



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JAILTON DE SOUZA LIRA

**O NEOLIBERALISMO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA ALAGOANA DURANTE O
GOVERNO TEOTONIO VILELA (2007- 2014).**

JOÃO PESSOA - PB

2016

JAILTON DE SOUZA LIRA

**O NEOLIBERALISMO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA ALAGOANA DURANTE O
GOVERNO TEOTONIO VILELA (2007 A 2015).**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação do Centro de Educação da Universidade
Federal Da Paraíba como requisito parcial à obtenção
do grau de Doutor em Educação.**

Linha de pesquisa: Políticas Educacionais

Orientador: Prof. Dr. Jorge Fernando Hermida Aveiro

JOÃO PESSOA - PB

2016

Universidade Federal da Paraíba
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável:
Edna Maria Lima da Fonsêca

L768n Lira, Jailton de Souza.
O neoliberalismo na educação pública alagoana durante o governo Teotonio Vilela (2007a 2015) / Jailton de Souza Lira.- João Pessoa, 2016.
345f. : il.
Orientador: Jorge Fernando Hermida Aveiro
Tese (Doutorado) - UFPB/CE
1. Vilela Filho, Teotonio, 1951- 2. Educação. 3. Políticas educacionais. 4. Educação pública - financiamento - gestão. 5. Política pública. 6. Materialismo histórico-dialético. 7. Neoliberalismo.

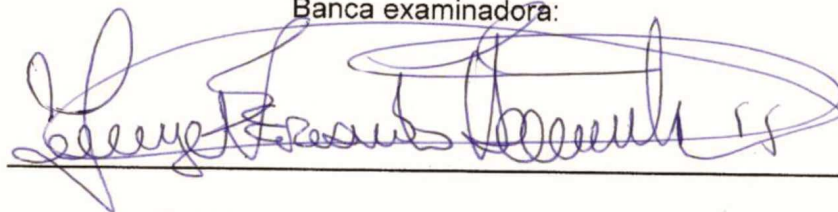
UFPB/BC

CDU: 37(043)

JAILTON DE SOUZA LIRA

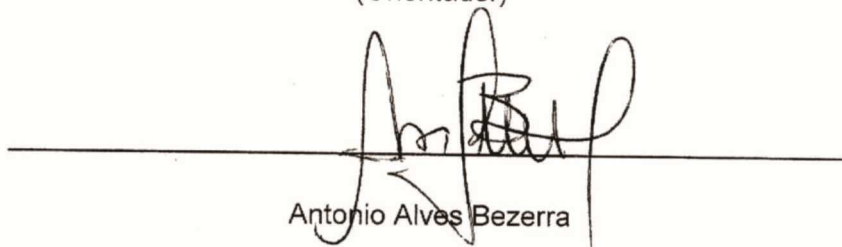
Tese submetida a banca examinadora, já referendada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba e aprovada em abril de 2016.

Banca examinadora:



Prof. Dr. Jorge Fernando Hermida Aveira

(Orientador)



Antonio Alves Bezerra

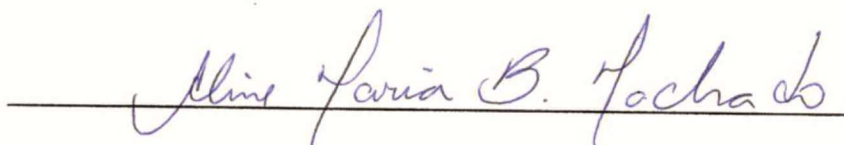
(Examinador externo)

Jaldes Reis de Meneses

(Examinador externo)

Maria Creuza de Araújo Borges

(Examinador interno)



Aline Maria Batista Machado

(Examinador interno)

À José Joaquim de Lira (in memoriam) e

Antônia de Souza Lira, meus pais.

AGRADECIMENTOS

Aos meus irmãos Fabiana, Jailson e aos sobrinhos Rafael e Renata pelos momentos de alegria.

À Calene, pelo incentivo e apoio.

Às tias Delma e Cícera, por meio das quais saúdo os demais, e às primas Sandra e Wilma, pela torcida fraterna.

Ao Prof. Dr. Jorge Fernando Hermida Aveira, orientador desta tese, pela irrestrita confiança na viabilidade da pesquisa, pelas longas conversas que iam desde as questões políticas e teóricas aos temas mais informais, repletas de otimismo quanto ao futuro.

À prof^a Dra. Edna Prado, orientadora da época do mestrado, pelo estímulo e confiança depositada, a primeira a acreditar e abrir os caminhos para que este trabalho se tornasse possível.

Ao companheiro Cícero Péricles Carvalho, pelo incentivo e pelos diálogos constantes, fraternos e enriquecedores.

Aos colegas professores Sandra Lira e Milton Canuto Almeida pela colaboração contínua neste trabalho.

Aos membros das bancas de qualificação e defesa, pelas críticas e sugestões enriquecedoras.

Aos professores do curso, pelas lições e apoio à pesquisa e aos funcionários do Programa de Pós-Graduação pela presteza e disponibilidade.

Aos colegas de curso pela convivência descontraída, especialmente a Edna Telma, Fernando Abath, Alessandra, Margareth, Catarina, Genes, Monaliza, Itacyara, Francisco Xavier, Ana Célia, Ildo, Fernanda, Késia, Lenita e Patricia.

Aos professores da graduação na Universidade Federal de Alagoas, com admiração e respeito pelo compromisso e seriedade profissional, nas pessoas

do professor Julião Marques, meu orientador no Trabalho de Conclusão de Curso, e José Roberto, o “Robertinho”.

Aos companheiros do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Darcy, Consuelo, Sineide, Prazeres, Helenice, Girlene, Cícera, Célia, Zélia, Edna Lopes, Neide, Marta, Edleuza, Renilda, Ivanilza, Marluce e todos os demais integrantes da direção estadual e dos núcleos regionais pelo aprendizado político e exemplos de militância sindical e aos seus funcionários, especificamente à Edileide, Fábio e Jonatha, pelo auxílio valioso.

Aos mais recentes companheiros de jornada Roberval, Janayna Santos, Valéria Cavalcante, Sandra Regina e Elisangela Mercado, bem como aos antigos da graduação, a exemplo dos companheiros Agatângelo, Carlos, Roberto, Wellington, Williams e Barros; menciono também os colegas do mestrado Ana Amália, Nágibe, Fabiana, Gicelma e Ana Paula e os companheiros de profissão Aparecido e Paulo.

Aos companheiros integrantes e assessoras do Conselho Municipal de Educação de Maceió, que me ensinaram o significado real das políticas públicas em movimento no cotidiano das atividades.

E, naturalmente, a todos/as os trabalhadores/as da educação que inspiraram e protagonizaram esta história.

RESUMO

Esta tese analisa as consequências da gestão neoliberal do governo Teotonio Vilela (2007-2011; 2011-2015) para a educação pública estadual em Alagoas no contexto da conjuntura política, econômica e social resultante do processo de reformulação do sistema capitalista em meio à sua crise estrutural iniciada nas últimas décadas. Na educação pública alagoana, investiga especificamente as consequências do neoliberalismo na qualidade do ensino, no modelo de gestão e financiamento implementados, na formação e valorização dos profissionais da educação, além de refletir sobre as efetivas condições de trabalho destes profissionais. Portanto, esta tese centra-se sobretudo na avaliação de uma das principais políticas públicas brasileiras. É uma pesquisa de natureza qualitativa e metodologicamente utiliza as contribuições do materialismo histórico-dialético. A discussão sobre as consequências da implantação do neoliberalismo na educação em Alagoas articula-se ao debate mais amplo das reformulações políticas e econômicas verificadas no Brasil a partir do fortalecimento dos ideais neoliberais ao longo dos anos 1990 e 2000, no qual ficou evidenciado tanto o caráter neoliberal da gestão Vilela Filho quanto os prejuízos à qualidade da educação pública estadual.

Palavras-Chave: Educação pública – Financiamento – Gestão – Política Pública – Materialismo histórico - dialético – Neoliberalismo

ABSTRACT

This thesis analyzes the consequences of the neoliberal management of government Teotonio Vilela (2007-2011; 2011-2015) for the state public education in Alagoas in the context of political, economic and social situation resulting from the capitalist system reshaping process in the midst of their crisis structural started in the last decades. In Alagoas public education, specifically investigates the consequences of neoliberalism in the quality of teaching, the management model and implemented financing, training and development of professionals in education, and reflect on the actual working conditions of these professionals. So this thesis focuses mainly on the assessment of one of the main Brazilian public policy. It is a qualitative research and methodologically uses the contributions of historical and dialectical materialism. The discussion on the consequences of the implementation of neoliberalism in education in Alagoas articulates the broader debate of political and economic reformulations observed in Brazil from the strengthening of neoliberal ideals over the years 1990 and 2000, which was evidenced both character neoliberal of Vilela Filho management as the damage to the quality of state public education

Key-Words: Public education – Financing – Management – Public Policy – historical and dialectical materialism – Neoliberalism.

“É historicamente que o ser humano veio virando o que vem sendo: não apenas um ser finito, inconcluso, inserido num permanente movimento de busca, mas um ser consciente de sua plenitude. Um ser que, vocacionado para ser mais pode, historicamente, porém, perder seu endereço e, distorcendo sua vocação, desumanizar-se. A desumanização, por isso mesmo, não é vocação mas distorção para vocação para o ser mais. Por isso [...], toda prática, pedagógica ou não, que trabalhe contra este núcleo da natureza humana é imoral” (FREIRE, 2001, p. 08).

SIGLAS E ABREVIações

AEC= Associação de Educação Católica

AOEAL= Associação dos Orientadores de Alagoas

AGB= Associação dos Geógrafos do Brasil

ASEAL= Associação dos Supervisores de Alagoas

ASFAL= Associação do Fisco de Alagoas

APAL= Associação dos Professores de Alagoas

APEFEAL= Associação de Professores de Educação Física

ARENA= Aliança Renovadora Nacional

BOPE= Batalhão de Operações Especiais

CEE= Conselho Estadual de Educação

CONFAZ= Conselho Nacional de Política Fazendária

CGT= Central Geral dos Trabalhadores

CLT= Consolidação das leis trabalhistas

CNE= Conselho nacional de educação

CNTE= Confederação dos Trabalhadores da Educação

CTB= Central dos Trabalhadores do Brasil

CUT= Central Única dos Trabalhadores

IBGE= Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS= Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

FENOE= Federação Nacional dos Orientadores Educacionais

FEPEAL= Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas

FGTS= Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI= Fundo Monetário Internacional

FUNDEB= Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação e Valorização da Educação Básica

FUNDEF= Fundo de desenvolvimento e Manutenção da Educação e Valorização do Magistério

GTEI= Grupo de Trabalho Empresas Industriais

HGE= Hospital Geral do Estado

IBGE= Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB= Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP= Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB= Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC= Ministério da Educação

MDB= Movimento de Democratização Brasileira

MP= Ministério Público Estadual

MPF= Ministério Público Federal

OAB= Ordem dos Advogados do Brasil

PCC= Plano de Cargos e Carreira

PDT= Partido Democrático Trabalhista

PDV= Programa de Desligamento Voluntário

PGE= Procuradoria Geral do Estado

PNAD= Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PC DO B= Partido Comunista do Brasil

