderia contribuir de alguma forma, no mínimo na sua problematização. Neste sentido, é importante registrar que o ensino médio deve ser um espaço rico para este debate, como parte da formação humana e cidadã destes jovens. Apenas "preparar" estes alunos para o mercado de trabalho talvez seja o que de pior que a escola possa proporcionar-lhes, tendo em vista principalmente o fato de que a sua quase totalidade vai ingressar num sistema produtivo profundamente precarizado e desigual. Desta forma é imprescindível que a escola, muito além de uma mera ferramenta de instrumentalização de mão de obra precarizada, seja um elemento político transformador, proporcionando aos jovens estudantes uma visão contextualizada do próprio processo histórico de formação da sociedade brasileira.

A escolha dessa perspectiva implicaria numa mudança no eixo da análise do papel do ensino médio, passando das instituições educativas para os sujeitos jovens, sujeitos históricos, sujeitos produtores de história em que a escola passa a ser problematizada a

partir da ótica dos alunos, buscando compreender as suas demandas e necessidades em relação à instituição escolar, e não ao contrário, que é o que temos acompanhado.

A relação dos jovens com a escola é permeada por múltiplos sentidos e significados, por sentimentos positivos e negativos. Como espaço de encontro e sociabilidade, mas também do ponto de vista da sua função em termos de produção e transmissão de saberes e conhecimentos úteis à vida, à continuidade dos estudos e ao trabalho, a escola é vista positivamente pelos jovens. Por outro lado, a ausência de políticas educacionais adequadas, os problemas de infraestrutura e pessoal, o funcionamento precário do turno da noite, entre outros problemas, produzem um sentimento de abandono que se expressa numa visão muito crítica sobre a escola (DAYRELL, 2007). Conforme constatou Sposito (2005), os jovens brasileiros viveram a expansão recente das oportunidades educacionais em um contexto de crise social. Para a autora, a escola se constitui em uma referência para esta geração, fazendo parte de suas práticas e expectativas, "embora reconheçam os limites no impacto que a instituição escolar tem sobre suas vidas" (p. 123).

Para Zibas (2005, p. 107), a "introdução de avaliações do sistema, por meio de exames como o ENEM e o SAEB, ou a participação de alunos brasileiros em testes internacionais, como o PISA, acaba trazendo indicações quanto à fragilidade do processo escolar e ao caráter inócuo da reforma" do ensino médio implementada pelo governo FHC. Já na opinião de Oliveira (2003), esse problema não pode ser tratado sob a ótica da responsabilização individual do aluno, mas sim como responsabilidade da política educacional implementada pelo Estado, pois, do contrário, "dificulta-se a possibilidade de elevação dos patamares de desempenho escolar dos alunos oriundos da classe trabalhadora" (2003, p. 22).

É possível que esse elevado índice de distorção na relação idade/série seja devido a uma organização didático-pedagógica que não contempla mais os anseios dos jovens, especialmente daqueles que, nessa idade, já são trabalhadores. Para Aguiar (2010, p. 720), este índice reflete, de maneira indireta, a "histórica falta de identidade do ensino médio" brasileiro. Já para Kuenzer (2010), esses dados também são reflexos do discurso da democratização do acesso ao ensino médio para os jovens trabalhadores. Porém, quando a educação geral, no caso o ensino médio propedêutico, que antes era ofertado exclusivamente para as classes dominantes, passou a ser "disponibilizada aos trabalhadores, banalizou-se e desqualificou-se" (KUENZER, 2010, p. 86).

Queremos destacar é que entendemos que, concomitantemente ao aumento dos recursos financeiros destinados ao ensino médio, há que se pensar, discutir e propor novos modelos de organização didática, pedagógica e metodológica para o ensino médio sem que se caia novamente na dualidade ensino médio propedêutico destinado aos jovens das classes sociais mais favorecidas e ensino médio profissional destinado aos jovens das classes sociais menos favorecidas. Atender jovens trabalhadores das classes sociais menos favorecidas nessa modalidade de ensino público, de caráter propedêutico, significa oferecer esse tipo de ensino no período noturno de forma, gratuita e com a mesma qualidade do que é oferecido no período diurno. Por outro lado, fazer com que esses mesmos jovens trabalhadores das classes menos favorecidas possam optar pelo ensino médio público, de caráter profissionalizante e também gratuito, significa oferecê-lo de maneira integrada ao ensino médio propedêutico, também público.

Assim, diante do quadro que apresentamos nesta tese, se fôssemos discutir as expectativas dos alunos do ensino médio brasileiro em relação ao seu possível ingresso no ensino superior, estaríamos limitados a um universo que não compreenderia nem metade dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos. Portanto, optamos deliberadamente por deixar essa questão de lado e focar nossa análise no que ainda precisa ser feito. Isso nos leva a dizer com todas as letras que o maior desafio da política pública educacional brasileira para a próxima década, entendida como política de Estado e não como política de governo, especificamente no que se refere ao ensino médio, é trazer nossos jovens "de volta" para a escola e fazer com que eles nela permaneçam, concluindo com sucesso o ensino médio. Mas não estamos nos referindo a qualquer escola. Aquela a que nos referimos é uma escola que seja capaz de transmitir os conteúdos historicamente acumulados pela humanidade, em suas mais diversas manifestações, especialmente nas artes, nas ciências, nas línguas, na história, na tecnologia, no mundo do trabalho e na cultura, e que, ao mesmo tempo, seja capaz de compreender e interagir com os anseios e expectativas dos nossos jovens, seja ela dirigida à qualificação para o trabalho ou ao prosseguimento dos estudos. Enfim, que seja uma escola socialmente inclusiva.

Conforme atesta o Ministério da Educação (MEC), o programa "Ensino Médio Inovador", instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009, este surgiu como uma forma de incentivar as redes estaduais de educação a criar iniciativas inovadoras para o ensino médio e pensar novas soluções que diversifiquem os currículos com atividades integradoras a partir dos eixos trabalho, ciência, tecnologia e cultura, buscando a melhoria

da qualidade da educação oferecida nessa fase de ensino e torná-la mais atraente para os alunos. O Documento *Ensino Médio Inovador*⁸⁶, elaborado pela Secretaria de Educação Básica do MEC e publicado em abril de 2009, atesta que essa etapa da educação básica tem se constituído, ao longo da história da educação brasileira, como o nível de maior complexidade na estruturação de políticas públicas. Historicamente, o ensino médio oscilou em mostrar diferentes faces: etapa final de escolarização formal; etapa intermediária entre o ensino fundamental e o ensino superior; etapa de consolidação dos saberes construídos no ensino fundamental; formação profissional para diversas áreas do mundo do trabalho e, por fim, mas não menos importante, a face que o caracteriza como refém dos exames vestibulares.

A proposta do MEC para o ensino médio inovador tem cinco questões centrais a serem discutidas no currículo do ensino médio. A primeira é estudar a mudança da carga horária mínima dessa modalidade de ensino para 3 mil horas, um aumento de 200 horas a cada ano. Outra mudança é oferecer ao aluno a possibilidade de escolher 20% de sua carga horária e grade curricular dentro das atividades oferecidas pela escola. Faz parte ainda da proposta associar teoria e prática, com ênfase em atividades práticas, valorizar a leitura em todas as áreas do conhecimento e garantir formação cultural e política ao aluno.

Dados do Censo Escolar MEC/INEP dos últimos quatro anos mostram estabilidade na oferta de ensino médio, com aumento de 20.515 matrículas em 2010, totalizando 8.357.675 matrículas, correspondendo a 0,2% a mais que em 2009. No entanto, o país ainda tem 1,8 milhões de jovens entre 15 e 17 anos fora da escola. Conforme o documento *Ensino Médio Inovador*, o Brasil "massificou o acesso, mas não garantiu democraticamente permanência e, principalmente, um currículo capaz de promover uma aprendizagem que faça sentido para os jovens adolescentes" (p. 5).

Estas questões são cruciais do ponto de vista de políticas públicas voltadas especificamente para este segmento de ensino, tendo em vista que o que temos acompanhado historicamente é a formação maciça de jovens apenas para atenderem as necessidades imediatas de um mercado de trabalho cada vez mais volátil, seja no comércio, seja na construção civil, seja na indústria. Neste sentido, acreditamos que enquanto não houver um investimento maciço do Estado diretamente na escola, no currículo e na formação continuada dos educadores, continuaremos nos deparando com políticas de reformas tais quais aconteceram na década de 1990, e está novamente acontecendo na

⁸⁶ BRASIL. Programa Ensino Médio Inovador, instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009. Brasília, 2009.

contemporaneidade, pois não são programas, por mais bem intencionados que estejam, que mudarão a face de profunda desigualdade e distorção que se encontra o ensino médio público. Assim, só vemos saída se estas políticas públicas voltadas para o ensino médio se perfazerem em políticas de Estado, políticas concretas, assumidas pelo poder público federal.

CONCLUSÕES

À luz do encerramento desse texto, tomamos conhecimento da aprovação da lei nº 12.711/2012, que estabelece 50% das vagas das universidades públicas e escolas técnicas federais para alunos que tenham cursado todo o ensino médio na rede pública de ensino, lei esta que estará em vigor pelos próximos dez anos. Entendemos que neste imbróglio que envolve o papel do Ensino Médio público no Brasil, esta medida pode trazer benefícios para os estudantes que desejam cursar o ensino superior público no Brasil. Porém, isto ainda não é capaz de transformar o ensino médio em um espaço de transformação educacional, cultural e conseqüentemente social, ou seja, mesmo que esta possibilidade, já não sem tempo, se abra aos estudantes advindos das classes populares como forma de ascensão educacional, algumas questões nos parece que ainda ficam sem resposta: Qual a função do Ensino Médio no Brasil? Preparar para os exames de vestibular? Finalmente este segmento de ensino poderá canalizar suas “energias” para preparar os jovens para enfrentar os exames de vestibular? Mas é a isto que se resume o papel do ensino médio?

Muito antes de esta questão vir a baila e ser materializada em lei, que ao nosso ver resgata uma dívida histórica com a juventude brasileira, já era preocupação de vários estudiosos a necessidade de dar sentido aos três anos de estudos destes jovens no ensino médio, que hoje possuem uma perspectiva meramente produtivista deste.