PMDB= partido da mobilização democrática brasileira

PSB= Partido Socialista Brasileiro

PSDB= Partido da Social Democracia Brasileira

PT= Partido dos Trabalhadores

SEE= Secretaria Estadual de Educação

SEMED= Secretaria Municipal de Educação

SINDAF/AL= Sindicato dos Servidores em Arrecadação e Finanças da
Secretaria da Fazenda de Alagoas

SINDIFISCO= Sindicato do Fisco de Alagoas

SINDPOL= Sindicato dos Policiais Cíveis de Alagoas

SINDSPREF= Sindicato dos Servidores da Prefeitura de Maceió

SINTEAL= Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas

SUDENE= Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUNAB= Superintendência Nacional de Abastecimento

UESA: União dos Estudantes Secundaristas de Alagoas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de Analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais por grupos de idade Brasil (%).....	137
Tabela 2 - Educação Infantil Matrícula Inicial na Pré-escola Total e Porcentagem no ensino particular Brasil (1987-1997).....	138
Tabela 3 - Ensino Fundamental Matrícula Inicial Total e Porcentagem no Ensino Particular Brasil (1975-1997)	139
Tabela 4 - Ensino Médio Matrícula Inicial Total e Porcentagem no Ensino Particular Brasil (1971-1997).....	139
Tabela 5 - Valor do custo-aluno mínimo legal e praticado no Ensino Fundamental da Rede Pública (1998-2006).....	158
Tabela 6 - Matrículas em Creche e Pré-Escola em Alagoas	270
Tabela 7 – Matrícula no Ensino Fundamental das redes pública estadual e municipais/ 1998-2002	274
Tabela 8 – Taxa de distorção idade- série do Ensino Fundamental do estado de Alagoas -2002.....	275
Tabela 9 – Taxa de distorção idade-série do Ensino Fundamental da rede estadual de Alagoas – 2002.....	275
Tabela 10 - Ensino Médio – Matrículas por Dependência Administrativa (1994-2003)	278
Tabela 11 - Matrícula da EJA Fundamental em Alagoas (2009/ 2013).....	282
Tabela 12 - Tabela 10 - IDEB observado e metas projetadas – 4ª série/ 5º ano do Ensino Fundamental.....	283
Tabela 13 - IDEB observado e metas projetadas – 8ª série/ 9º ano do Ensino Fundamental.....	283

Tabela 14 – Incremento do Ensino Superior em Alagoas – 1998/2001.....	286
Tabela 15 –Número de IES por organização administrativa e localização em Alagoas – 2001.....	286
Tabela 16 – Indicadores de evolução das instituições de Ensino Superior em Alagoas – 1981/1999.....	287
Tabela 17 – Número total de funções docentes (em exercício e afastados) em Alagoas por organização administrativa e grau de formação em 2001.....	288
Tabela 18 - Número total de funções docentes (em exercício e afastados) em Alagoas por organização administrativa e regime de trabalho em 30/06/2001	289
Tabela 19 - Relação entre as matrículas captadoras de recursos no FUNDEB das redes estadual e municipais – Alagoas 2007-2014.....	295

LISTA DE QUADROS

Quadro I- Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil...	153
Quadro II- Parcerias Público-Privadas em Alagoas.....	244
Quadro III- Resultados do PEE (2007-2015).....	271

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Aumentos reais no salário mínimo em % (2003 – 2014).....116

Gráfico 2- Percentual de Pessoas de 15 anos ou mais de idade analfabetas em Alagoas (2007 – 2013).....282

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO.....	20
2- OPÇÃO TEÓRICA E PERCURSO METODOLÓGICO.....	25
3- ESTADO, DEMOCRACIA E REFORMAS NEOLIBERAIS.....	49
3.1- Caracterização teórica do Estado: as variações históricas.....	50
3.2- O avanço da ideologia neoliberal e as novas configurações econômicas e sociais.....	62
3.3- Estado, hegemonia e função dos intelectuais em Gramsci.....	73
3.4- Estado e democracia em tempos de neoliberalismo.....	89
3.5- Neoliberalismo à brasileira: chegada tardia, mas avassaladora.....	95
3.6- Capital e trabalho nas gestões do Partido dos Trabalhadores: alguns ganhos, muitas perdas.....	108
4- AS MUDANÇAS EDUCACIONAIS SOB A PERSPECTIVA DO NEOLIBERALISMO.....	131
4.1- As premissas gerais das mudanças e seu contexto histórico.....	131
4.2- O financiamento da educação brasileira: um modelo insuficiente...	147
4.3- Ensino Superior e neoliberalismo: mais lucro e menos Estado.....	161
4.4- As implicações neoliberais para a democratização educacional.....	169
5- ALAGOAS: GESTÃO NEOLIBERAL E A CRISE DO ESTADO.....	178
5.1- O contexto histórico: contradições entre o velho e o novo.....	178
5.2- A extensão da crise: as conexões entre a política e economia.....	183
5.3- A esquerda em Alagoas: mudanças pontuais, práticas antigas.....	204

6- AS CONSEQUÊNCIAS DA POLÍTICA NEOLIBERAL PARA A EDUCAÇÃO ALAGOANA.....	218
6.1- A gestão administrativa.....	228
6.2- O tratamento dado à carreira do magistério.....	246
6.3- O fracasso educacional em números.....	263
6.4- O financiamento educacional.....	287
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	302
REFERÊNCIAS.....	311
ANEXOS	337

1 INTRODUÇÃO

“Sem qualidade política, conhecimento é apenas arma, para o bem ou para o mal. É essencial saber discutir a função social e política do conhecimento, sobretudo a sociedade e a economia que nos interessam, solidárias e democráticas, éticas e humanas”.¹

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

O reconhecimento de que as mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira durante as últimas décadas são uma repercussão direta das modificações mais amplas pelas quais passaram as demais nações, especificamente no âmbito macro – econômico e cultural determinadas pela predominância do padrão de acumulação do sistema capitalista hegemônico a partir da falência do bloco soviético deriva da opção assumida pelo pesquisador no sentido da elucidação dos mecanismos de controle e dominação das classes que perpassam o poder de Estado. Com a existência dos antagonismos de classe, é fato comprovado que os valores éticos e visões de mundo de ambas estão presentes nos espaços reais e conflituosos dessa relação sob a predominância da primeira.

¹ DEMO, Pedro. Teoria e prática da avaliação qualitativa. PERSPECTIVAS, Campos dos Goytacazes, v.4, n.7, p. 106-115, janeiro/julho 2005, p. 10.

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

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

Nessas considerações iniciais, é importante esclarecer que existe muito da perspectiva de classe e da história pessoal do pesquisador, influenciando diretamente na escolha do objeto de pesquisa e em suas posições ideológicas e teóricas. Por isso, esta tese está diretamente vinculada à experiência pessoal e profissional do seu autor, que atuou como professor na Educação de Jovens e Adultos e no Ensino Fundamental da Prefeitura Municipal de Maceió, no Ensino Médio da educação pública do Estado de Alagoas e do Instituto Federal de Educação (na área de História), além de ter participado por nove anos do movimento sindical (em três gestões na direção do Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas e em duas gestões da Central Única dos Trabalhadores). Também acumulou experiência em instâncias colegiadas de controle social, a exemplo do Conselho de Alimentação Escolar de Maceió (CAE) entre 2009 e 2014 (exercendo a presidência) e do Conselho Municipal de Educação de Maceió (COMED) em dois momentos distintos, do qual, na segunda passagem a partir de 2014 exerce a presidência, graças ao

reconhecimento generoso dos seus pares. Atualmente, está ocupando o cargo de professor na Universidade Federal de Alagoas na área de formação de professores.

As ideias iniciais que deram origem a presente tese nasceram da defesa da dissertação de Mestrado em Educação Brasileira do Programa de Pós-Graduação do Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas defendida em julho de 2012, intitulada “*A trajetória sindical dos trabalhadores da educação em Alagoas entre 1985 a 2010*”, que buscou retratar as articulações e reações da classe trabalhadora ante a implementação da política neoliberal no Estado, debatendo os avanços e recuos do movimento, suas contradições, relações político/partidárias, ações implementadas e propostas classistas defendidas.

Posteriormente, a dissertação foi parcialmente modificada e readaptada em livro com o título “*Uma questão de classe: o movimento sindical da educação em Alagoas*”, publicado pela Editora da Universidade Federal de Alagoas (EDUFAL) em 2013. Os dois trabalhos traçaram um panorama histórico das formas de mobilização e unificação do segmento educacional diante de governos eleitos que seguiram o ideário neoliberal de desmonte da máquina pública, (des) responsabilização dos agentes públicos em relação às áreas sociais, privatização dos serviços públicos e a priorização do ajuste estrutural / financeiro sob as necessidades sociais da população.

Estes foram os passos iniciais e as motivações das pesquisas empreendidas a seguir, culminando no desenvolvimento desta tese, que por sua vez, pretendeu traçar um panorama mais completo, ainda que abordando uma fase histórica menor em relação à dissertação.

Centrando a análise no governo estadual Teotonio Vilela Filho (2007-2010; 2011-2014), a pesquisa tem como objetivo principal investigar as consequências da implementação do projeto neoliberal para a educação pública alagoana; ideologia que, do ponto de vista do autor, orientou as suas duas gestões no estado. E nesse ponto, fica explícito o pressuposto inicial adotado: o de que a gestão Vilela Filho foi claramente uma gestão de *perfil*

neoliberal, com todas as implicações teóricas e práticas daí decorrentes para o sistema educacional em Alagoas.

Sistematicamente, este trabalho está organizado em seis capítulos, mais as considerações finais. Ficando registrado que a presente introdução consta como o primeiro capítulo, será apresentado a seguir uma síntese dos demais.

O segundo capítulo *Opção teórica e percurso metodológico* esclarece a opção teórica, a definição e explicação das categorias analíticas que embasaram as investigações e as análises do trabalho, discutindo as contribuições teóricas dos referenciais escolhidos, em maioria incluídos na tradição marxista. Indica também a metodologia empregada derivada destas opções.

O terceiro capítulo, intitulado *Estado, democracia e reformas neoliberais* apresenta considerações gerais sobre a constituição histórica do Estado e do seu caráter de classe em uma perspectiva marxista. Em seguida, analisa como o crescimento da ideologia neoliberal operou transformações sobre o modo de funcionamento do Estado e sobre como este foi se modificando e modificando-se a partir das alterações substanciais do padrão de funcionamento do sistema capitalista. O conhecimento sobre a natureza do Estado capitalista permitirá o entendimento das políticas educacionais implementadas no Brasil sob orientação dos organismos multilaterais de financiamento.

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

O quinto capítulo, denominado *Alagoas: gestão neoliberal e a crise do Estado*, examina as especificidades das relações políticas, econômicas e sociais no estado de Alagoas, retomando uma discussão fundamental iniciada na dissertação e objeto de análises frequentes por parte dos historiadores,

economistas, antropólogos, sociólogos e cientistas sociais que se dedicam ao estudo das questões de Alagoas. Este capítulo permitirá verificar como o projeto neoliberal foi adequado a realidade local à partir das suas especificidades.