Aqui nesse trabalho, trouxemos alguns questionamentos e apontamentos com o objetivo de contribuir na reconceptualização do papel social do ensino médio, tendo em vista a dura realidade enfrentada por milhões de jovens brasileiros que ou não ingressam nesta modalidade, por não conceberem este espaço como um espaço de agregação de valores úteis para seu ingresso no mundo do trabalho, ou porque são “expulsos”⁸⁷ dos sistema público de educação.

Não será a aprovação de uma lei que dará definitivamente sentido ao ensino médio. E apesar de sermos radicalmente favoráveis a esta lei, assim como outras, que tentam reparar dívidas históricas da sociedade brasileira com as consideradas

⁸⁷ A escola brasileira é marcada pelo fracasso e pela evasão de uma parte significativa dos seus alunos, que são marginalizados pelo insucesso, por privações constantes e pela baixa autoestima resultante da exclusão escolar e social. Os alunos são vítimas de seus pais, de seus professores e, sobretudo, das condições de pobreza em que vivem, em todos os seus sentidos. Esses alunos são sobejamente conhecidos das escolas, pois repetem as suas séries várias vezes, são expulsos, evadem e ainda são rotulados como *malnascidos* e com hábitos que fogem ao protótipo da educação formal e do aluno ideal. *Revista Ética e Cidadania. FAFE – Fundação de Apoio à Faculdade de Educação (USP): Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007. p. 14.*

minorias, não vemos num horizonte próximo uma solução fácil para o ensino médio, até porque registramos, em vários momentos deste trabalho, nossa contrariedade de se considerar esta modalidade de ensino como propedêutica, equívoco este que tem estigmatizado o ensino médio apenas como um segmento de passagem, e não um segmento de consolidação e formação do caráter estudantil cidadão.

Assim, reiteramos que essa normativa não poderá trazer a tão desejada qualidade na educação, especificamente do ensino médio. Ultimamente, o poder público tem se preocupado em realizar avaliações da qualidade na educação pública, porém fazendo uso de instrumentos que ainda estão atrelados às formas de exames que medem o conhecimento do estudante a partir de uma visão de sociedade bastante restrita e funcionalista, em que o papel da escola pública continua atrelado a “instrumentalização” básica dos estudantes. Desta forma, acreditamos que o resultado das avaliações da educação básica brasileira não responde a três perguntas de fundo: tem havido transformação humana através da educação pública? A elevação dos sentidos e a sensibilização dos sujeitos diante de um mundo absorvido pelo caos do consumo e do egoísmo têm se concretizado através desta organização curricular? A organização curricular que se traduz em disciplinas científicas dentro da escola está preocupada em debater na sala de aula as questões fundantes (violência urbana, desemprego, racismo, xenofobia, homofobia, uso indevido de drogas, violência contra as mulheres, mundo do trabalho etc) da sociedade brasileira?

Para a consolidação e transformação dos sentidos do ensino médio brasileiro, estas questões são fundamentais e deveriam ser contempladas em todas as disciplinas escolares. Ao nosso ver, como ficou aqui demonstrado, a melhora no sistema público de educação no Brasil passa muito mais pelos relatórios e números apresentados do que propriamente por uma mudança profunda no tipo de padrão de conhecimento e cidadão que a escola deveria almejar.

Não carregamos a ingenuidade de acreditar, como muitos querem fazer, que a escola será solitariamente a responsável pela mudança de que a nossa sociedade tanto necessita e que a reforma curricular traria as respostas para as grandes desigualdades sociais, econômicas, políticas dentro das fronteiras que limitam a ação pedagógica do professor e o papel da escola. Mas entendemos a política social de reformulação do

currículo como grande potencializadora de real vocação da educação no papel da construção dos sujeitos.

Dentro dos limites da análise documental, verificamos também que o currículo do ensino médio ainda alimenta uma perspectiva futura de trabalho fortemente ligada ao imediatismo da organização do mercado de trabalho pós-fordista ou de acumulação flexível, em que a prioridade se mantém com a preparação e funcionalização de mão-de-obra jovem e saudável, disponível para garantir a reserva de trabalhadores ou o ingresso imediato no mercado pouco valorizado e economicamente precário.

Reforçamos o que já foi discutido no texto desse trabalho, pois apesar de tanto a LDB como o PCNEM façam referência ao mundo do trabalho – atrelando a isso um significado de trabalho como valor social e espiritual, realização pessoal e conquista de cidadania – pouco de fato avançou-se.

Assim, pudemos constatar que esta política pública elaborada para a reformulação do currículo trouxe uma série de proposições que demonstram conservadorismo pedagógico, pois estão atreladas a uma visão de sociedade baseada no modelo produtivo capitalista pós-fordista. De certa forma observamos, nessa proposta, uma intenção de superar o modo estaque e mecânico como o conhecimento científico vinha sendo tratado historicamente no âmbito da escola. Porém lembramos que esta mudança está diretamente ligada muito mais às novas formas de reprodução do processo produtivo no “chão da fábrica” do que propriamente a uma inspiração superadora das formas com que a escola trata o conhecimento científico inerente a cada disciplina escolar.

Para Gentili (2002), o Brasil tem se configurado como o País das reformas, a maioria já realizada ou em processo: econômica, tributária, fiscal, previdenciária, sindical e educacional. Com a pretensão de adequar o Brasil à “sociedade global”, o governo de Fernando Henrique Cardoso iniciou intensa cruzada reformista, e posteriormente também o governo de Luiz Inácio Lula da Silva que, no nosso entendimento, deu continuidade e aprofundamento ao processo de ajustes e reformas nos diversos segmentos sociais.

Conferimos que a reforma do Estado baseia-se na proclamada “administração pública moderna racional e eficiente”, que busca resultados, qualidade e produtividade em prol do “cidadão-cliente”. Nessa intenção, a orientação da autogestão de qualidade vem sendo incorporada e assumida também pelas instituições de ensino. Passado os mandatos

de FHC, e também de Lula com menor intensidade, prevaleceu a lógica privatizante do Estado. Desse modo, as reformas no campo social vêm alterando a função do Estado, tornando-o apenas um órgão gestor e avaliador.

Vejamos o caso do Fundef/Fundeb, que em nossa compreensão se transformou em uma estratégia bem montada do MEC para assumir o controle da política nacional da educação básica sem arcar com a primazia da sua manutenção e financiamento direto. Ao se modificar o artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, ampliou-se a quota dos Estados, Distrito Federal e Municípios de 50% para 60%, e reduziu-se a parcela federal de 50% para 30% no ensino fundamental. Sendo de acordo com Mendes Segundo (2005, p. 231), “arquitetado em caráter compulsório, de tal forma que os Estados e Municípios que não cumprirem a lei serão punidos com a perda dos 15% dos recursos das respectivas arrecadações destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Podemos afirmar que a criação do Fundef/Fundeb trouxe severas implicações à educação brasileira. A mais relevante foi a mudança do critério dos recursos vinculados à educação, transformando-os em um fundo. Um ponto decorrente desse aspecto, na nossa opinião, é de que a base de formação do Fundo é o critério custo-aluno, definido por um valor muito baixo, eximindo a União da responsabilidade com a qualidade da educação básica.

Desta forma, a União leva, de certo modo, os Estados a se apoiarem nos organismos internacionais (em especial o Banco Mundial), pois, endividados e com os compromissos alargados (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), recorrem aos empréstimos dessas instituições, e, por conseguinte, submetem-se às suas determinações, determinações estas que foram debatidas nesse texto.

Como as variações dos valores mínimos do custo-aluno foram marcadas por acréscimos muito reduzidos entre 1 a 3% ao ano, a variação do custo-aluno ao longo dos anos 1998 a 2008 ficou abaixo da inflação, isto é, não houve aumento efetivo no custo-aluno com o Fundef/Fundeb. De acordo com os dados analisados, o custo-aluno do Fundeb é muito baixo, coisa que já foi demonstrada nesse estudo, e isto, do nosso ponto de vista agrava a precariedade da qualidade da educação pública no Brasil. Para Mendes Segundo (2005), o Fundeb é evasivo no que deveria ser decisivo, pois ao adotar o processo de gradualidade e limitação do tempo, acaba diluindo o impacto de uma possível modificação no ensino público.

Em relação à qualidade na educação pública no Brasil, esta segue a lógica neoliberal, recorrente à “nova versão” da Teoria do Capital Humano, que se apresenta de forma gerencial. À primeira vista, esta concepção de educação mostra-se bastante generosa para se alcançar o pleno desenvolvimento e a autonomia de uma sociedade. No entanto, ao se introduzir esse pensamento no universo escolar, acaba transferindo aos educadores e educandos a responsabilidade pela qualidade da educação. Essa concepção, progressivamente, vai desobrigando o Estado em relação às políticas públicas sociais de educação e delegando à comunidade escolar o encargo pela qualidade oferecida. Confirmamos, portanto, o que alguns estudiosos vêm denunciando: a não responsabilização da União no financiamento da educação básica brasileira.

No Brasil, os dados do próprio Educação para Todos (UNESCO, 2011), feito anualmente, está longe de alcançar a pretendida qualidade na escola pública, haja vista o baixo desempenho de alguns indicadores, como aumento da repetência e evasão, baixo desempenho em disciplinas de matemática e português, como já foi demonstrado neste trabalho, elevado número de alunos por professores, falta de recursos diretos à escola e péssimas condições da infra-estrutura das escolas públicas municipais e estaduais.

Avaliamos ainda que o investimento na educação por aluno está diretamente relacionado com a qualidade do ensino, ou seja, quanto mais recursos são destinados aos serviços públicos, mais capacidade haverá para melhorar a qualidade da educação. No entanto, a lógica econômica neoliberal afirma o contrário: há possibilidade de oferecer qualidade na educação sem recorrer ao aumento dos gastos. A qualidade estaria, nesse caso, restrita à administração dos recursos de forma eficiente sem se preocupar com as outras dimensões da avaliação como efetividade e relevância. Todavia, no caso do Brasil, dominado por inúmeras necessidades sociais, o aumento da qualidade na educação só será possível se aumentar efetivamente e sistematicamente os recursos destinados a todos os níveis educacionais.

Na avaliação do Banco Mundial, os fundos de financiamento representam um importante mecanismo político no aumento dos recursos, mas, em contrapartida, atribui o sucesso da universalização do ensino básico às reformas administrativas de cunho gerencial, em todas as instâncias, inclusive a da escola.

Na verdade, as mudanças na educação pública brasileira vêm reproduzindo o tratamento historicamente dispensado pelas classes dominantes às classes trabalhadoras com a adoção de políticas sociais coerentes com o menor gasto possível com maior

eficiência. Isto, com efeito, nos possibilita afirmar que essa retórica de educação para todos fica confinada às páginas dos documentos analisados.

A educação básica tem por finalidade “*desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores*” (Artigo 22 - LDB 9394/96). Esta última função a ser desenvolvida de maneira precípua pelo Ensino Médio, por estarem incluídos, entre os seus fins específicos, a cidadania do educando e a preparação básica para o trabalho a serem desenvolvidas por um currículo que destaque: “a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania” (BRASIL, 1998, p.78).

Por efeito, pudemos constatar que os níveis de ensino na qual a maioria dos jovens oriundos das classes trabalhadoras conseguem alcançar é a finalização do ensino fundamental, que é a porta de ingresso para o mercado de trabalho precarizado e superexplorador. Desta forma, pudemos ainda verificar que o não avanço dos jovens de 15 a 17 dentro do segmento Ensino Médio não se dá de forma fortuita e sim induzida, haja vista que são estes mesmos jovens que engrossam as fileiras do “exército de reserva”, do trabalho precário, do subemprego e da informalidade. Assim, concluímos que a situação do jovem brasileiro não é ocasional, mas proposital, pois partindo da ótica meramente economicista, o nível de formação, ou a falta dela, atende uma determinada visão de mundo: o não progresso dos jovens nos estudos, ou a permanência destes no ensino fundamental, limitando-se a este. Tudo isso é, na verdade, a confirmação de uma lógica que coloca o desenvolvimento econômico do Brasil no seu “devido lugar” na divisão internacional do trabalho e na ordem econômica mundial.

Demonstramos também que as diversas reformas curriculares não resultaram na melhoria da qualidade da educação pública brasileira, em especial o segmento ensino médio, tendo em vista o quadro caótico que se encontram estruturalmente as escolas e a desvalorização do magistério como um todo.

No âmbito social, a separação do Ensino Médio da educação profissional teve como consequência a ampliação do tempo de formação para ingresso do jovem na vida produtiva. Isso, aliado às precárias condições de oferta desses cursos profissionalizantes e às dificuldades financeiras de grande parcela da população, provocou a evasão de um ou de

ambos os cursos, apesar do significativo crescimento das matrículas, nos últimos anos nesse nível de ensino.

Apontamos agora algumas críticas recorrentes relacionadas às atuais diretrizes e aos parâmetros curriculares:

- A ideia de que a reforma curricular é a solução de todos os problemas educacionais não leva em consideração o desmonte físico das escolas públicas nestas últimas décadas e a constante desvalorização da carreira do magistério público;

- O currículo é tratado como instrumento de controle da educação e submisso aos princípios do mercado;

- O fato dos PCNEM e as Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio (DCNEM) possuírem discurso híbrido, contemplando tendências pedagógicas diversas com vistas a assegurar legitimidade junto a diferentes grupos sociais deixa uma marca importante de que na prática seu compromisso não é com os interesses públicos e sim com os interesses privados;

- A ênfase no discurso das competências fragmentadas em habilidades como modelo de regulação e controle do processo educacional, a fim de garantir metas e resultados, vem bem a calhar dentro de um modelo “adaptacionista” de educação para o mercado de trabalho precário e não para a transformação humana;

- O retrato socioeconômico da juventude brasileira exige que a educação média atenda a uma dupla necessidade: direito a uma formação humanística geral de qualidade e o acesso a conhecimentos humanísticos e específicos que viabilizem a continuidade dos estudos e o ingresso na vida produtiva, entenda-se aqui mundo do trabalho, na sua acepção já defendida neste texto.

O Ensino Médio deve ser planejado em consonância com as características sociais, culturais e cognitivas dos sujeitos, tendo como público alvo desta última etapa da Educação Básica adolescentes, jovens e adultos. Cada um desses tempos de vida tem a sua singularidade própria do desenvolvimento biológico, mas também, principalmente, aspectos culturais e experiência social coletiva. Entendemos se a construção do conhecimento científico, tecnológico e cultural é também um processo sócio-histórico. O Ensino Médio pode configurar-se como um momento em que necessidades, interesses, curiosidades e saberes diversos confrontam-se com os saberes sistematizados, produzindo aprendizagens socialmente e subjetivamente significativas. Num processo educativo

centrado no sujeito, o ensino médio deve abranger todas as dimensões da vida, possibilitando o desenvolvimento pleno das potencialidades do educando.

No atual estágio de construção do conhecimento pela humanidade, a dicotomia entre conhecimento geral e específico, entre ciência e técnica, ou mesmo a visão de tecnologia como mera aplicação da ciência devem ser superadas, de tal forma que a escola incorpore a cultura técnica e a cultura geral na formação plena dos sujeitos e na produção contínua de conhecimentos. As relações nas unidades escolares, por sua vez, expressam a contradição entre o que a sociedade busca conservar e o que pretende mudar. É preciso estar atento a este movimento para se construir novas relações a serem buscadas de forma coletiva.

O desafio consiste em efetivar, no Ensino Médio, a perspectiva interdisciplinar. É necessário que cada escola faça um retrato de si mesma, dos sujeitos que a tornam viva e do meio social em que se insere, no sentido de compreender sua própria cultura e de identificar as dimensões da realidade motivadoras em favor de uma proposta curricular coerente com os interesses e as necessidades de seus alunos e de sua comunidade. É imprescindível que este jovem, ao concluir o Ensino Médio geral, saiba em que mundo está inserido, suas contradições, sua condição de estudante-trabalhador, os limites de uma sociedade que tem como base de funcionamento a exploração e extorsão de homens e mulheres, neste caso, nos referimos objetivamente à sociedade capitalista, ao seu *modus operandi*. Isto deve ser objeto central da formação humana destes jovens.

Ao longo de anos, a organização do trabalho escolar se estabelece em disciplinas, cujo enfoque preserva uma visão de mundo estreita, compartimentalizada e limitadora da construção de um conhecimento calcado na experiência humana, na liberdade e no espírito crítico. Neste sentido, ressaltamos que um currículo assentado na base ético-política do projeto escolar e no princípio da interdisciplinaridade, apoiado nas dimensões epistemológicas e metodológicas, pode mobilizar intensamente os estudantes, assim como os diversos recursos didáticos disponíveis e/ou construídos coletivamente. Pressupõe-se, com isto, a possibilidade de se dinamizar o processo de ensino-aprendizagem numa perspectiva dialética, em que o conhecimento é compreendido e apreendido como construção histórico-social.

No ano de 2011, de acordo com os dados mais atualizados da PNAD/IBGE, a população na faixa etária de 15 a 24 anos alcançou 35,1 milhões de pessoas, o que

representou 20% do total da população brasileira. Do total dos jovens, 65,3% eram ativos no mercado de trabalho (na condição de sub-emprego ou trabalho informal) e somente 46,8% do total estudavam⁸⁸. De acordo ainda com a PNAD/IBGE de 2011, o crescimento da presença de jovens na escola é pequena, pois ainda prevalece no país a parcela da faixa etária de 15 a 24 anos que não estuda (53,2%), sendo menor entre as mulheres (52,4%) do que em relação aos homens (53,6%). Ademais, observa-se também que o avanço de 39,4% na quantidade de jovens que passaram a estudar entre 1998 e 2008 não implicou redução na taxa de atividade juvenil no mercado de trabalho, e a isto se aplica a sua entrada como mão-de-obra precária e sub-empregada.

Para muitos jovens, quando não há trabalho tampouco pode haver acesso à escola, tendo em vista a ausência de financiamento dos custos vinculados à educação para alguém com mais de 15 anos de idade, como é o caso do ensino médio público no Brasil. Por outro lado, constata-se também que uma das principais razões para a menor expansão do desemprego entre jovens do sexo masculino refere-se à maior expansão na frequência escolar. A taxa de jovens do sexo masculino que estuda cresceu mais de 44%, enquanto dos jovens do sexo feminino aumentou menos de 35% entre 1998 e 2008.

Em função disso, pode-se perceber que, atualmente, quase não há maiores diferenças de sexo na frequência escolar juvenil. Em 2008, a taxa de estudantes masculinos foi de 46,4% e a feminina de 47,6%, enquanto que em 1998 eram 38,9% do sexo masculino e 42,8% do sexo feminino nas escolas. Enquanto no Brasil cerca de 7 a cada 10 jovens encontram-se no mercado de trabalho, de acordo com a PNAD/2008, nos países desenvolvidos a relação é inversa.

Em síntese, de acordo com a PNAD/2008, percebe-se que apesar da ocupação masculina ter crescido menos que a feminina (9% x 14,6%), o aumento da população economicamente ativa masculina foi quase a metade da verificada no sexo feminino (16,3% x 31%) na década de 1998 a 2008. Em parte, essa diferença diz respeito ao avanço da educação entre os jovens do sexo masculino como um mecanismo eficiente de postergação do ingresso no mercado de trabalho. Entre os jovens do sexo masculino, a taxa de atividade decresceu 4,1% entre 1998 e 2008 (de 78,5% para 75,3%), enquanto que entre as jovens do sexo feminino essa taxa de atividade aumentou 7,9%, de 51,8% para 55,9%.

⁸⁸ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2011/PNAD/IBGE

O resultado disso tem sido a geração de um excedente de mão-de-obra juvenil ainda maior no interior do mercado de trabalho brasileiro.

Se considerada a variável Renda, pode-se verificar que quanto menor a renda familiar, mais alto o desemprego juvenil e maior a taxa de atividade. Entre as famílias de baixa renda, que recebem até meio salário mínimo mensal por membro, observa-se que a cada 100 jovens havia, em 2008, 74 ativos no interior do mercado de trabalho, sendo quase 20 destes desempregados. Já entre as famílias com maior renda (acima de três salários mínimos mensais por membro), havia 65 jovens ativos no mercado de trabalho a cada 100 jovens, e somente 9 desempregados. Tudo isso sem mencionar que dos 35,1 milhões de jovens do país (dado do Censo IBGE de 2011), quase 35% (12,3 milhões) viviam com rendimento familiar *per capita* de até meio salário mínimo mensal (PNAD/2011). Deste universo, 1,8 milhão de jovens estavam na condição de desempregados, equivalendo a 41% do total do desemprego juvenil de 2008 (4,4 milhões de desempregados jovens em todo o país).