Já o sexto capítulo, ancorado e justificado nos capítulos anteriores, intitulado *As consequências da política neoliberal para a educação alagoana* examina o legado da gestão Teotonio Vilela Filho para o sistema educacional alagoano nos quesitos da 1) *gestão administrativa*, 2) *organização e valorização profissional* e 3) *financiamento* educacional, constituindo-se os focos centrais desta tese. São verificadas a validade das hipóteses iniciais e as implicações resultantes, fazendo uso das categorias analíticas desenvolvidas para este fim.

Nas *considerações finais* são sintetizados os resultados da pesquisa e como o autor avalia de que forma este trabalho poderá contribuir para pensar a realidade educacional alagoana. Por fim, indica algumas questões que merecerão estudos posteriores para o aprofundamento de aspectos teóricos não resolvidos, mas que são essenciais para reflexão sobre o futuro da educação pública em Alagoas.

2 OPÇÃO TEÓRICA E PERCURSO METODOLÓGICO

[...] História é tempo de possibilidades e não de determinações [...]. Lutar por ela é uma forma possível de, inserindo-nos na História possível, nos fazer igualmente possíveis. Em lugar de ser perseguição constante ao pecado em que me inscrevo para me salvar, a História é a possibilidade que criamos ao longo dela, para nos libertar e assim nos salvar.²

Admite-se, como ideia propulsora desta tese, que a pesquisa acadêmica precisa colaborar para a leitura da realidade, propondo esquemas interpretativos que desconstruam os elementos históricos de dominação, explicitando as efetivas condições de vida da população trabalhadora. Nesta caminhada, a investigação dos fatos passados e sua análise rigorosa poderão ajudar a entender as questões do presente, tão repleto de injustiças e incertezas.

Isso não significa fazer pesquisa com objetivos estritamente políticos e ideológicos, mas informa a opção do pesquisador pelas causas da classe social da qual participa e exerce sua profissão, tomando os cuidados necessários para evitar interpretações enviesadas ou artificiais. No entanto, é preciso esclarecer sem rodeios que os resultados das investigações presentes nesta tese não são pautados por uma enganosa neutralidade, assumindo abertamente a existência de uma relação intrínseca entre sujeito pesquisador e objeto pesquisado.

De acordo com as impressões recolhidas nestes anos de estudo, não admitir isso seria repetir um dos maiores equívocos da ciência social na busca de um pretenso rigor científico. Garantir uma imparcialidade e neutralidade se torna *impossível* quando o objeto da pesquisa é a própria sociedade, suas ações, implicações e consequências. Tal postura equívoca de imparcialidade

² FREIRE, Paulo. Política e educação: ensaios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 36.

foi útil apenas às classes dominantes de cada momento histórico considerado, que taxavam de *ideologização* a explicitação objetiva das realidades, favorecendo o esquema dominante de uma minoria sob uma maioria, a exploração de uns poucos sob muitos.

No caso brasileiro, apesar dos enormes avanços da pesquisa social das últimas décadas, o conjunto da sociedade ainda é bombardeado com informações que objetivam confundir mais do que orientar. Isso acontece, por exemplo, sempre que os principais meios de comunicação apresentam como inevitáveis os acontecimentos conjunturais, descolando-os de sua historicidade. Não é em vão que algumas ações de determinados grupos sociais são retratados pela grande mídia como sendo questões lógicas, consensuais, a exemplo do grande apoio que esses veículos de comunicação conferiram ao empreendimento neoliberal dos anos de 1990 (SILVA, 2003) constatado neste trabalho; por outro lado, as abordagens e interpretações das movimentações dos segmentos oprimidos por uma sociedade mais justa são frequente e abertamente tratadas como desvios da ordem estabelecida, portanto, crimes que precisam ser coibidos.

O estudo destes temas poderá contribuir para elucidação do espaço político-social no qual o pesquisador desenvolve suas atividades profissionais e acadêmicas, considerando que a produção científica precisa necessariamente colaborar para o esclarecimento do que não está explícito. Entende-se, pois, que se tais preocupações não fizerem parte do universo da pesquisa acadêmica, corre-se o risco de produzir-se um conhecimento estéril, abstrato e meramente especulativo e que em nada irá ajudar no esclarecimento dos fatos reais. Estas são, não por acaso, críticas frequentes dirigidas pela maioria da sociedade à academia, assim como por importantes teóricos que partem da premissa de que é importante relacionar teoria e prática para que ambas possam ter sentido.

Por isso, ainda que a escolha do tema tenha levando em conta o contexto de atuação profissional e pessoal do pesquisador, sobretudo, foi definido pela expectativa de que as reflexões oriundas dessas investigações contribuam de alguma maneira para a problematização de aspectos que

possam ajudar a explicar e (quem sabe) construir elementos que possam colaborar na modificação da realidade educacional alagoana.

Assumi-se, em síntese, a premissa de que a unidade *sujeito pesquisador – objeto pesquisado* é uma condição inegável, preponderantemente quando se refere ao estudo do social e que a participação (até mesmo imersão) do pesquisador nos eventos históricos e sociais do seu tempo é uma característica inseparável da produção intelectual.

É igualmente importante ser lembrado: o ato de pesquisar não é feito isoladamente, mas em conjunto com as percepções, influências, relações que são estabelecidas por cada indivíduo ao longo do seu processo formativo enquanto ser que convive em sociedade e só se torna sujeito por essa convivência coletiva.

Esse elemento foi serenamente observado por Karl Marx em uma passagem já célebre:

Mesmo nos momentos em que sozinho desenvolvo uma atividade *científica*, uma atividade que raramente posso levar ao fim em direta associação com outros, sou *social*, porque é como *homem* que realizo tal atividade. Não é só o material da minha atividade – como também a própria linguagem que o pensador emprega – que me foi dado como produto social. A minha *própria* existência é atividade social. Por conseguinte, o que eu próprio produzo é para a sociedade que o produz e com a consciência de agir como ser social (MARX, 2006, p. 140). [Itálico no original].

Precisamente, a realidade concreta se impõe, ainda que não seja desejada por aqueles que acreditam em uma relativa independência do “Espírito”, bem ao sabor dos admiradores das especulações *idealistas* hegelianas tão combatidas pela tradição marxista³. Corroborando esse ponto

³ Não há nenhum juízo de valor sobre a filosofia hegeliana na afirmação acima. Apenas se procura demarcar o campo teórico deste trabalho, o da perspectiva marxista; portanto, diferente de concepções filosóficas anteriores, no qual a hegeliana é uma das principais expressões. Também não cabe nenhuma apreciação sobre a Lógica desta filosofia, central no século XIX e com uma racionalidade própria. Conforme Iber (2012, p. 127): [...] a filosofia de Hegel busca a prova sistemática da racionalidade da realidade efetiva. A posição de Hegel em relação à racionalidade da realidade efetiva baseia-se na decisão de pensar o mundo como uma conexão racional. Filosofia e religião têm o mesmo conteúdo, elas afirmam a realidade efetiva como revelação de uma razão superior, divina. A filosofia vai além da religião, pois quer apresentar a prova da racionalidade da realidade efetiva (p. 127). Ver. IBER, Christian.

de vista, Redyson (2014), em referência a esse sistema filosófico, reforça o caráter especulativo da filosofia hegeliana, esclarecendo que os conceitos idealistas são sua base ideológica, com um “caráter subjetivo e absoluto, ou seja, a proposição de que o finito é o ideal e seus pressupostos estão no ser que esclarece a forma” (p. 16). A filosofia de Hegel faz um movimento circular que coloca o sistema filosófico em evidência, manifestando-se na tríade *Lógica-Natureza-Espírito*. Sua meta, conclui o teórico, é alcançar a racionalidade do absoluto (REDYSON, 2014).

Em outro sentido, e concordando com Freire (2001), a produção do conhecimento precisa ser precedida do sentido *ético* e *político* do compromisso com a transformação da realidade, sem o qual colabora-se tão somente para a manutenção do *status quo*. Este compromisso encontra-se naturalmente delimitado pelo alcance possível de um trabalho de natureza acadêmica, pautado inicialmente pela reflexão; no mais, como dito acima, considera-se o processo histórico como aspecto central no conhecimento dos equívocos trilhados, haja visto que “aprender com a experiência histórica é uma parte importante do processo de autocrítica” (MÉSZÁROS, 2009; p. 239).

A busca do conhecimento, entretanto, deve atentar para as limitações do ato de conhecer determinados pelas limitações históricas e mudanças inevitáveis dos fenômenos investigados, bem como as limitações conjunturais impostas ao próprio investigador, como alertam com acerto Lessa e Tonet (2011):

[...] a consciência deve refletir a realidade para ser capaz de produzir um conhecimento adequado. Por isso, ao investigar a realidade, é da máxima importância que a consciência possa construir uma ideia que reflita o real do modo mais fiel possível. Contudo, essa fidelidade do reflexo é condicionada pelas necessidades e pelos objetivos que orientam a investigação [...]. Ele é sempre uma construção da consciência, uma atividade dela. Tal atividade é a apropriação das propriedades da realidade segundo as necessidades e objetivos do momento. E, como essas necessidades e objetivos surgem ao longo da história, todo reflexo do real é historicamente condicionado (LESSA; TONET, 2011, p. 48).

Inegavelmente, a experiência histórica é fundamental no processo investigativo. Afinal, como corrigir equívocos passados, sem o conhecimento e análise do que foi feito? No mais, o conhecimento histórico possibilita o entendimento mais lúcido dos complexos sociais mais amplos, identificando as estruturas de organização e funcionamento das formações sociais concretas. A história fornece as pistas, os caminhos traçados pela humanidade, úteis para o entendimento do processo de construção social dos sistemas econômicos e das relações sociais intrínsecas; seu conhecimento e interpretação é uma premissa obrigatória para que se possam fazer reflexões fundamentadas em elementos substantivos e concretos.

Seguindo essa linha de raciocínio, Mészáros (2011) afirma que

Nesse sentido, história e estrutura no contexto humano estão sempre profundamente entrelaçadas. Em outras palavras, não pode haver nenhuma estrutura de relevância abstraída da história em seu curso dinâmico de desdobramento em que qualquer formação histórica concebível, nem pode haver história como tal sem estruturas associadas que carreguem as características estabelecidas essenciais da formação social determinada em questão.

Ignorar, por quaisquer motivos, a substância inter-relação dialética de estrutura e história carrega consigo consequências nocivas à teoria. (p. 13).

Posto esta questão, ainda que esta tese esteja demarcando o campo das políticas públicas educacionais como foco analítico, o pesquisador compreende que o isolamento em arenas específicas delimitado pelo fortalecimento das especializações em vigor desde o século XVIII não exclui a interface com as demais áreas da produção do conhecimento. Este diálogo favorece uma compreensão mais ampla dos fenômenos estudados, ganhando a pesquisa resultante em *rigor analítico, sistematização dos conceitos e extensão dos problemas discutidos*. Por isso, no presente estudo, o recurso preferencial aos avanços da pesquisa historiográfica⁴, bem como da sociologia, filosofia e da ciência política foram constantes, incluindo a utilização de algumas das suas ferramentas analíticas próprias, propriamente àquelas constituídas no terreno marxista.

⁴ A influência da formação inicial em História do autor desta pesquisa nas abordagens e interpretações desenvolvidas é inegável, como se verá ao longo do texto.

Já em relação à educação em Alagoas, muito se foi produzido nos últimos anos, graças ao crescimento dos Programas de Pós-Graduação disseminados pelo País. Esses trabalhos discutiram questões diferentes, mas simultaneamente interligadas, a exemplo do funcionamento da gestão democrática nas escolas (ARAÚJO, 2007; BRITO, 2012; CRUZ NETO, 2014; EMILIANO, 2008; GOMES, C., 2013), Educação de Jovens e Adultos (ALMEIDA, C., 2008; BARROS, 2003; LIMA, N., 2010; SANTOS, A., 2006; SOUZA, A., 2010; SILVA, E., 2010) e sobre a importância do trabalho (BRASILIO, 2011; PRADO, 2011; TEIXEIRA JR, 2009). No entanto, a pesquisa bibliográfica realizada permite constatar a inexistência de um estudo que trate de políticas educacionais do estado de Alagoas no seu conjunto, assim como também a elucidação de seus fundamentos filosóficos e políticos.

Nesta tese se pretendeu conscientemente reestabelecer os vínculos entre as questões ligadas diretamente aos problemas educacionais no que diz respeito à *valorização profissional e organização sindical*, a *estrutura socioeconômica* e às suas consequências para educação, partindo da compreensão de que são itens interligados.

As considerações supracitadas nos conduziram à explicitação das seguintes questões norteadoras: quais fundamentos filosóficos, políticos e ideológicos orientaram a elaboração e implementação das políticas públicas educacionais no governo de Teotonio Vilela (2007-2011 e 2011-2014)? As políticas públicas educacionais implementadas no mencionado governo conseguiram superar os históricos problemas educacionais do estado de Alagoas?

O objetivo principal, como anunciado, é analisar as consequências da gestão Teotonio Vilela (2007-2011; 2011-2014) para a educação pública estadual em Alagoas. Por sua vez, este objetivo desdobra-se em três outros objetivos específicos que dizem respeito à:

- Apontar as consequências dessas políticas educacionais para os indicadores educacionais, destacando-se a questão da qualidade do ensino (evasão, repetência, taxa de analfabetismo, sucesso escolar), as efetivas condições de trabalho, de formação e valorização dos

profissionais da educação e o modelo de gestão e financiamento implementado, originados do projeto educacional adotado pela gestão estadual.

- Identificar a influência do neoliberalismo na formulação e condução das políticas educacionais brasileiras, tanto em termos de organização estrutural como no tocante ao financiamento;
- Compreender como estas políticas neoliberais na educação se refletiram em âmbito local a partir da sua transformação em política educacional, assim como a discussão sobre as especificidades políticas, sociais e culturais da realidade alagoana;

À luz destes objetivos elencados, esta tese guiou-se pelas seguintes hipóteses iniciais:

- O modelo neoliberal aplicado no Brasil e em Alagoas prejudicou as condições de trabalho, a formação e a valorização dos profissionais da educação do estado (particularmente o magistério, categoria de trabalhadores escolhida como objeto de pesquisa);

- O projeto neoliberal adotado em Alagoas afetou negativamente os indicadores educacionais do estado, demonstrando a inviabilidade das propostas para superação dos históricos problemas educacionais;

- A gestão do espaço escolar refletiu as tendências ideológicas dos governos estaduais em cada etapa específica, redefinindo as relações profissionais e pedagógicas em função das condições próprias de cada unidade de ensino.

Em termos teóricos, a análise concreta da natureza e constituição histórica do Estado enquanto instituição social é condição elementar para uma adequada investigação da realidade que se pretenderá estudar, pois é no interior das relações estatais que grande parte dos conflitos classistas se desenvolvem, seja através das disputas de poder pelo seu controle, políticas públicas implementadas - ou negligenciadas - ou mediante a ação deliberada

das forças coercitivas que este pode mobilizar, como demonstram Gramsci (2010) e Poulantzas (1977, 1980).

Sobretudo, a discussão acerca do Estado é consequência imediata dos resultados da análise sobre a formação sócio histórica das classes sociais, tendo em vista que a existência da instituição *Estado* só se justifica em sociedades desiguais e divididas em classes sociais, razão pela qual o reforço crescente dos seus instrumentos de persuasão e coerção pelas classes dominantes serem cada dia mais necessários para contensão da ampla camada social explorada (GRAMSCI, 2010; ENGELS, 2012; LENIN, 2012; MARX, 1982; MÉSZÁROS, 2009). Estes pontos serão discutidos mais à frente.

Do ponto de vista metodológico, esta investigação, de natureza qualitativa, baseia-se em estudos bibliográficos e na análise documental (BARDIN, 2008; CHIZZOTTI, 2000), debruçando-se sobre atas, leis, portarias, relatórios, ofícios, memorandos, boletins informativos, periódicos, jornais e os mais variados documentos que permitissem a reconstituição histórica, o entendimento e a interpretação dos fatos pertencentes ao período estudado.

Essa investigação de uma realidade específica não pretende apontar interpretações teóricas isoladas do contexto histórico mais amplo, dado que a conjuntura política, econômica e social interfere diretamente no cenário regional e local, tornando necessária a procura das inter-relações que conferem aos fatos ocorridos na educação alagoana elementos que apenas adquirem sentido a partir dos aspectos mais gerais.

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

Nesse ponto, parece oportuno lembrar um importante encaminhamento teórico-metodológico proposto por Vainfas (1997) sobre a relação entre particularidade e universalidade ao se debruçar sobre temáticas historiográficas, aludindo a renhida disputa entre as vertentes teóricas

simbolizadas na micro-história e na macro-história (ou história-síntese) enquanto opções analíticas que visavam realizar pesquisas consistentes de facetas da realidade, que do ponto de vista desta pesquisa, aparenta ser o caminho mais adequado para resolução desses impasses. Isso não significa, contudo, que o objetivo tenha sido cumprido integral e adequadamente, mas é preciso esclarecer que as investigações desta tese procuraram trilhar esse caminho teórico-metodológico. Vainfas afirma que:

História-síntese e micro-história não são, portanto, necessariamente excludentes. São abordagens que se podem combinar, em graus variáveis, num mesmo livro, numa mesma pesquisa. Talvez o ideal seja mesmo tentar buscar no recorte micro os sinais e relações da totalidade social, rastreando-se, por outro lado, numa pesquisa de viés sintético, os indícios das particularidades — os homens e mulheres “de carne e osso”, para usar imagem cara a Lucien Febvre (1997, p.630).

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

Concretamente, também é preciso indicar o percurso metodológico de maneira mais objetiva, apontando quais os documentos foram considerados prioritários para dar prosseguimento a esta empreitada investigativa.

Significativamente, um dos principais documentos analisados para dar prosseguimento as investigações foi o Plano Estadual de Educação 2006/2015 (PEE/AL) instituído pela lei estadual nº 6.757/2006 que definiu os objetivos e metas para a educação alagoana para o período, com base no diagnóstico

daquele momento histórico. Resultado da discussão de um conjunto de entidades educacionais⁵, sua natureza – um Plano de Estado -, dá a noção aproximada do esforço público em termos de planejamento, execução e aporte financeiro que deveria ser feito pelos governos à fim de possibilitar a reversão dos indicadores educacionais para a década; além disso, ele torna possível a avaliação do quanto foi feito nessa área, já que durante sua vigência foram eleitas as duas gestões Vilela Filho.

Outra fonte de consulta foi inicialmente a versão preliminar do Plano Estadual de Educação 2015/2025 (ALAGOAS, 2015) construído pelos integrantes do Fórum Estadual em Defesa da Educação e pelos técnicos da Secretaria Estadual de Educação, depois promulgada pelo governo em 25 de janeiro de 2016 (lei nº 7.795/2016).

Mesmo incompleto, e em fase de consulta pública nos meses em que este trabalho foi escrito, as razões principais para a utilização de um documento provisório e em fase de modificações foram: 1) o documento contém um atualizado diagnóstico sobre a educação alagoana à luz dos dados mais recentes; 2) para construção do diagnóstico e a definição das estratégias do Plano foi preciso fazer a comparação com os dados do Plano de Educação anterior, embora este tenha sido logo ignorado na formulação e na execução das políticas educacionais do PSDB durante os dois mandatos. Pelo exposto, serve como parâmetro central para se fazer um balanço do sistema educacional, observando-se as metas e estratégias previstas⁶ em relação ao que foi realizado e, a partir daí, refletir sobre as motivações ideológicas e as causas do seu não – cumprimento, fundamentando empiricamente as hipóteses de trabalho elencadas nesta tese.

⁵ Centro de Educação (UFAL), Comissão Pastoral da Terra/CPT, Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, Conselho Estadual de Educação de Alagoas, Conselho Municipal de Educação de Maceió, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas (SINTEAL), Fórum Alagoano de Educação de Jovens e Adultos (FAEJA), o Fórum Alagoano em Defesa da Educação Infantil etc.; a relação de entidades é imensa. O ponto culminante de todo o processo de debate e elaboração foi a realização do II Congresso Constituinte Escolar – (CECEAL) em dezembro de 2004.

⁶ As metas e estratégias previstas que foram comentadas neste trabalho foram devidamente atualizadas na redação final em vista dos vetos impostos pelo governo na sanção da lei.

Posto que a clareza teórica é fundamental para o entendimento sobre como a pesquisa foi conduzida, é preciso dizer também que esta tese se filia à perspectiva marxista, com a consciência de que essa perspectiva contraria determinadas posturas academicistas que preferem o ecletismo generalizado e a recusa a qualquer tipo de paradigma que, infelizmente, auxiliam na disseminação das produções teóricas plurais e ditas “não vinculadas”, que são na realidade teorias que reforçam a ocultação da realidade perversa dominada pelo capital.

No caso, tal perspectiva, a marxista, adequa-se ao estudo dos embates dos profissionais da educação no contexto político e institucional no qual exercem suas atividades e também, por que não dizer, é parte integrante do conjunto da sociedade que sobrevive da força de trabalho, tão vítima quanto aqueles trabalhadores das medidas neoliberais.

Nesta pesquisa acadêmica, existe então, confessadamente, muito de posição política e ideológica, posto que “a história operária é por tradição um tema altamente politizado” (HOBBSAWM, 2008; p. 15) e dificilmente fica-se imune as consequências das suas vivências. Naturalmente, não se descuidar da seriedade investigativa e do rigor analítico próprios – e necessários – à uma pesquisa acadêmica é uma preocupação que acompanhou todo o trabalho. Espera-se ter conseguido atingir tal intento.