Ademais, da situação da inatividade, escolaridade e nível de renda familiar, convém destacar a baixa capacidade de geração de postos de trabalho da economia brasileira para o segmento juvenil. Entre 2000 e 2010, de acordo com dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios) e Censo Demográfico de 2011, ambos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e de Estatística), entre os anos de 2000 a 2010, o Brasil gerou 18,5 milhões de novas ocupações, mas somente o conjunto de 1,8 milhão foi preenchido por pessoas na faixa de 15 a 24 anos de idade, enquanto ingressaram no mercado de trabalho quase 4,2 milhões de jovens. Assim, a geração de primeiro emprego representou tão somente 10,6% do total das vagas abertas no país durante os últimos dez anos pesquisados. Ou seja: a cada 10 novos postos de trabalho gerados, somente um ficou para os jovens.

No caso dos postos de trabalho informais, a situação é muito mais grave, pois menos de 3% do total das vagas abertas entre 2000 e 2010 foram ocupadas por jovens. Em outras palavras, o setor informal, que geralmente representava uma das principais oportunidades de primeiro emprego, parece ter perdido mais capacidade de absorção do segmento etário de 15 a 24 anos. Em contrapartida, o emprego formal conseguiu preencher quase 15% do total das vagas abertas com jovens. Ainda que seja de reduzido alcance

ocupacional para o conjunto dos jovens que chega ao mercado de trabalho, o trabalho formal se mostrou mais amplo que as ocupações informais.

A despeito de tudo que foi apresentado nesse trabalho, é inegável que a educação pública continua sendo um “mal necessário” para o Estado, isto dito porque as demandas educacionais são cada vez maiores, contrariando os interesses gerenciais do Estado neoliberal. Mas, ao mesmo tempo, é necessário o investimento em educação devido às exigências do sistema pós-fordista, ou de produção flexibilizada, em que o trabalhador deve ser “pensante” e “autônomo”, distinto dos herdeiros do sistema de Henry Ford.

Enquanto não houver uma profunda transformação no modo de gerir e pensar as sociedades, não só a brasileira, veremos a escola como formadora de “capital humano” tão ao gosto da economia mundial globalizada, onde a qualidade da educação está muito mais atrelada à produção de “insumos humanos” do que a transformação humana propriamente dita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABADIE-AICARDI, Raul Federico. **Economia y Sociedad de Bolivia en el Siglo XX**. Buenos Aires: Ediciones del Rio de la Plata, 1966.
- ABRAHAO, J. **Financiamento e gasto público da Educação Básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina**. Educação e Sociedade, v. 26, n. 92, p.841-858, out. 2005.
- ABRAMO, Laís. Trabalho decente, informalidade e precarização do trabalho Século In: ROSSO, Sadi Dal. FORTES, José A. Abreu Sá. (orgs.). **Condições de trabalho no limiar do século XXI**. Brasília: Épocca, 2008.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública – um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. **Cadernos ENAP**. Brasília-DF: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, n. 10, p. 8, 1997. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/anales>. Acesso em: 2 nov. 2002.
- AÇÃO EDUCATIVA. **O impacto do FMI na educação brasileira**. São Paulo: Ação Educativa, 1999. Disponível em: <www.acaoeducativa.org> Acesso em: 02 fev.2012.
- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. **Oferta educativa e responsabilização no PDE: O Plano de Ações Articuladas**. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 779-796, São Paulo, set.dez./2008.
- AGUIAR, M.A.S. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31,n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010
- AMARAL, Marisa Silva. **A investida neoliberal na América Latina e as novas determinações da dependência**. Uberlândia, 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia.
- AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo FUNDEF? as idéias de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, Campinas. v. 22, n. 75, p.277-290, ago, 2001.
- _____. **Financiamento da educação superior: Estado versus mercado** . São Paulo/Piracicaba: Cortez/Unimep, 2003.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996. p. 9-23.
- ANTUNES, Ricardo. Dimensões da crise e as metamorfoses no mundo do trabalho . Serviço Social & Sociedade. São Paulo, ano XVII, n. 50, Cortez, p. 78-86, abril 1996.
- _____. Os Sentidos do Trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2000.
- ANTUNES, Ricardo. Para além do capital e de sua lógica destrutiva. **Revista Espaço Acadêmico**. Maringá ano II, nº 14 jul. 2002. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/> Acesso em: 14.8.2011. Associação Nacional das Universidades Particulares, (ANUP On-line). Brasília, v. 2, n.30, p.1-5. Acesso: jul. 2011.
- _____. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez. 2006.

ANTUNES, Ricardo. Século XXI: a nova era da precarização estrutural do trabalho? In: ROSSO, Sadi Dal. FORTES, José A. Abreu Sá. (orgs.). **Condições de trabalho no limiar do século XXI**. Brasília: Época, 2006.

ARANHA, Maria L. de Arruda. **História da educação**. São Paulo: Moderna, 1996.

ARAÚJO, Luiz. Insuficiente, mas necessário. In LIMA, Maria; ALMEIDA, Maria; DIDONET, Vital (orgs.). **Fundeb: dilemas e perspectivas**. Ed. Apolo. Brasília, 2005.

ARAÚJO, Luiz. **Financiamento da educação básica no governo Lula**: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC . (Dissertação de mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

_____. **A educação básica no governo Lula: um primeiro balanço** . São Paulo: Ação Educativa, 2007.

ARAÚJO, L. **O financiamento da educação básica no segundo mandato do governo Lula**. Insumos para o debate: Financiamento da Educação no governo Lula, p. 34-51. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.

ARAÚJO, L.; ROCHA, D. **Orçamento federal de educação: análise do período 2000-2004**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/ActionAid Brasil, 2005.

ARCARY, Valério. **As esquinas perigosas da História, situações revolucionária em perspectiva marxista**. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2004.

_____. **O encontro da revolução com a história**. 1ª ed. São Paulo: Xamã Editora, 2006.

ARELARO, L. G. R. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF – Relatório MEC”. In: DOURADO, L. (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Editora Autores Associados. 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisa Survey**. Tradução de Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: UFMG, 1999. 519 p. (Coleção Aprender).

BANCO MUNDIAL. **Brasil. Justo, Competitivo, Sustentável: Contribuições para debate – Visão Geral**. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial. Washington, 2002. D.C. 20433. U.S.A. Impresso no Brasil. Dezembro 2002.

_____. **Educação Municipal no Brasil: recursos, incentivos e resultados**. Brasil: Banco Mundial, 2003.

_____. **Novo relatório do Banco Mundial e do FMI**. Washington, D.C. 2003b. Disponível em: <http://www.worldbank.org/data/wdi2003>. Acesso em: 11 dez.2011

_____. Departamento do Brasil, Região da América Latina e Caribe. **Estratégia de Assistência ao País (EAP) de 2004-2007**. Brasil: 2003bf. Relatório. Texto principal. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br>. Acesso em: 22 jul.2011.

_____. **Uma parceria de resultados: o Banco Mundial no Brasil**. Washington, 2003b.Doc. Disponível em: <http://www.bancomundial.org>. Acesso em: 08 jul 2011.

_____. **O que é EAP?** Brasília. 2004e. Disponível em: www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document. Acesso em: 8 jul.2011.

_____. **Sobre o Banco Mundial.** 2004 Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index>. Acesso em: 30 jul 2011.

_____. Departamento do Brasil. **Banco Mundial e a estratégia de assistência ao Brasil para 2007 –2004:** Brasília, DF: Grupo Banco Mundial - Brasil, 2004. Resumo executivo. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php>. Acesso em: 12 fev 2011.

BARRETO, Elba S. de Sá. O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia A. da S.; BUENO, Maria S. S. (orgs.). **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica.** Brasília, Editora Plano, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da modernidade.** Rio de Janeiro, Record, 1998.

BEHRING, Elaine R. e BOSCHETTI, Ivanete. **Reforma do Estado e Seguridade Social no Brasil.** *Ser Social.* Brasília, DSS/UnB, n. 7, 2000. *Futuro da Democracia.* 5. ed. São Paulo.

_____. **Política Social** – fundamentos e história. São Paulo: Cortez, Biblioteca Básica de Serviço Social, 2006.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em Contra-Reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Política Social no Capitalismo.** ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BEISIEGEL, C. R. **Ação política e expansão da rede escolar.** Pesquisa & Planejamento, São Paulo, n. 8, p. 99-197, 2002.

BELL, Judith. **Revisão crítica da bibliografia:** como realizar um projeto de investigação. Lisboa: Gradiva, 51-73, 1997.

BENÍTEZ, Manuel de Puelles. **Los sistemas educativos nacionales.** Madri: CADE, 2009.

BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BIANCHETTI, Lucídio e CRUZ, Dulcinéia . **Discutindo Estratégias Qualificacionais das Empresas.** O Caso da Escola da Sadia S.A . Santa Catarina: s/d (mimeo)

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOBBIO, Norberto. BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna.** (trad. Carlos Nelson Coutinho) 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BOGDAN, R. e BIKLEN, S. **Investigação Qualitativa em Educação:** uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BOLLMANN, Maria da Graça. **Alternativa Político-Pedagógica à Política de Educação do(s) governo(s) neoliberais.** In: Congresso Nacional de Educação (Coned), Educação, Democracia. 4º, São Paulo. 2002. Disponível em: <http://www.adunicamp.org.br/jornal/2002/4%20Coned>. Acesso em: 7 maio de 2012.

BOMFIM, Manuel – **América Latina:** males de origem. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1993.

BORGES, Altamiro. POCHMANN, Marcio. **Era FHC – A regressão do trabalho**. Editora Anita Garibaldi: São Paulo: 2002.

BOURDIEU, P. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BURDEAU, Georges. **O liberalismo**. Paris: Ed. Du Seuil, 1979.

BRASIL. **Lei 4.024, de 20.12.1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Lei 5692, de 11.08.1971**. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus. BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20.12.1996**. Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. MEC/Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica **Resolução nº 3, de 26.6.1998**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. 1998.

BRASIL. MEC/Conselho Federal de Educação. **Parecer nº 853**. Instituído em 12.11.1971.

BRASIL. MEC/Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 15** Instituído em 01.06.1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Ensino Fundamental. **Balanco do primeiro ano do FUNDEF**. Brasília, DF: MEC/INEP, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais. **Censo do professor**. Brasília, DF: MEC/ INEP, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997**. Regulamenta a Lei nº 9.424/96 no âmbito federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/d2264m.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2011.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do ADCT. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla>. Acesso em: 11 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº 9424/96, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, de 5 de Outubro de 1988.

BRASIL. **A Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**, Nova Delhi-Índia: UNESCO, 1993. Disponível em: www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraNdelhi. Acesso em: 17 de agosto de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Development of education in Brazil**. Brasília, DF: MEC, 1996.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. CNE/CEB. Parecer 15/98 de 01 de junho de 1998 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Assunto: **Diretrizes Curriculares Nacionais Para o Ensino Médio**. Conselheira Guiomar Namó de Mello. Brasília, 1998.

BRASIL. Lei n. 10.172. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001.

BRASIL. **Declaração de Cochabamba** sobre Educação Para Todos, Bolívia: Unesco, 2001. Disponível em: www.unesco.br. Acesso em: 15 de ago de 2011.

BRASIL. MEC. INEP. **Censo Escolar**. Brasília, 2005.

BRASIL. Decreto n. 5.800, de 8/6/2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

BRASIL. Decreto n. 6.094 , de 24/4/2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

BRASIL. Decreto n. 6.096 , de 24/4/2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)**.

BRASIL. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. IBGE, Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Declaração de Brasília**. Brasília: MEC. 10 nov. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 22 março de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Estudo sobre o valor mínimo do Fundef**. Portaria n. 71, de 27 de janeiro de 2003 e Portaria n. 212, de 14 de fevereiro de 2003. Brasília, D.F: INEP, 2003b. Relatório Final. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em: 20 março 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **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 artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla>. Acesso em: 12 de março de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef. Manual de Orientação**. Brasília: MEC, Maio/2011.

BRASIL. **O Marco de Ação de Dakar Educação Para Todos**: atendendo nossos Compromissos Coletivos. Dakar, Senegal: Cúpula Mundial de Educação, 2000. Disponível em: www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais/marcodakar. Acesso em: 18 junho de 2011.

BRASIL. **Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003**. Brasília, DF: MEC, 1994.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto 6.091, de 24 de abril de 2007**. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**: Câmara da Reforma do Estado. Brasília, DF: Planalto, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi. Acesso em: 2 de novembro de 2011.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: www.pnud.org.br/odm. Acesso em: 10.07.2011.

BRASIL. **Relatório de Acompanhamento Global da Educação Para Todos - EPT - 2000**. Brasil, 2000m. Relatório. Disponível em: www.unesco.br. Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. **Relatório de Acompanhamento Global da EPT – 20003/2004: Gênero e Educação para Todos; o salto rumo à igualdade.** Brasil, 2003f. Relatório Conciso. Disponível em: www.unesco.org.br. Acesso em: 19 jun.2011.

BRASIL. Presidência da República. Ano 2010. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República. Disponíveis em <<http://www2.tcu.gov.br>>. Acessado em 15/08/2011.

BRASIL. **XIII Conferencia Ibero-americana de Educação** - Declaração de Tarija, Bolívia: Unesco, 2003e- Disponível em: www.unesco.org.br. Acesso em: 14 ago.2011.

BREMAEKER, François E. J. **O impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros.** 2 ed. Rio de Janeiro: 2007. 37 p. (Série Estudos Especiais n. 190b). Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publicue/media/esp190bp.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2011.

BRUNO, Artur. **CPI do Fundef: Vitória da sociedade.** Fortaleza: INESP, 2001. Disponível em: <http://www.arturbruno.com.br>. Acesso em: 27.4.2011.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In OLIVEIRA Dalila Andrade (Org). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.** 3.ed. Petrópolis: Vozes. 2001.

BUARQUE, Cristovam. O Ministro da Educação. Audiência pública na Comissão de Educação do Senado Federal. **Transformação do FUNDEF em um fundo para o ensino básico - FUNDEB** (Pronunciamento). Brasília, em 1 de abril de 2003. Disponível em: http://www.anup.com.br/txt/Urgente/015_Urgente. Acesso em: 26.nov.2011.

BUENO, M. **Políticas atuais para o Ensino Médio.** Campinas, SP: Papyrus, 2000.

BUENO, M. Políticas Inclusivas, Diretrizes e Práticas Excludentes: O Ensino Médio na Perspectiva da Educação Básica. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia A. da S.; BUENO, Maria S. S. (orgs.). **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica.** Brasília, Editora Plano, 2002.

BUFFA, Ester. Educação e cidadania burguesa. In. BUFFA, Ester. ARROYO, Miguel G. NOSELLA, Paolo. **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** São Paulo, Cortez, 2007.

CALLEGARI, C. **O Fundef e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo.** São Paulo: Aquariana, 2002.

CALLEGARI, C. **FUNDEB - financiamento da educação pública de São Paulo.** 3. ed. São Paulo: Ground: APEOESP, 2008a. 286 p. CALLEGARI, César. Educação e Reforma Tributária. 2008b. Disponível em: <http://www.cesarcallegari.com.br/v1/inicio.php?pag=noticias/pu_artigos_03.php>. Acesso em: 19 out. 2011.

CAMARGO, R. B.; PINTO, J. M. R.; GUIMARÃES, J. L. **Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação.** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 817-839, São Paulo, set.-dez./2008.

CAMARGO, Rubens B.; OLIVEIRA, João F.; CRUZ, Rosana E.; GOUVEIA, Andréa B. **Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: Problematização da Qualidade em Pesquisa Custo-Aluno-ano em Escolas de Educação Básica.** Brasília: INEP, 2006.

CANDIA, José Miguel. “Exclusión y pobreza: la focalización delas políticas sociales”. Em Nueva Sociedad , n. 156, pp. 116-126. Caracas, jul./ago. de 1998.

CARCANHOLO, Marcelo D. Abertura e vulnerabilidade externa: restrições estruturais para o desenvolvimento em uma economia periférica”. In: XAVIER, Clésio Lourenço. **Desenvolvimento desigual**. Uberlândia: Edufu, 2004.

_____. **Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e alternativas de desenvolvimento**”. In: *Anais do IV Colóquio latinoamericano de economistas políticos*. São Paulo, 31 de outubro a 2 de novembro de 2004.

_____. Neoliberalismo e desenvolvimento em uma economia periférica. In: XAVIER, Clésio Lourenço. **Desenvolvimento desigual**. Uberlândia: Edufu, 2004.

CARDOSO, F. H. FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 6 edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

CARDOSO, F. H. **Plano Diretor**. Brasília: novembro, 1995. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/publi>. Acesso em: 29.7.2011.

CARLOT, B. **Educação e Globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate**. Revista de Ciências da Educação, n.4 set/dez. 2007. Disponível em: www.sisifo.fpce.ul.pt. Acesso em 17 de abril de 2011.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Global Editora, 2007.

CARVALHO, Isabel C. Ambientalismo e Juventude. In: NOVAES, Regina e VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Juventude e Sociedade: Trabalho, Educação, Cultura e Participação**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

CARVALHO, Maria. M. C. de. Por uma história cultural dos saberes pedagógicos. In: CATANI, Denice Barbara; SOUZA, Cynthia Pereira de (Org.). **Práticas educativas, culturas escolares, profissão docente**. São Paulo: Escrituras, 1998. p. 31-40.

CARVALHO, Maria M. C. de. **Molde Nacional e Forma Cívica: Higiene Moral e Trabalho no Projeto da Associação Brasileira de Educação (1924-1931)**. Bragança Paulista, SP, EDUSF, 1998.

CASADEI, Fernando Salles. **Descentralização e Qualidade de Ensino**. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica-São Paulo, 1992. Dissertação de Mestrado.

CASALI, Alípio et al. **Empregabilidade e educação: novos caminhos no mundo do trabalho**. São Paulo: EDUC, 1997.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Uma crônica do salário. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1998.

CASTRO, J. A. **Financiamento da Educação no Brasil**. Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

_____. **Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005**. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 857-876, São Paulo, out./2006.

CASTRO, J. A. de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas**. 2007. Disponível <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhosencomentados/trabalho%20encomentado%20gt05%20-%20int.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2011.