Mas voltando ao tema da historiografia, abordagem analítica fundamental deste trabalho, é forçoso admitir não ser uma tarefa simples a investigação dos fatos históricos: fazendo coro com aquela pretensão do romancista (“*meu fim evidente era atar as duas pontas da vida*”)⁷, indaga-se de que maneira mensurar objetivamente a distinção entre os *fatos havidos* e

⁷ ASSIS, Machado de. *Dom Casmurro*, 2010, p. 2. É um trecho belíssimo do clássico machadiano, quando o personagem Bentinho, em meio às suas reflexões, tenta explicar os motivos que o levaram a escrever um livro de memórias, e antes, construir no bairro em que morava (Engenho Novo) a casa em que foi criado (na antiga Rua de Mata-cavalos, ambos no Rio de Janeiro). A reflexão diz muito do ofício do historiador (como também dos filósofos). Eis o trecho completo: “O meu fim evidente era *atar as duas pontas da vida, e restaurar na velhice a adolescência*. Pois, senhor, não consegui recompor o *que foi nem o que fui*. Em tudo, se o rosto é igual, a *fisionomia é diferente*. Se só me faltassem os outros, vá; um homem consola-se mais ou menos das pessoas que perde; mais *falto eu mesmo, e esta lacuna é tudo*” (grifos nossos).

imaginados, questão tão presente nas reflexões de Maquiavel (1998) em sua sistematização das regras mais eficazes à conquista e exercício do poder político? Se toda exposição de fatos históricos é um ato de recorte, de interpretação, de julgamento, não obstante, a narrativa, para diferencia-se de fábulas, deverá aproximar-se ao máximo da realidade dos fatos (REIS, 2010), levando-se em conta que “história é o que aconteceu e não o que poderia ter acontecido” (ob. cit., p.23), é imperativo se aproximar o máximo possível da concretude dos acontecimentos reais.

Foi refletindo a respeito dessa questão (em síntese publicada sobre a obra de Hannah Arendt), que Luciano Oliveira (2012) transcreveu um dos textos da escritora uma passagem significativa que ajuda a compreender a extensão teórica desse problema

Mas os fatos realmente existem, independentes de sua opinião e interpretação? Não demonstraram geração de historiadores e filósofos da história a impossibilidade da determinação de fatos sem interpretação, visto ser mister recolhê-los de um caos de puros acontecimentos (e decerto os princípios de escolha não são dados factuais) e depois adequá-los a uma estória que só pode ser narrada em uma certa perspectiva, que nada tem a ver com a ocorrência original? (ARENDT apud OLIVEIRA, L., 2012, p.118).

Apesar da aparente descrença na reconstituição e interpretação correta dos fatos históricos, alerta a pensadora que essa complexidade não deve se prestar a justificar o apagamento das linhas que dividem fato, opinião e interpretação ou “como uma desculpa para o historiador manipular os fatos a seu bel-prazer” (Op. cit., p. 119). É importante esclarecer que quando escreveu estas linhas, Arendt defendia a objetividade da narrativa histórica em um cenário de manipulação da informação na sociedade norte-americana dos anos de 1970 marcada pela *Guerra do Vietnã* e pelo escândalo do *Watergate*, onde a grande imprensa teve papel decisivo na denúncia dos abusos da guerra e nos eventos praticados pelo *staff* governamental, desconhecidos pelo conjunto da opinião pública até aquele momento.

Não obstante, há plena concordância com as observações de Reis (2010), quando este afirma que o ofício de reconstrução historiográfica é um desafio “infinitamente aberto, abrangente, flexível, fascinante” (p. 26),

caminhando sob a necessidade de explicação dos fatos em uma ligação contínua com a ficção e a criatividade, portanto, com a imaginação. Seu ofício – da produção historiográfica - é justificado principalmente pela explicação e interpretação dos fatos passados como um meio de elucidação das questões presentes, “um trabalho dos vivos para acalmar os mortos” (p.27) em sua empreitada de conferir alguma lógica – ainda que temporária, questionável, multável – aos acontecimentos.

Mais adiante, ele define objetivamente sua posição, oferecendo uma exposição dos princípios do trabalho histórico, magistralmente carregada de belos tons poéticos

O historiador luta contra o documento falso para fazer falar o verdadeiro. A luta do historiador é contra a enganação, a fraude, a interpolação, a manipulação, erros voluntários, inexatidões patológicas, a propaganda, a censura, o plágio. O seu argumento deve ser plausível, provável. A crítica historiográfica se põe contra a credulidade e o ceticismo. O historiador não pode ser crédulo, pois lida com homens [...]. O historiador não pode também ser cético, pois destruiria o testemunho, para provar que é sempre falso, e não teria mais material para trabalhar. O historiador deve assumir uma ‘atitude crítica’, que reúne credulidade e ceticismo. Ele deve ser ‘um crédulo cético!’ (REIS, 2010, p. 48 e 49).

Sem ignorar tais riscos, foi justamente transitando pelos limites da compreensão das fontes pesquisadas e da interpretação das mesmas que esta tese buscou pautar-se. Provavelmente, essa conduta não eliminou certos equívocos da leitura e interpretação analítica dos objetos pesquisados, mas é importante registrar o compromisso frequente com a exposição objetiva dos fatos e o rigor dos métodos interpretativos (comentados a seguir), atentando para a responsabilidade *ético-política* que todos precisam ter presentes no seu fazer cotidiano enquanto sujeitos históricos, tal como defendido por Freire (2001).

O compromisso ético profissional é importante para conferir credibilidade ao trabalho realizado. No entanto, é insuficiente para devolver à sociedade o retorno dos ganhos pessoais e profissionais dados ao pesquisador ao longo dos anos; é preciso mais do que compromisso profissional. A conduta ética precisa pautar as ações de cada sujeito histórico por conta do pertencimento à classe do qual este é originário, implicando, portanto, em uma responsabilidade

sócio- histórica mais abrangente, indo além de uma conduta formal em todos os espaços de fazer pessoal. A responsabilidade com a análise rigorosa dos fatos, sua interpretação e exposição intelectualmente honesta é consequência natural dos pressupostos ético-políticos defendidos por Freire, do qual há plena concordância e que serve como referencial de participação e intervenção social.

Em razão desse compromisso ético com a seriedade da pesquisa e com os interesses da classe trabalhadora, o método de abordagem que se afigura adequado aos propósitos observados é necessariamente o *método histórico – dialético*, considerada a escolha mais propícia ao objeto de estudo definido. Esta escolha é coerente com as observações mencionadas a respeito da posição central que a luta de classes adquire na formação econômica e social investigada, repleta de contradições e de conflitos entre as classes e segmentos de classe. Não se trata de um trabalho de engajamento militante e sim do posicionamento claro do pesquisador em relação à realidade histórico-social em que atua. A esse propósito, em afirmação categórica que desfruta da inteira concordância do pesquisador, Vieira (2009) ressalta que “não existe neutralidade nas ciências sociais, portanto, definir o método implica, desde o início, assumir posição na luta de classes que se estabelece na sociedade” (p. 23).

Assim, o método histórico e dialético experimentado por Karl Marx (1982), modelo teórico e recurso metodológico de que ele se valeu para analisar a constituição da sociedade capitalista e indicar suas contradições e insuficiências estruturais e históricas para promoção de uma sociedade igualitária e inclusiva, é o recurso teórico adotado nesta tese. É pertinente alertar, contudo, que ao utilizar tal perspectiva analítica, Marx não apresentou um roteiro esquemático sobre sua utilização; seu método foi demonstrado através da sua própria prática investigativa, estando presente nas abordagens dos seus objetos estudados. Apenas mediante a interpretação dos modelos de análise utilizados por Marx aplicados aos seus trabalhos, é possível a leitura aproximativa dos princípios e diretrizes gerais do método histórico- dialético.

Seguindo esta trilha, recorre-se novamente a outra exposição de Mészáros (2011), para o qual

A abordagem dialética está preocupada em trazer à tona as conexões objetivas internas de um complexo enquanto traça as linhas necessárias de demarcação – definindo os limites, nas palavras de Marx – entre a multiplicidade dos ‘momentos’ constitutivos que configuram a estrutura geral.

Os dois passos são vitalmente importantes. Concentrar-se na grande variedade de interconexões objetivas possibilita a apreensão do processo em constantes desdobramento em seu dinamismo interno. Ao mesmo tempo, ‘determinar os limites’ torna possível preservar as ‘reais diferenças’ em suas especificidades, tangíveis, sem o que o primeiro passo não poderia produzir uma aproximação dialética do seu objeto, mas somente um fluxo caótico de formas e tonalidades fundindo-se umas nas outras (p. 48).

O filósofo húngaro resgata inicialmente nessa passagem o princípio da *totalidade* do método marxista em que, sem pretender apontar receitas prontas no processo investigativo, dado que a metodologia pode ser aprimorada e reconstruída durante a pesquisa, revendo caminhos, criando novas interpretações e modelos de explicação adequados ao objeto pesquisado. É importante, porém, não esquecer que a análise precisa dar conta do fenômeno em sua inteireza, *na conexão das partes com o corpus mais amplo*, visto que cada elemento analisado em particular é dotado de uma complexidade que precisa ser analisada em profundidade para a compreensão (e efetiva articulação reflexiva) do conjunto.

A separação entre as características particulares e universais do objeto pesquisado também é um passo necessário e que se impõe no fazer analítico. Na ótica de Pasqualini (2010), a singularidade é uma expressão pseudoconcreta do fenômeno, ainda no nível da aparência e que o esforço em ir para além da aparência do fenômeno, “buscando desvelar suas determinações essenciais, significa compreender que a singularidade é sempre uma singularidade-particular” (p. 35). Ela entende que os conceitos de singularidade, particularidade e universalidade devem ser entendidos como parâmetros de análise, instrumentos epistemológicos e lógicos, que por sua vez “espelham o movimento e a essência do real em sua ontologia” (idem).

Isso implica também estabelecer as necessárias diferenciações dos elementos investigados, discriminando as especificidades inerentes a cada aspecto da realidade pesquisada. Nas ciências sociais, uma demarcação clara e objetiva da ação humana em suas múltiplas faces é tarefa árdua, possível apenas na medida em que a própria pesquisa vai dando sentido e iluminando os elementos constitutivos da realidade. Evidentemente, os resultados não serão imunes a falhas, generalizações abstratas ou assertivas questionáveis, daí o seu caráter temporário enquanto explicitação da realidade, esta própria também mutável e sujeita a inúmeras interpretações.

A busca das conexões é o que dá sentido ao processo investigativo, pois análises parciais e que não conseguem reestabelecer as articulações existentes entre fenômenos interdependentes não conseguem detectar a essência dos fatos e objetos da investigação; e, novamente, retorna-se ao diferencial da metodologia histórico – dialética, a importância da apreensão da totalidade do real, pois é imprescindível o entendimento satisfatório das partes que darão sentido ao todo. A explicação desse universo mais amplo da realidade social, por outro lado, é uma necessidade investigativa tornada plausível desde que se tenham devidamente esclarecidas suas facetas, que embora dinâmicas e em processo de transformação, emprestam uma lógica aos elementos mais gerais.

Nas palavras de Marx:

É, sem dúvida, necessário distinguir o método de exposição formalmente do método de pesquisa. A pesquisa tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Caso se consiga isso, e espelhada idealmente agora a vida da matéria, talvez possa parecer que se esteja tratando de uma construção a priori. (MARX, 1982, p. 55).

Dois aspectos importantes são descritos pelo autor acima. Primeiro, o estudo detalhado e aprofundado dos fatos, sempre com a intenção de captar suas conexões mais sutis e singulares, observando sua natureza, o processo evolutivo e suas inter-relações; *esta é fase da pesquisa*. Depois, sistematizar um esquema de explicitação destas descobertas, apreendendo os itens de

conexão mencionados, objetivando a apresentação dos movimentos reais acerca de objetivos concretos; *trata-se da fase de exposição*. Ocorre, porém, que esta conexão não é automática, fixa, mecânica ou hierarquicamente organizada. Nem tampouco homogênea. Contém em si aspectos particulares, com diferenciações internas que também são bastante singulares.

Na sequência desta argumentação, há um complemento importante de Mészáros:

Uma carência 'dialética' de linhas firmes de demarcação e 'momentos predominantes' resultaria em nada mais que tautologia, ou em um truísmo nada esclarecedor segundo o qual 'tudo está conectado a tudo'. Afinal, é o caráter determinado do que está conectado, bem como o modo específico das conexões predominantes que importa, e não o mero fato da conexão. Por conseguinte, o objeto de uma investigação dialética deve ser apreendido como uma totalidade cujas partes não estão meramente interconectadas, nem são igualmente importantes, mas constituem um modo estruturado, com sua ordem interna apropriada, e hierarquias determinadas, ainda que estas devam ser entendidas como dinamicamente em mudança e transformação, em consonância com a natureza inerente de um complexo dialético. (op. Cit., p. 49.)

No decorrer dos seus trabalhos é perceptível a opção teórica de Marx pela problemática histórica, dando uma especial atenção à ação dos homens no reconhecimento da sua autonomia enquanto agentes históricos. Não se pretende com essa afirmação delimitar rigidamente um campo ou área de estudo das suas investigações. Sua produção, caracterizada pelo conceito de *totalidade* na inter-relação dos fatos e a variedade de temas que pesquisou não autorizaria ninguém a afirmar tal coisa.

É inegável, porém, que Marx localizava na história componentes essenciais de explicação do real, desde que amparados em análises contextualizadas deste real. Por isso, ressaltava que era preciso levar em consideração o contexto na qual esta ação era manifestada. Em sua relação com o processo conjuntural, alegava que a ação humana não é desenvolvida independente dos condicionamentos mais amplos, dado que "as circunstâncias fazem os homens tanto quanto os homens fazem as circunstâncias" (MARX, 2009, p.59).

O método analítico desenvolvido por Marx obedeceu ao rigor científico condizente com sua postura intelectual, que antes de enunciar suas descobertas relativas ao modo de produção capitalista, empreendeu um longo e denso estudo da *filosofia idealista alemã*, da *economia política britânica* e das *correntes socialistas francesas*. A compreensão da realidade concreta é o eixo central do percurso metodológico das pesquisas marxistas, razão pela qual a importância da assimilação adequada das teorias explicativas referentes às áreas essenciais ao entendimento da classe burguesa e do seu respectivo sistema econômico. As etapas necessárias ao conhecimento de determinada realidade estão bastante evidenciadas na exposição que Marx fez da metodologia empregada no estudo do sistema do capital. Vale a pena reler:

Essa concepção de história assenta, portanto, no desenvolvimento do processo real da produção, partindo logo da produção material da vida imediata e na concepção da forma de intercâmbio intimamente ligada a esse modo de produção e por ele produzida, ou seja, a sociedade civil nos seus diversos estágios, como base de toda a história, e bem assim na representação da sua ação como Estado, explicando a partir dela todos os diferentes produtos teóricos e formas da consciência – a religião, a filosofia, a moral etc. etc. – estudando a partir destas o seu nascimento; desse modo, naturalmente, a coisa pode também ser apresentada na sua totalidade (e por isso também a ação recíproca dessas diferentes facetas umas sobre as outras). (Ob. Cit., 2009, p.57-58).

Prosseguindo em sua exposição, Marx faz uma comparação com um dos modelos de explicação da realidade mais em voga em seu tempo (a concepção idealista de Hegel, a qual extraiu alguns princípios fundamentais, aplicando-o de maneira diversa com propósitos de esclarecimento e crítica à sociedade burguesa e ao modo de produção capitalista em sua etapa de desenvolvimento industrial):

Ao contrário da visão idealista da história, não tem de procurar em todos os períodos uma categoria, pois permanece constantemente no solo histórico; não explica a práxis a partir da ideia, explica a formação das ideias a partir da práxis material e chega, em consequência disso, ao resultado de que todas as formas e produtos da consciência podem ser resolvidos não pela crítica espiritual, pela dissolução na “Consciência em Si” ou pela transformação em ‘fantasmas’, ‘espectros’, ‘visões’ etc., mas apenas pela subversão prática das relações sociais reais de que derivam essas fantasias idealistas – a força motora da história, também da religião, da filosofia e de todas as demais teorias, não é a crítica, mas sim a revolução. Ela mostra que a história não termina resolvendo-se na ‘Consciência de Si’ como “espírito do espírito”, mas que nela, em todos os

estágios, se encontra um resultado material, uma soma de forças de produção, uma relação historicamente criada com a natureza e dos indivíduos uns com os outros, que a cada geração é transmitida pela sua predecessora, uma massa de forças produtivas, capitais e circunstâncias que, por um lado, é de fato modificada pela nova geração (p. 57 e 58).

Em sintonia, Lessa e Tonet (2011) acrescentam que na visão de Marx a construção da sociedade não é constituída apenas por ideias ou por matéria, mas é resultado de uma síntese entre ideia e matéria, que só “poderia existir a partir da transformação da realidade (portanto, é material) conforme um projeto previamente ideado na consciência (portanto, possui um momento ideal)” (2011, p.41). Isto posto, o materialismo histórico-dialético fundado por Marx “permite superar os impasses do idealismo (que reduz a luta de classes ao embate de ideias) e do materialismo mecanicista (que desconsidera o papel das ideias na história)”. (Idem).

Em linhas gerais, estas são as características principais do método histórico dialético⁸, sempre comparadas aos métodos investigativos que se opõem ao reconhecimento dos processos históricos e ao papel ativo dos sujeitos sociais.

Não basta, por outro lado, o conhecimento da realidade. É importante sua correta interpretação analítica, deslocando-se para o terreno das categorias lógicas para que a mesma possa servir para o efetivo conhecimento da realidade em suas múltiplas facetas. Na complementação esclarecedora de Netto (2011), este aspecto é satisfatoriamente salientado:

Como bom materialista, Marx distingue claramente o que é da ordem da realidade, do objeto, do que é da ordem do pensamento (o conhecimento operado pelo sujeito): começa-se ‘pelo real e pelo concreto’, que aparecem como dados; pela análise, um e outro elemento são abstraídos e, progressivamente, com o avanço da análise, chega-se a conceitos, a abstrações que remetem a determinações mais simples [...]. p. 42

Marx considera que este procedimento analítico foi necessário na emergência da economia política, mas está longe de ser suficiente para reproduzir idealmente (teoricamente) o ‘real’ e o ‘concreto’. Com

⁸ Uma retrospectiva importante a respeito do materialismo histórico-dialético aplicado à análise dos problemas educacionais é feita por Moraes (2012). No tocante ao entendimento do método histórico-dialético em geral, também vale a pena consultar Anderson (2004), Chauí (2000), Konder (2011), Lessa e Tonet (2011), Lukács (2003), Mészáros (2002) e Netto (2011).

efeito, depois de alcançar aquelas determinações mais 'simples',
'teríamos que voltar a fazer a viagem de modo inverso [...]. p. 43

Aprofundando a análise do materialismo histórico- dialético como ferramenta de investigação e opção teórico metodológica, Netto (2011) sugere também que “a abstração é a capacidade intelectual que permite extrair de sua contextualidade determinada (de uma totalidade) um elemento, isolá-lo, examiná-lo” (p. 45), sem o qual a própria análise seria inviabilizada. Este processo de abstração é capaz de retirar do elemento abstraído as suas determinações mais concretas, atingindo ‘determinações as mais simples’ (Ob.Cit, p.45).

Nesse processo reflexivo, o que estava abstraído torna-se abstrato porque é transformado em algo inteligível, compreensivo ao indivíduo. A realidade passa a ser algo concreto de fato, acessível à inteligência. Neto (2011) destaca também que para Marx, “o conhecimento do concreto, que constitui a realidade, não se oferece imediatamente ao pensamento” (p. 45). Nesse momento de investigação, o concreto passa a ser um concreto pensado, quando o pensamento consegue *articular* aquilo que foi abstraído com a realidade percebida e progressivamente conhecida a partir de procedimentos rigorosos de investigação em que o sujeito não abandona o contato com a realidade, envolvido completamente enquanto ser social reflexivo e prático.

Nesse sentido, a definição das categorias de análise se tornam fundamentais nesse processo de esclarecimento do real e transformação inteligível dos elementos identificados durante a apreensão e análise do objeto, auxiliando simultaneamente nos caminhos da pesquisa. O “recorte” operado pela categorização analítica faz com que a análise do real se divida em uma operação lógica mais funcional, desde que não se perca a noção e importância da totalidade, necessitando haver um cuidado no decorrer da pesquisa para se evitar uma hierarquização ou compartimentação desse real. A importância da categorização analítica também é explicitada por Netto (2011)

As categorias [...] ‘exprimem’ [...] formas de modo de ser, determinações de existência, frequentemente aspectos isolados de [uma] sociedade determinada’ – ou seja: elas são objetivas, reais (pertencem à ordem do ser – são categorias ontológicas); mediante

procedimentos intelectivos (basicamente mediante a abstração), o pesquisador a reproduz teoricamente (e, assim, também pertencem à ordem do pensamento – são categorias reflexivas). (NETTO, 2011, p. 46)

Desse modo, optando pelos procedimentos analíticos oriundos do materialismo dialético, se buscou dialogar com alguns teóricos que se orientam pela crítica ao sistema capitalista e à exploração deste do produto do trabalho das classes trabalhadoras. Com base nisso, os interlocutores preferenciais escolhidos, em sua maioria, são referenciais que seguem a tradição teórica marxista.

Alguns destes são centrais neste trabalho. Além de menções importantes à linha investigativa e ao campo analítico traçado por Hobsbawm (1998, 200, 2010), as elaborações teóricas do italiano Antônio Gramsci (2010), do grego Nicos Poulantzas (1977, 1980) e do filósofo húngaro Istvan Mészáros (2011, 2009, 2002) tiveram maior destaque. Na avaliação do pesquisador, esses teóricos fornecem ferramentas analíticas importantes para análise do objeto proposto, ajudando na construção das categorias que auxiliarão na interpretação dos temas tratados.

Embora as referências à produção de Eric Hobsbawm seja apenas pontual, visto que a aproximação desta pesquisa com os seus trabalhos ocorreu em virtude do compromisso autoral com os segmentos trabalhistas, ele auxilia com três importantes obras - *Sobre História* (1998), *Mundos do Trabalho: novos estudos sobre a história operária* (2000) e *Os trabalhadores - Estudos sobre a história do proletariado* (2010) em que discute desde o contexto das lutas operárias na consolidação do sistema capitalista, indicando pistas valiosas sobre como se efetuar uma análise rigorosa das contradições de classe e dos embates principais da classe trabalhadora na luta pela preservação da sua identidade e valorização da sua força de trabalho (enquanto base central para a geração da riqueza e estabelecimento das relações de sociabilidade) sob a ótica da *História Social do Trabalho*. Por conseguinte, a categoria *classe social*, bastante explorada nas análises de Hobsbawm e um dos conceitos-chave dos estudos marxistas, é muito

importante no presente estudo enquanto elemento explicativo da dinâmica social investigada.