- CASTRO, J. A. FERNANDES, M. A. C. **Sistema de informações sobre gastos públicos na área de educação – SIGPE**: diagnóstico dos gastos públicos na área de educação 1995. Brasília, DF: IPEA, 1999.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. As desigualdades regionais no Sistema Educacional Brasileiro. In: **Seminário sobre Desigualdades e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, 12 a 14 de agosto de 2009: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.
- CATANI, D. B. **Educadores à meia-luz** : um estudo sobre a Revista de Ensino da Associação Beneficente do Professorado Público de São Paulo. Bragança Paulista: EDUSF, 2003.
- CELLARD, André. **A análise documental**: pesquisa qualitativa. Enfoque epistemológico e metodológico. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.
- CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Cebrap). **Fundef terá valores diferenciados para alunos de escolas urbanas e rurais**. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://www.cebrap-assessoria.com.br/noticias>. Acesso em: 21.03.2011.
- CEPAL. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.
- CHARLOT, Bernard. **Da relação com o saber**: elementos para uma teoria. Porto Alegre, Artes Médicas Sul, 2000.
- CHARTIER, R. **A história cultural**: entre práticas e representações. Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Bertrand Brasil, 1990.
- CHESNAIS, François. **A Mundialização Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHOSSUDOVSKY, Michel . **A Globalização da Pobreza**: Impactos das Reformas do FMI e do Banco Mundial . São Paulo: Moderna, 1999.
- CIAVATTA, Maria F. Reformas educativas na América latina: a nova lei da educação no Brasil e o projeto de qualidade Contexto educação: Revista de Educación en América Latina y el Caribe. Nº 57. Ano 15 Jan/Mar. 2000. In: **Cidadania, Escola e Mercado. Democratização de acesso à escola versus democratização de acesso escola de qualidade**. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Editora UNIJUÍ. 2000.
- CIMADAMORE, Alberto D. et al. **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Organizadores: Antonio David Cattani, Alberto D. Cimdamore ; tradução: Ernani Ssó. — Porto Alegre : Tomo Editorial/Clacso, 2007.
- CNTE - Conselho Nacional dos Trabalhadores da Educação. **Avaliação do FUNDEB**. Brasília, 2002. Disponível em: www.cnte.org.br/FUNDEB/Avaliacao. Acesso em: 3 mar.2011.
- COHEN, L. e MANION, L. Métodos Qualitativos e Quantitativos em investigação educativa. Morata: Madrid, 1990.
- COHN, Amélia. O modelo de proteção social no Brasil. In: NOVAES, Regina e VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Juventude e Sociedade**: Trabalho, Educação, Cultura e Participação. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Belo Horizonte. **Plano Nacional de Educação**: proposta do II CONED. Belo Horizonte, 1997.
- COOMBS, Philip H. **A Crise Mundial da Educação** – Uma análise de sistemas. 2.ed. São Paulo, Perspectiva, 1986.
- CORAGGIO, J. L. e TORRES, R. M. **A Educação segundo o Banco Mundial**. Buenos Aires, Miño y Dávila, 1997.
- CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, Lívia; WARDE, Mirian J.; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 4.ed. São Paulo, Cortez, 2003.
- COSTA, Jurandir Freire. Perspectivas da juventude na sociedade de mercado. In: NOVAES, Regina e VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Juventude e Sociedade: Trabalho, Educação, Cultura e Participação**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- COSTIN, Cláudia. **Administração gerencial no setor público**: o futuro da União, dos Estados e dos municípios In: Secretária-Executiva do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare): Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.jt.com.br/noticias/98/05/23/artigos.htm>. Acesso em: 29 jul.2011.
- COTRIM, Gilberto. **Educação para uma escola democrática**. São Paulo: Saraiva, 1991.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um Estudo sobre seu Pensamento Político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- CREMONESE, Dejalma. **Terceira Via**: Continuismo ou Alternativa? Zero Hora, Rio Grande do Sul. 8 dez. 1998, Caderno de economia. p. 25.
- CRUZ, R. E. **Pacto Federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da USP, 434 p., São Paulo, 2009.
- CUNHA, L. A. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil**. 10.ed. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988.
- CUNHA, L. A. As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira do Ensino Técnico: a crítica da crítica. In.: Zibas, D.. et al. (Orgs.) **O Ensino Médio e a reforma da Educação Básica**. Brasília: Plano Editora, 2002. p. 103-134.
- CUNHA, Luiz Antônio. GÓES, Moacyr de. **O golpe na educação**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.
- CURY, Carlos R. J. Políticas atuais para o ensino médio e a educação profissional de nível técnico: problemas e perspectivas. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia A. da S.; BUENO, Maria S. S. (orgs.). **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica**. Brasília, Editora Plano, 2002.
- CRUZ, Rosana Evangelista da. **Banco Mundial e Política Educacional**: o Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí. 2002. 300 f. Dissertação– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- DAVIES, N. **O Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa-preta. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: UM, 1998.

_____. **O Fundef e o orçamento da educação:** desvendando a caixa preta. Campinas: Editora Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso tempo).

_____. **O FUNDEF e as verbas da educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica.** Brasília, Editora Plano, 2002.

_____. **Plano Nacional de Educação:** muito discurso, nenhum recurso. São Paulo: Xamã, 2004.

_____. **O governo Lula e a educação:** a deserção do Estado continua? Educação e Sociedade, Campinas, v. 25, n. 86, p. 245-252, abr. 2004.

_____. **FUNDEB:** a redenção da Educação Básica. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 27, n. 96, p.753-774, out. 2006.

_____. **O Fundef e as verbas da educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **O governo Lula e a educação:** a deserção do Estado continua? Educação & Sociedade, Campinas, vol.25, n°.86, p.245-252. Abr. 2004.

_____. **Renúncia fiscal para as IES privadas:** onde o pau não vai comer. Jornal da Adufrj. 12 abr. 2004. Encarte Reforma Universitária. p.3-4 Disponível em: <http://www.adufrj.org.br/publicacoes>. Acesso em: 26.abr. 2011.

DAYRELL, J.T. **A escola faz juventudes?:** reflexões em torno da socialização juvenil. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p.1105-1128, out. 2007.

DELORS, Jacques. **Educação:** um tesouro a descobrir. Portugal: Edições Asa, 1996.

DESHAIES, Bruno. **Metodologia da investigação em ciências humanas.** Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

DIDONET, Vital. **O Plano Nacional de educação.** Brasília: Editora Plano, 2000.

DIEESE. **O FUNDEB e o financiamento público da educação.** Nota técnica, n. 5, out. 2005.

DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Uma escola do tamanho do Brasil .** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

DOURADO, L. (Org.). **Financiamento da educação básica.** Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

DUARTE, Newton. **Vigotski e o Aprender a Aprender :** crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. Campinas: Autores Associados, 2000.

ECLAC. **Anuário estatístico da América Latina e Caribe de 2006.** Disponível em <http://websie.eclac/anuário_estadistico/anuário_2006/esp/index.asp>. Acessado em 10/08/2011.

ENGUITA, Mariano . Reprodução, Contradição, Estrutura Social e Atividade Humana na Educação. In: **Teoria e Educação,** n° 1, Porto Alegre: Palmorinca, 1990.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas sociais. In: RICO, Ana Elizabeth. **Avaliação de políticas:** uma questão em debate. São Paulo:Cortez, IEE/PUC-SP, 1998, p. 29-39.

- FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil: (1964 a 2002): entre a cidadania e a caridade.** Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- FALETTO, Enzo. **Os anos 60 e o tema da dependência.** *Revista Estudos Avançados.* FCC/DPE, 2001.
- FERRER, Tiana A. OSSENBACH, Sauter G. FERNÁNDEZ, Sanz F. (coords.). **Historia da Educação.** (Edad Contemporánea), Madrid, UNED, 2002.
- FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). **A era FHC: um balanço.** São Paulo: Cultura, Editores Associados. 1999.
- FIORI, José Luís. Império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos. **Polarização Mundial e Crescimento.** Petrópolis: Vozes, 2001.
- FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação brasileira. In: OLIVEIRA, R.P. (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas.** São Paulo: Cortez, 1995.
- _____. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASE, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Organizadores). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** São Paulo: Cortez Editora, 1996, p.229-250.
- _____. O Banco Mundial e a educação a distância. In: PRETTI, Nelson De Luca (Org.). **Globalização & Educação.** 2. ed. – Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000. 116p. (Coleção livros de bolsa. Serie Terra Semeada).
- _____. Perspectivas para a gestão e financiamento do ensino médio. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia A. da S.; BUENO, Maria S. S. (orgs.). **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica.** Brasília, Editora Plano, 2002.
- FORRESTER, V. **O Horror Econômico.** São Paulo, UNESP, 1997.
- FRANCO, Maria L. P. B. Avaliação externa do Promed. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia A. da S.; BUENO, Maria S. S. (orgs.). **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica.** Brasília, Editora Plano, 2002.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** 28 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- FREITAG, Bárbara. **Educação, estado e sociedade.** 4. ed. rev. São Paulo: Moraes, 1980.
- FREYSSINET, Michel. **Paradigmas tecnológicos e políticas de gestão.** In: *Seminário Internacional – Padrões Tecnológicos e Políticas de Gestão.* Anais. São Paulo, Universidade de São Paulo e Universidade Estadual de Campinas, 1989, p.p. 93-119.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva.** São Paulo, Cortez, 1989.
- _____. **Educação e a crise do capitalismo real.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. A Educação e Formação Técnico-Profissional Frente à Globalização Excludente e o Desemprego Estrutural. In: SILVA, Luiz Heron da (org.). **A Escola Cidadã no Contexto da Globalização.** 4.ed. Petrópolis, RJ, Vozes. 2000.
- _____. **Teoria e educação no labirinto do capital.** Petrópolis. Rio de Janeiro: Cortez, 2001.

_____. **Educação e Crise do Trabalho:** Perspectivas de Final de Século (Apresentação). 6.ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2002.

_____. Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o Ensino Médio. In: FRIGOTTO, G., CIAVATTA, M. e RAMOS, M. (Orgs.) **Ensino Médio integrado: concepções e contradições.** São Paulo: Cortez, 2005. p. 57-82.

_____. **Educação e formação técnico-profissional frente à globalização excludente e o desemprego estrutural.** Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 257-276, São Paulo, abr. 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria. **Educação básica no Brasil na década de 1990:** subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. Educ. Soc. 2003, vol.24, n.82, pp. 93-130.

GARCÍA, Garrido J. *et al.* **Gênese, estrutura e evolução dos sistemas educativos da América Latina,** Madrid, OEI (Serie "Cuadernos de la OEI: comparative Education, No. 3, 2001)

GEMAQUE, Rosana M. O. **Financiamento da Educação:** o FUNDEF na educação do Estado do Pará – feitos e fetiches. 2004. 372 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GENRO, Tarso. **Discussão do Fundeb.** Programa Roda Viva. TV Cultura de São Paulo, São Paulo, 7 mar. 2005. Concedida a Paulo Markun.

GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da Exclusão:** crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis (RJ): Vozes, 1995.

_____. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GENTILI, P. Educar Para o Desemprego: a desintegração da promessa integradora. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e Crise do Trabalho:** perspectivas de final de século. Petrópolis(RJ): Vozes, 2002.

GILPIN, Robert. **A economia política das Relações Internacionais.** Brasília: UnB, 2002.

GIOVINAZZO Jr., Carlos Antônio. **A produção acadêmica sobre a educação escolar do aluno-adolescente:** 1981-1999. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica-São Paulo, 1999. Dissertação de Mestrado.

GÓIS, Antonio. **Para UNESCO Brasil paga pouco a professor.** Folha de São Paulo, São Paulo, 8 out 2002. Disponível em: http://www.anup.com.br/txt/clipping/2002/033_clipping. Acesso em: 20 jun.2011.

GRACIANO, M. (Coord.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).** São Paulo: Ação Educativa, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção Dialética da História.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____. **Escritos políticos** (volume 1: 1910-1920). Organização e tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GROSSI, Gabriel Pillar. **Educação para Todos:** Crônica em Dacar. Revista Nova Escola Online. Rio de Janeiro: Edição nº 133, junho 2000. Disponível em: http://novaescola.abril.com.br/ed/133_jun00/html/dacar. Acesso em: 19 agosto de 2011.