As análises de Gramsci (2010) são fundamentais ao colaborar nos estudos sobre o Estado, no que diz respeito à sua constituição histórica, posicionamento em relação ao conjunto da sociedade etc. no que denominou de *Estado ampliado* (ou *Estado Integral*); o uso dessa categoria serviu como mecanismo elucidativo para um entendimento essencial dos antagonismos de classe presentes nos temas tratados. Do mesmo modo, outros conceitos gramscianos como *hegemonia*, *coerção*, *consenso*, *relações de força*, *pequena e grande política*, também trouxeram elementos importantes para instrumentalização das análises. No tocante aos textos de Gramsci estudados, as notas constantes nos Cadernos dos Cárceres (2010) e as interpretações gramscianas de Coutinho (2007) foram de natureza quase obrigatória, sem o qual a compreensão real do objeto de pesquisa teria sido bastante incompleta.

Complementando as análises gramscianas, um autor mais contemporâneo, Poulantzas (1977, 1980) confere ao estudo sobre o político, o Estado, o ideológico e às classes sociais conceitos originais, como *aparelhos ideológicos de Estado*, *aparelhos repressivos do Estado*, *bloco no poder*, *frações de classe*, (bem como a reelaboração da categoria de *hegemonia*, desdobrada em duas variáveis, a da classe dominante e da classe dominada), que enriquecem a análise sobre estas temáticas, avançando em muitas das questões suscitadas pela teoria marxista.

Em sua última obra, *O Estado, o poder, o socialismo* (1980) no qual apresenta o Estado como a *condensação de uma relação de forças entre as classes e frações de uma sociedade*, Poulantzas rompeu com os esquemas rígidos que pretendiam dividir mecanicamente as análises marxistas, separando-as em compartimentos estanques, a saber, o estrutural, o superestrutural, o econômico e o ideológico (dentre outras formulações que fizeram escola na ciência política).

Já Mészáros (2002, 2008, 2009, 2011) é um autor fundamental para as interpretações marxistas contemporâneas, principalmente no que se refere à análise das estruturas de dominação que mantém a hegemonia do capital. Por

exemplo, é o autor que melhor elucida a dinâmica de funcionamento do sistema capitalista em sua atual etapa de financeirização, bem como a reflexão sobre como a subjetividade das pessoas é afetada por este sistema. Ao apontar as contradições, contudo, não se furta a uma análise detalhada destas insuficiências, que ele denomina de limitações *estruturais*. Considerado por importantes teóricos um dos mais importantes pensadores marxistas em atividade, Mészáros se destaca também por empreender uma vigorosa interpretação teórica do Estado no cenário de globalização econômica, contrapondo-se as deturpações teóricas promovidas pela ideologia neoliberal e pelas inúmeras ideologias pós-modernas.

Suas agudas observações sobre o método histórico-dialético também são bastante elucidativas - como demonstrado acima - ajudando na assimilação mais abrangente das questões investigadas nesta tese. A abordagem de Mészáros, problematizando o método marxista, submetendo-o às críticas mais frequentes e respondendo-as com base em uma interpretação contemporânea fundamentando-se em outros expoentes do pensamento proposto por Marx, esclarece muitos elementos que à primeira vista pareciam obscuros em outros teóricos estudados para esta pesquisa.

No caso, foram consultadas quatro de suas obras: *Estrutura social e formas de consciência: a determinação social do método* (2009), *Estrutura social e formas de consciência II: a dialética da estrutura e da história* (2011), *Para além do Capital* (2002) e *Educação para além do capital* (2008). Destas leituras, acolhemos os construtos conceituais denominados por ele de *crise orgânica do capital* e *reprodução sócio metabólica do sistema do capital*.

Além destes, outros autores foram imprescindíveis para a investigação de temáticas específicas.

A relação entre democracia, liberalismo e Estado, por exemplo, pôde ser desenvolvida devido ao auxílio das elaborações teóricas de Bobbio (2001, 2011). Castelo (2013) elucidou as diferenças entre o *modus* operante inicial do neoliberalismo e sua variante ideológica intermediária, o *social liberalismo*; Cícero Carvalho (2015, 2014, 2009, 1993) ajudou a entender a crise econômica e financeira de Alagoas, assim como a sua feição política articulada aos

interesses do setor sucroalcooleiro; Frigotto (2014, 2006), nas modificações educacionais sob a égide neoliberal, Gomes (2014a, 2014b, 2012, 2009) na assimilação de conceitos econômicos e financeiros da crise estrutural do capital; Lopreato (2002) foi fundamental para se obter uma noção aproximada dos impasses do pacto federativo, enquanto Pereira (2012, 2007) e Pinto (2010, 2007, 2002) tornaram possível pensar a estrutura de financiamento da educação brasileira; por fim, para apreender a complexidade das conjunturas políticas das últimas décadas no Brasil, as investigações de Singer (2012, 2000) foram de inesgotável valia.

No conjunto, dado o rigor analítico das reflexões e o compromisso com as classes trabalhadoras assumida pela maioria dos estudiosos mencionados (dentre tantos outros citados no decorrer da pesquisa) o resultado desta tese é credor das suas reflexões. Obviamente, não cabe a eles qualquer responsabilidade pelos eventuais equívocos existentes; havendo, estes são inteira e unicamente do pesquisador.

3 ESTADO, DEMOCRACIA E REFORMAS NEOLIBERAIS

*“O sistema é muito racional do ponto de vista de seus donos estrangeiros e de nossa burguesia de intermediários, que vendeu a alma ao Diabo por um preço que teria envergonhado Fausto. Mas o sistema é tão irracional para com todos os demais que, quanto mais se desenvolve, mais se tornam agudos seus desequilíbrios e tensões, suas fortes contradições”.*⁹

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

As conceituações de Estado que serão brevemente revistas a seguir remontam à sua emergência na formação social capitalista, não ignorando que outras formas estatais históricas foram verificadas ao longo da história, incluindo as da Antiguidade, merecendo menção os Estados egípcios, os exemplos clássicos da Grécia, com sua configuração social singular- as cidades – Estados- e o Estado romano – em suas distintas etapas. Contudo, para os propósitos desta pesquisa, interessa a discussão sobre o Estado em sua etapa histórica de formação e consolidação do modo de produção capitalista. Também é mister lembrar que houvera sociedades que sequer conheceram o Estado em sua trajetória, tal como indicam Marx e Engels, no Manifesto do Partido Comunista de 1848 (2004).

Destaca-se, nesse roteiro teórico sobre o Estado moderno principalmente a tese do *Contrato Social*, no qual se perfilaram analiticamente

⁹ GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 7.

uma série de estudiosos da sociedade e do Estado, conquanto existirem diferenças bastante demarcadas entre eles, a exemplo de Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau. Já a discussão sobre o Estado com base em uma ótica marxista, irá se fundamentar, principalmente, na interpretação do filósofo Antonio Gramsci, considerado neste trabalho a referência teórica central para o entendimento das relações de classe e da instituição estatal na contemporaneidade, acompanhado por outras interpretações complementares (Mészáros, Poulantzas, dentre outros) mas que seguem uma tradição interpretativa semelhante.

3.1 Caracterização teórica do Estado: as variações históricas

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

Esta é a conclusão dos teóricos de tradição marxista examinados mais à frente. Antes, porém, é pertinente mencionar sumariamente algumas interpretações derivadas da história política clássica sobre a natureza e as funções do Estado moderno para que se possa ter uma compreensão fundamentada sobre seu papel na sociedade contemporânea em face da atual etapa de acumulação capitalista. Contudo, não é intenção deste capítulo recuperar toda o itinerário teórico produzida sobre esta temática, o que seria de uma pretensão absurda e de uma viabilidade teórica e histórica impossível.

Isto posto, será feito um pequeno recorte e tecidas algumas observações a fim de situar melhor a problemática das transformações básicas do complexo social estatal na história das sociedades de classes, pontualmente a partir da consolidação do sistema capitalista. Isto é,

objetivamente serão entabuladas algumas considerações em relação ao Estado moderno, como já adiantado explicitamente acima¹⁰.

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

Este estado de natureza seria para Hobbes um verdadeiro *estado de guerra*, em que todos seriam inimigos em potencial, uma vez que não encontrariam limitações para suas expansões particulares. Não é novidade que o teórico partiu claramente de uma visão pessimista do gênero humano, sob o qual deveriam ser criados limites à sua liberdade e que impediriam a autodestruição humana; na teoria hobbesiana, sem a instituição do Estado, a humanidade estaria fadada à barbárie.

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

¹⁰ Evidentemente, as variações históricas do Estado são bem amplas. A partir do surgimento da sociedade de classes, o marxismo clássico (MARX, 2004) reconhece tipos distintos de organização estatal (escravista, asiático, feudal).

aos direitos individuais e coletivos que concordaram com a existência desse tipo de Estado de viés autoritário (Ob.Cit).

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

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

O seguinte trecho é bastante elucidativo sobre a necessidade política da instituição de um complexo social que defina os limites das ações individuais erguido e mantido principalmente com base na coerção e violência, tidas como legítimas (à pretexto da salvaguarda dos interesses de todo o coletivo):

Porque as leis da natureza (como a justiça, a equidade, a modéstia, a piedade, ou, em resumo, fazer aos outros o que queremos que nos façam) por si mesmas, na ausência do temor de algum poder capaz de lavá-las a ser respeitadas, são contrárias a nossas paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes. E os pactos sem espada não passam de palavras, sem força para dar qualquer segurança a ninguém. Portanto, apesar das leis de natureza (que cada um respeita quando tem vontade de respeitá-las e quando pode fazê-lo com segurança), se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa

segurança, cada um confiará, e poderá legitimamente confiar, apenas em sua própria força e capacidade, como proteção contra todos os outros. Em todos os lugares onde os homens viviam em pequenas famílias, roubar-se e espoliar-se uns aos outros sempre foi uma ocupação legítima, e tão longe de ser considerada contrária à lei da natureza que quanto maior era a espoliação maior era a honra adquirida (HOBBS, 1979; p. 106).

Com base nessa formulação teórica sobre a constituição e natureza do Estado surgiram polêmicas seculares. Por ora, destacar-se-ão três delas.

A *primeira* é a completa abstração deste enunciado, posto que tal acordo ou consenso sobre a instituição do Estado *jamais existiu* concretamente; é uma abstração formal, uma teoria especulativa que buscou justificar a existência do complexo social do Estado com o objetivo de que o mesmo pudesse desempenhar o papel de árbitro das relações sociais, se colocando acima de qualquer outra autoridade política.

Segundo, histórica e comprovadamente se trata de uma entidade que, na prática, garantiu os direitos à segurança e à propriedade apenas à classe dominante, bem diferente da promessa de expansão desses direitos ao conjunto da sociedade prometidas pelas classes detentoras do poder estatal (inicialmente a nobreza e depois a burguesia, pois somente estes eram considerados cidadãos).

E *terceiro*, porém tão importante quanto os demais, é a justificativa hobbesiana (igualmente contestada) da imperiosa necessidade da *absolutização* do aparelho estatal como meio paradoxal de assegurar a liberdade dos indivíduos. Esta liberdade individual, na prática, era menosprezada pelo próprio autor, uma vez que Hobbes participava do cotidiano da nobreza britânica, como demonstrou Mézáros (2008).