- HERMET, Guy. **Cultura & Desenvolvimento**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2002.
- HILSDORF, Maria L. S. **História da Educação Brasileira**. São Paulo, Pioneira, Thomson Learning, 2003.
- HIRATA, Helena. Os mundos do trabalho: convergência e diversidade num contexto de mudança dos paradigmas produtivos. In: CASALI, Alípio et al. **Empregabilidade e educação: novos caminhos no mundo do trabalho**. São Paulo: EDUC, 1997.
- HOBSBAWN, Eric J. & RANGER, T. **A Invenção das Tradições**. RJ, Paz e Terra.
- HOBSBAWN, Eric J. **A Era dos Impérios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- _____. **A era das revoluções: Europa 1789 – 1848**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. **A Era dos Extremos: o breve século XX. 1914-1991**. São Paulo: Cia das Letras. 1995
- _____. **Era dos Extremos: O Breve Século XX: 1914-1991**. Trad. Marcos Santarita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- _____. **A era do capital, 1848 – 1875**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996
- IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 13ª edição. São Paulo: Cortez; Lima (Peru): Celats. 2000.
- IANNI, Otávio. **Classe e nação**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- INEP. **Pesquisa nacional qualidade na educação**. Brasília: INEP, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro, IBGE, 2000.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Balço do primeiro ano do Fundef**. Brasília, DF, 1999. Disponível em: Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 9 set 2011.
- _____. **Evolução do custo aluno do Fundef**. Brasília, DF, 2002.
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 13, edição especial 2007**.
- JIMENEZ, Suzana Vasconcelos e MAIA FILHO, Osterne. A Chave do Saber: um exame crítico do novo paradigma educacional concebido pela ONU. In: JIMENEZ, S.V e RABELO, J.(Orgs) **Trabalho, Educação e Luta de Classes: as pesquisas em defesa da História**. Fortaleza, Ceará: Brasil Tropical, 2004.
- KEYNES, John M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro, Inflação e Deflação**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção: os economistas).
- KRAWCZYK, Nora. R. A Construção Social das Políticas Educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria. M.; HADDAD, Sérgio. (orgs.). **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate**. Campinas, SP, Autores Associados, 2000.
- KRAWCZYK, Nora. **O PDE: novo modo de regulação estatal?** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 797-815. São Paulo, set.-dez./2009.

KRUPPA, Sônia Maria Portella. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90**. São Paulo: ANPED, 2001.

KUENZER, A. **O Ensino Médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito. Educação e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 70, p. 15-39, abr. 1997.

_____. **A institucionalização da Escola Normal no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 79, n. 193, p. 63-71, set./dez. 1998.

_____. (Org.). **Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Ensino Médio e profissional: as políticas do estado neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2010.

KULESZA, W. A. Educação, Crise do Trabalho Assalariado e do Desenvolvimento: Teorias em Conflito. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e Crise do Trabalho: Perspectivas de Final de Século**. 6. ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 155-214.

LAUGLO, J. **Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.

LAVAL, Christian, **A escola não é uma empresa**. Folha de S. Paulo, Paris. “Free-lance”. 24 jun. 2003 Entrevista: concedida a Fernando Eichenberg. Disponível em: <http://www.editoraplanta.com.br/EnE/laval>. Acesso em: 21 abr. 2012.

LEHER, Roberto. **Da Ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “Alívio” da Pobreza**. 1998. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – FEUSP. São Paulo, 1998.

LIMA, Maria José Rocha. **O Partido dos Trabalhadores e o FUNDEF**. Brasília. Núcleo de Educação do PT no Congresso Nacional, 2003. (Série Texto Técnico Bancada do PT). Disponível em: www.pt.org.br/assessor/PTFundef. Acesso em: 2 nov. 2011.

LOJKINE, Jean. **A revolução informacional**. São Paulo. Cortez, 1995.

LOPES, Alice. C. **Conhecimento escolar: ciência e cotidiano**. Rio de Janeiro: UERJ, 1999.

_____. **Os Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio e a submissão ao mundo produtivo: o caso do conceito de contextualização**. Educ. Soc. Campinas, v. 23, n. 80, 2002. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 15 Ago 2012. p. 386-400.

_____. **Competências na organização curricular da reforma do ensino médio**. Boletim Técnico do SENAC, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 1-20, 2001.

LUCENA, Carlos. (Org.). **Capitalismo, Estado e Educação**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

LÜDKE, Menga. ANDRÉ, Marli. E. D. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU. 1986.

LUKÁCS, G. **A origem do ser social**. Roma. Editora Riuniti. 1981.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Mudanças Tecnológicas e a Educação da Classe Trabalhadora. In: MACHADO, Lucília R. de S.; NEVES, Magda de A. FRIGOTTO, Gaudêncio e outros. **Trabalho e Educação**. Campinas, SP, Papyrus/Cedes/Ande/Anped,

MAIA FILHO, Osterne Nonato. **A Reforma do Ensino Médio: da pedagogia das competências à gestão tecnocrática em educação** (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação da UFC – FACED. Fortaleza, Ceará, 2004.

MANACORDA, Mário Alighiero. **História da Educação: da Antiguidade aos Nossos Dias**. Trad. Gaetano Lo Monaco. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992, 3ª edição.

MARANHÃO, Éfrem de Aguiar. **Fórum Mundial sobre a Educação para Todos em Dacar**. Brasil: Inep/Mec. 2000. Disponível em: http://novaescola.abril.com.br/ed/133_jun00. Acesso em: 21 ago.2011.

MARCONI, Marina. A. LAKATOS, Eva. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 5a ed. 2003.

MARINI, Ruy Mauro. **La Acumulacion Capitalista Dependiente y la superexplotación del trabajo**. México, 1973, (mimeo).

_____. **Dos Momentos en la Integración Latino-Americana**. 1993 (mimeo).

_____. **El Desarrollo del Capitalismo Mundial y su Impacto em América Latina**. México, 1993 (mimeo).

_____. **La Crisis del Desarrollismo**. México, 1994, (mimeo).

_____. **Dialética da dependência**. São Paulo: Editora Vozes, 2000.

MARTINS, P. S. **Educação e reforma tributária**. Cadernos Aslegis , n. 33, p. 129-142. Brasília, jan.-abr./2008. Disponível em <<http://www.aslegis.org.br>>.Acessado em: 02/02/2012.

_____. **Financiamento da Educação no Município**. Brasília – DF: Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados. Área XV - Educação, Cultura, Desporto, Ciência e tecnologia, 2003. 50p. Estudo. Disponível em: www2.camara.gov.br/publicações. Acesso em: 22 fev. 2012.

_____. **Os fundos educacionais no financiamento da educação básica pública: a inserção do Fundeb no federalismo brasileiro**. Tese de Doutorado. Brasília, Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2009.

MARX, K. & ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1989.

MARX, Karl. **O capital**. Crítica da economia política. Volume I. Tomo 1. Tradução Regis Barbosa e Flávio Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. **Introdução à crítica da economia política**. In: MARX, K. Para a crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1984, v. 1, t. II.

_____. **Manuscritos Económicos-Filosóficos**, São Paulo: Martin Claret, 2002.

MAUÉS, O. C. **Reformas interncaionais da educação e formação de professores**. Cadernos de Pesquisa , São Paulo, n. 118, p. 89-117, mar. 2003.

MELCHIOR, J. C. A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

_____. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, São Paulo: Editora Autores Associados, 1997. (Polêmicas do Nosso tempo).

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

MENDES SEGUNDO, Maria V. **O Banco Mundial e suas Implicações na Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: o Fundef no centro do debate**. (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Ceará. 2005.

MÉSZÁROS, I. Marx: **A teoria da alienação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

MÉSZÁROS, István. **A crise atual**. Cadernos Ensaio, nº 17. São Paulo: Editora Ensaio, 1998.

_____. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

_____. **O século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo: Editora Unicamp e Boitempo Editorial, 2003.

MONLEVADE, J. C. **O financiamento da educação básica no Brasil (1549-1996)**. *Cadernos de Educação* CNTE, Brasília, v. 1, n. 2, p. 47-51, 1996.

_____. **Educação pública no Brasil: contos e descontos**. Ceilândia: Idéa, 1997.

_____. **O Fundef e seus pecados**. Ceilândia. DF: Idea Editora, 1997.

_____. **Por que Fundeb e não mais Fundef**. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Brasília, 2003 Disponível em: www.undime.org.br. Acesso em: 10 nov.2011.

MONLEVADE, J. C. Financiamento da Educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZENZISKI, Iria. (Org). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 205-217.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Cúpula do Milênio. Nova Iorque, 2000 Published by United Nations Information Centre: Lisbon, 2000. Disponível em: virtual1.pucminas.br/idhs/site/MDM/Declaracao_do_Milenio_A_RES_55_2_final.pdf. Acesso em: 15 out. 2011.

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República**. EPU: Rio de Janeiro: FENAME, 1976.

NOGUEIRA, Marco A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2001.

NORONHA, Olinda Maria. Globalização, Mundialização e Educação. In. LUCENA, Carlos. (Org.). **Capitalismo, Estado e Educação**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

OCDE. **Panorama Educativo: Indicadores da OCDE - Sumário em Português**, 2004. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/31/8/29880740.pdf>>. Acessado em 10/08/2011.

OLIVEIRA, A. A. **O ensino público**. Brasília: Senado Federal, 2003.

OLIVEIRA, C. "A municipalização do ensino brasileiro". In: OLIVEIRA, Cleiton et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, D. A. **Gestão Democrática: desafios contemporâneos**. 3.ed. Petrópolis. RJ: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, D. A. O Ensino Médio no Contexto das Políticas para a Educação Básica. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia A. da S.; BUENO, Maria S. S. (orgs.). **O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica**. Brasília, Editora Plano, 2001.

OLIVEIRA, F. A nova hegemonia burguesa no Brasil dos anos 90 e os desafios de uma alternativa democrática. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, F. **O reinado de 20 anos**. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 out. 1996.

_____. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. **Agências multilaterais e a educação profissional brasileira**. Campinas, SP: Alínea, 2006.

OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2001.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). **A Condição dos Professores**. Genebra, 1998g. Documentos de compromissos internacionais da Unesco. Disponível em: www.unesco.br. Acesso em: 20 jun.2011.

Organizações das Nações Unidas Para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO. **Sobre UNESCO no Brasil**. Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.unesco.org.br/areas/educacao/efa/pt/index>. Acesso em: 21 jun.2011.

_____. **Documentos Internacionais**. Brasil, 2004. Disponível em: www.unesco.org.br/publica/doc_Internacionais/declaraNdelhi. Acesso em: 10 set.2011.

_____. **Educação Para Todos: O imperativo da Qualidade**. Relatório Conciso. França, 2004.

_____. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien)**. Tailândia: Unesco, 1990a. Disponível em: www.unesco.org.br/publicação/doc-internacionais. Acesso em: 10.maio de 2011.

PAIVA, Vanilda. **Desmistificação das profissões: quando as competências reais moldam as formas de inserção no mundo do trabalho**. Contemporaneidade e Educação, Rio de Janeiro: IEC, ano II, n.1, p.117-134, 1997.

PALMA FILHO, J. C. **Política educacional brasileira : educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000)**. São Paulo: CTE, 2005.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dez Anos da Compensação Prevista na Lei Kandir: conflito insolúvel entre os entes federados?** 2006. 73 f. Monografia (Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional) – Escola de Administração Fazendária. Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília, 2006. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIPremio/financas/1tefpXIPTN/1premio_tefp.pdf>. Acesso em: 12 out. 2011.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1995.

_____. **Reforma do Estado para cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ENAP. Editora 34. 1996.

PÉREZ GÓMEZ, A. I. **A Cultura Escolar na Sociedade Neoliberal.** (Tradução: Ernani Rosa). Porto Alegre, RS, Artmed, 2001.

PINTO, J. M. R. Um fundinho chamado fundão. In: DOURADO, L.F. (Org.). **Financiamento da educação básica.** Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. UFG, 1999.

_____. **Financiamento da educação no Brasil:** um balanço do governo FHC (1995-2002). Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.

_____. **A política recente de fundo para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Em Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, pp. 877-897. São Paulo, outubro de 2006.

_____. **O governo Lula e a educação.** Insumos para o debate: Financiamento da Educação no governo Lula, p. 52-66. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília, DF: Plano, 2009.

_____. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2010.

_____. **Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2010.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Brasil é 10º em ranking de educação.** Relatório que avalia progressos dos países nas metas do projeto Educação para Todos mostra Brasil em 72º lugar entre 127 nações Reportagens Brasília, 09/11/2011. Disponível: <http://www.pnud.org.br/educacao/reportagens/index.php?id01=798&lay=ecu>. Acesso em: 5 de jul.2011.

POCHMANN, Márcio. **A batalha pelo primeiro emprego:** as perspectivas e a situação atual do jovem no mercado de trabalho brasileiro. São Paulo, Publisher Brasil, 2000.

_____. **O emprego na globalização – a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.** São Paulo, Boitempo, 2001.

_____. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Juventude e Sociedade:** Trabalho, Educação, Cultura e Participação. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____. **Situação do jovem no mercado de trabalho no Brasil:** um balanço dos últimos 10 anos. São Paulo (mimeo), 2006.

- _____. **O continente e o arquipélago**. Em Folha de S. Paulo . São Paulo, 2007.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- RAMOS, Angélica M. P. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças políticas econômicas Pós-90**. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação da UFC – FAGED Fortaleza, Ceará, 2001.
- _____. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças políticas-econômicas Pós-90**. Brasília: Plano Editora, 2003. 341p.
- RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2006**. Brasília: Receita Federal/Coordenação-Geral de Política Tributária, 2007.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- RICO, Elizabeth M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- RODRIGUES, V. **Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização**. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001.
- ROPÉ , Françoise & TANGUY, Lucie (orgs.) **Saberes e Competência: o uso de tais noções na escola e na empresa**. tradução: Patrícia C. Ramos. Campinas, SP, Papirus, 1997.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Uma Introdução ao Estudo das Organizações Multilaterais no Campo Educacional. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria M.; HADDAD, Sérgio. (orgs.). **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate**. Campinas, SP, Autores Associados, 2000.
- SADER, Emir. **A vingança da história**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2000.
- _____. **Latinoamericana: Enciclopédia Contemporânea da América Latina**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2003.
- _____. **Século XX: Uma biografia não-autorizada**. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.
- XIMENES, S. B. **A execução orçamentária da educação no primeiro mandato do governo Lula e suas perspectivas**. Insumos para o debate: Financiamento da Educação no governo Lula , p. 8-32. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009.
- SANTOS, Theotônio dos. A teoria da dependência: um balanço. In:_____. **Teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. Petrópolis: Vozes, 1979.
- _____. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.
- SANTOS, Theotônio dos. **“A CEPAL e a substituição de importações”**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- _____. **A Teoria da Dependência: Balanço e Perspectivas**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

- _____. **A Teoria da Dependência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- SANTOS. Boventura S. (Org.). **Globalização: fatalidade ou Utopia**. Porto: Afrontamento, 2000.
- SANTOS DEL REAL, Annette. **La Educación secundaria** : perspectivas de su demanda. Tesis (Doctorado Interinstitucional em Educación) – Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 2000.
- SAVIANI, D. **Pedagogia Histórico-Crítica**: primeiras aproximações. 5 ed. Campinas, Autores Associados, 1995.
- _____. **A nova lei da educação**: trajetórias, limites e perspectivas. São Paulo: Autores Associados, 1997.
- _____. **Sistemas de ensino e planos de educação**: o âmbito dos municípios. Educação & Sociedade, Campinas, ano 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.
- _____. **Educação no Brasil**: concepção e desafios para o século XXI. Cadernos de Educação, Brasília, DF, v. 6, n. 15, jun, 2001. Disponível em: www.ufrgs.br/tramse/classicos/2004_08_29. Acesso em: 16 abr.2011.
- _____. **Tendências e correntes da educação brasileira**. MENDES, D. T. (Coord.) Filosofia da Educação Brasileira. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHULTZ, Theodore William. **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.
- SILVA JÚNIOR. João dos Reis. **Mudanças Estruturais no Capitalismo e a Política Educacional do Governo FHC**: o caso do ensino médio. Campinas: Educação & Sociedade. v.23, n.80, Set. 2002. 26p. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci.Acesso em: 23 fev. 2012.
- SILVA, F. C. R. **A valorização dos profissionais das instituições educacionais**. *Cadernos de Educação* CNTE, Brasília, v. 1, n. 2, p. 53-56, 1996.
- SINGER, Paul. **Uma Utopia Militante**. Repensando o socialismo. Petrópolis: Vozes, 1998.
- SOARES, Luiz Eduardo. Juventude e Violência no Brasil Contemporâneo. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Juventude e Sociedade**: Trabalho, Educação, Cultura e Participação. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASE, Lúvia de; WARDE, Mirian Jorge; Haddad, Sergio (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 1996, p.15-38.
- SOCHAZEWSKI, Suzanna Evelyn. **A Produção da Vida**. Estudo do Papel e Lugar do Trabalho na Vida Contemporânea. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1998. Tese de Doutorado.
- SOUSA, Nair Bicalho. **Trabalhadores pobres e cidadania**: a experiência da exclusão e da rebeldia na construção civil. Uberlândia, EDUFU, 2007.
- SOUZA, Francisco Heitor de Magalhães; RIBEIRO, Maria das Graças M. Acomodações neoliberais na educação brasileira e as estratégias do Banco Mundial. In: Fórum Mundial

de Educação, 2001 Porto Alegre. **Construir políticas de educação contra a barbárie neoliberal.** Porto Alegre: Revista PUC-VIVA, 2001. Disponível em: <http://www.apropucsp.org.br>. Acesso em: 13 jul.2011.

SOUZA, Regina Magalhães de. **Escola e Juventude:** o aprender a aprender. São Paulo, EDUC/Paulus, 2003.

SPINDEL, Arnaldo. **O que é Socialismo.** São Paulo, Brasiliense, 1983.

SPOSITO, Marília Pontes. **O Povo Vai À Escola –** A luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo, Edições Loyola, 1993.

_____. Demandas Populares por uma Escola na Relação com o Mundo do Trabalho. In: PRADO, Maria L. C. e VIDAL, Diana G. (orgs.). **À Margem dos 500 Anos:** Reflexões Irreverentes. São Paulo, Edusp, 2005.

TAMAYO, Milton Luna. **La educación en los últimos anos.** Contrato social por la educación. Ecuador, 2006.

TCU. **Relatório sobre as contas do Governo da República.** Exercício de 2001. Brasília, 2002.

_____. **Relatório sobre as contas do Governo da República.** Exercício de 2006. Brasília, 2007.

TEIXEIRA, Francisco J. S. **Economia e luta de classes:** para a crítica da economia política da social democracia. 2004. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza – Ceará, 2004.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais:** afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 2006.

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P. **Pedagogia da exclusão:** o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 109-136.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. (Tradução: Mônica Corullón). In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian J.; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** 4.de. São Paulo, Cortez, 2003.

UNESCO. **Global Education Digest 2006.** Montreal: UNESCO, 1998.

_____. **Panorama regional:** América Latina y el Caribe, 2006. Disponível em: <www.elareport.unesco.org>. Acesso: 9 set. 2011.

VELLOSO, J. **Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor.** Educação & Sociedade, n. 42, p. 256-267, ago. 1992.

VIDAL, Eloísa Maia.(Org.). **Avaliação Institucional.** Fortaleza: Ed. UECE, 2003. 116 p. (Cadernos pedagógicos, 1 – Centro de Educação).

VILLELA, Guilherme Sociais. **A terceira via.** Zero Hora, Rio Grande do Sul, 25 nov. 1998, p.10. Disponível em: <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/tvia1>. Acesso em: 20 ago.2011.

WASSERMAN, Claudia (coordenação) – **História da América Latina:** Cinco Séculos. Porto Alegre, Editora da Universidade, 2000.

WEFFORT, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

WEINSTEIN, Barbara. **(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil, 1920-1964**. São XIMENES, S. B. **A execução orçamentária da educação no primeiro mandato do governo Lula e suas perspectivas**. Insumos para o debate: Financiamento da Educação no governo Lula , p. 8-32. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2006.

_____. **Fundo público e direito à educação**: um estudo a partir dos gastos públicos da União e do Município de Fortaleza . (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009.

ZIBAS, Dagmar. **A função social do Ensino Médio na América Latina: é sempre possível o consenso?** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 85, p. 26-32, maio. 2001.

_____. **O Ensino Médio na Voz de Alguns de Seus Atores**. São Paulo. FCC/DPE, 2005.