Entretanto, Hobbes é um dos mais fortes defensores do princípio do *Contrato Social*, mecanismo jurídico que garante no plano político a legitimação do poder de Estado, que historicamente se prestou tanto para fundamentar governos de matriz autoritários e absolutistas quanto os de perfis democráticos. Já a defesa de um governo forte pode ser considerada como resultado da sua concepção filosófica da essência humana que, como observado, era

inteiramente negativa; nesse ponto, ele assemelha-se bastante a um outro importantíssimo pensador da teoria política e das teorias sobre o Estado, o florentino Nicolau Maquiavel (1988).

Porém, por conta da alternativa metodológica adotada neste trabalho (que privilegiou a reflexão sobre as transformações históricas do aparelho estatal na dinâmica dos conflitos de classe) a gênese do Estado em Maquiavel não será discutida, visto que seu foco analítico recai sobre o Estado em seu sentido *político* enquanto *agente símbolo do poder*, premissas devidamente implícitas nas concepções teóricas lembradas sucintamente. Explicando melhor: a pretensão de resgate das concepções sobre o Estado está ligada à procura do entendimento de sua gênese e do papel desempenhado em uma sociedade de classes e não necessariamente ao estudo dos mecanismos de conquista e manutenção do poder, o que parece ser o objeto de análise maquiaveliano. Optou-se, portanto, em situar o Estado analisado por Maquiavel a partir dos princípios gerais dos contratualistas clássicos, acompanhando as variações substanciais em sua relação com as classes sociais no decorrer da história.

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

Existem, no entanto, algumas divergências inconciliáveis entre Hobbes e Locke, redundando em consequências políticas distintas e até mesmo opostas para as sociedades regidas pelo *Contrato*. Inicialmente, Locke se opõe a visão pessimista de Hobbes em relação ao gênero humano, formulando uma perspectiva analítica de que a formalização do *Contrato* foi resultado do grau evolutivo do conjunto da sociedade. Com base nessa inferência, ele defende

que a criação dos governos não foi motivada pelo receio coletivo da dissolução violenta provocada pelo desejo de poder individual, mas uma *evolução histórica* fundamental que permitiu o aperfeiçoamento das condições próprias de sociabilidade, estas existentes antes mesmo da constituição dos governos.

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

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

Mas vale dizer que Locke, em meio a tantas divergências com as teorias hobbesianas, também se utilizou de algumas outras categorias daquele pensador como premissa para suas análises sobre o Estado. Em um ponto, por exemplo, Locke concordava com Hobbes sobre uma questão fundamental: acreditava que o Estado era uma entidade *imparcial, neutra*. Sua função histórica seria então assegurar o direito à vida, à liberdade, à felicidade e à propriedade de todos os indivíduos indistintamente.

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

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

A neutralidade do Estado defendida por Locke pode ser verificada, por exemplo, na argumentação a seguir:

O objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidades, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade [...].

Em segundo lugar, no estado de natureza falta um juiz conhecido e indiferente com autoridade para resolver quaisquer dissensões, de acordo com a lei estabelecida [...].

Em terceiro lugar, no estado de natureza frequentemente falta poder que apoie e sustente a sentença quando justa, dando-lhe a devida execução (LOCKE, 1999b; p. 47).

Sinteticamente, reitera-se que a principal diferença entre as concepções de Estado de Locke e Hobbes define radicalmente as posições políticas e filosóficas de ambos quando o tema é deslocado para o plano da *legitimação do poder político*: na concepção de Hobbes, não caberiam aos indivíduos qualquer tipo de discordância ou oposição às ações dos governantes, sob pena de serem punidos por isto; as ações repressivas estatais não podem mais ser contestadas individualmente, estando amparadas no *Contrato original*, a *legítima fonte de poder dos governos*. Para Locke (1999a), isso não fazia sentido. Os governos foram construídos por um consenso da maioria e, caso estes governos não agissem no sentido da garantia dos direitos naturais, seria plenamente *legítimo a destituição destes governos*.¹¹

Outro importante teórico que empreendeu análises acerca das questões do Estado foi Montesquieu (2000), retomando em certa medida as preocupações de Maquiavel sobre como garantir a estabilidade dos governos,

¹¹ Os principais manuscritos de Locke foram *O Ensaio sobre o entendimento humano*, *O Primeiro Tratado sobre o governo civil* e *O Segundo Tratado sobre o governo civil*. É interessante, à propósito, a denúncia realizada por Mészáros sobre a farsa do liberalismo político e filosófico de Locke no livro *Educação para além do Capital* (2002), no qual descreve as recomendações daquele aos governantes sobre a educação dos pobres e ao conjunto da classe trabalhadora. Comenta também as relações financeiras de Locke com a nobreza britânica, que lhe paga altos salários, contradizendo a imagem pública de liberal cultivada pelo filósofo.

mas sob outro ângulo, exatamente aquele proposto pelo modelo hobbesiano: estabelecer limitações sobre o poder governamental, evitando os extremos da anarquia e do despotismo. Oriundo da nobreza e simpático à permanência das monarquias hereditárias europeias, este teórico buscava nos mecanismos que tornaram possível a estabilidade monárquica os meios para possibilitar a governabilidade em sistemas de governo, a exemplo da República e da monarquia parlamentar inglesa.

Apesar de atribuir-se a Montesquieu a defesa clássica de separação dos poderes, na visão de Althusser (1987) as funções governamentais estavam diretamente interligadas; por isso, nesta teoria, a garantia da estabilidade governamental situava-se no equilíbrio de forças das classes historicamente existentes, ou seja, em uma correlação de forças que impedisse excessos e estabelecesse uma relação adequada entre a sociedade política e a sociedade civil (Ob. Cit.), que na conceituação de Estado dos contratualistas significavam campos diferentes da realidade social.

Para Montesquieu, a sociedade política era o espaço do exercício do poder, o espaço público, a direção coletiva, a administração governamental propriamente dita em que só podiam participar os estadistas, burocratas e os membros da nobreza. A sociedade civil era, por sua vez, a esfera privada, individual, da população simples, dos trabalhadores, dos cidadãos e dos súditos¹².

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

¹² Concepção de Estado bem diferente daquele pensado pelo marxista italiano Antonio Gramsci, (como será visto mais à frente) e que parece ser a interpretação mais apropriada sobre a constituição e papel do aparato estatal na sociedade de classes contemporânea.

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

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

Por último, entre os pensadores de matriz mais liberal, Rousseau (1999a, 1999b) é outro importante pensador a ser lembrado nesta retrospectiva, embora adote uma postura bastante diferente dos pensadores anteriores. Crítico dos privilégios dos ricos (que geraram a pobreza da maioria da população), localizou na propriedade privada concentrada nas mãos de poucos as origens da desigualdade. Também fez severas críticas ao *Contrato Social* discutido pelos pensadores anteriores, apontando nessa conformação social de edificação do Estado um modo de acabar com a liberdade das pessoas, na medida em que a representação política conferida aos governos retirou os direitos de exercício da liberdade da sociedade civil. Defendeu assim, a configuração de um *Contrato Social legítimo* que servisse para restaurar a liberdade natural perdida pela liberdade civil correspondente (ROUSSEAU, 1999a).

No Discurso sobre a *Origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* Rousseau (1999b) argumentou que, na prática, o *Contrato Social* elaborado anteriormente não serviu para a proteção dos direitos individuais através de um governo legítimo, mas justificou tão somente a *apropriação* dos direitos individuais por uma classe minoritária, que criou um Estado com a

única função de zelar e perpetuar os privilégios desta classe. Diferente do que afirmavam os contratualistas anteriores, Rousseau não entendia o Estado como um mecanismo de representação dos interesses da coletividade; a função deste enquanto representante legítimo do conjunto das pessoas (atribuída pelos primeiros teóricos) era uma premissa falsa, conforme as observações de Rousseau.

O rompimento com a tradição do *Contrato* é visível. *Primeiro*, por recusar a legitimidade deste consenso (ainda que no plano abstrato), eixo norteador de todos os constructos teóricos mencionados até agora. *Segundo*, pela denúncia direta da configuração *classista* do Estado em contraposição ao princípio da neutralidade dos contratualistas. *Terceiro*, a constatação assertiva de que as teorias sobre o Estado se prestaram tão somente a justificar a apropriação dos bens e meios de produção coletivos por uma classe minoritária, explorando as demais e lhes impondo pesados tributos, fundada em uma legislação que reafirmou a apropriação privada dessa minoria. *Quarto*, uma consequência lógica das três considerações anteriores, Rousseau sustentava a premissa de que cada indivíduo deveria se insurgir contra esse domínio, se por ventura seus direitos individuais fossem desrespeitados.

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

Rousseau problematiza o conceito de *estado de natureza*, explicitando o caráter histórico e dialético da construção social. Não existe uma natureza imutável do ser social, avaliava ele, esta é o resultado do fazer histórico mediado pelas relações estabelecidas, pela cultura incorporada às suas práticas, pelas formas de trabalho. O fortalecimento da sociedade civil nesta perspectiva altera a abordagem teórica dos primeiros contratualistas, saindo de

uma visão de sociedade abstrata e estática, evoluindo para uma percepção de sociedade mais dinâmica e com vistas à uma maior participação popular¹³.

Mesmo levando em conta as formulações teóricas anteriores, desde já é importante ser levantada uma indagação central a fim de se esclarecer uma das hipóteses iniciais desta tese: o Estado, enquanto instituição reguladora das relações sociais e econômicas surgiu a partir da necessidade de normatização da convivência social como sustentaram os teóricos absolutistas e liberais ou como um *instrumento de opressão de uma classe minoritária sobre outras*, conforme as análises marxistas apontaram?

Embora haja um reconhecimento de que a primeira alternativa comporta elementos teóricos bastante consistentes que não podem ser menosprezados, a presente tese, sem dúvida, acolheu claramente a segunda hipótese (na linha das reflexões marxistas e principalmente com fundamento nas concepções teóricas gramscianas), pontualmente nos seguintes aspectos:

- O Estado só existe nas sociedades divididas em classes sociais antagônicas, resultando na dominação de uma classe sobre o conjunto da sociedade, como denunciava Marx em 1848, inaugurando toda uma tradição crítica sobre as funções do Estado em sociedades desiguais, como as sociedades capitalistas (MARX, 2004);

- Essa classe hegemônica (GRAMSCI, 2010) não detém o poder do Estado exclusivamente, precisando do apoio das demais classes que disputam o controle entre si; para a obtenção desse apoio, é forçosamente levada a contemplar alguns interesses dos demais segmentos ou classes que concorrem para hegemonizar o poder estatal;

- Esta última hipótese não exclui, contudo, a percepção analítica de que em determinados momentos o ente estatal assume uma relativa independências dessas classes em conjunturas específicas, sem deixar de

¹³ Ainda que estes outros teóricos não sejam analisados, vale a pena referir-se aos textos produzidos por estadistas e juristas norte-americanos por ocasião da promulgação constitucional, designados de *Federalistas*. Defendiam a formação de uma democracia liberal, de cunho federativo e dotado de mecanismos institucionais de delimitação clara das funções do Estado, resguardando-se, contudo, a unidade política, jurídica e territorial dos Estados Unidos da América (WEFFORT, 2002).

representar a *síntese contraditória da classe hegemônica* em meio à disputa com outras classes e frações de classe, como demonstrado cabalmente por Poulantzas (1980). O teórico grego entende o Estado mais como o reflexo de uma *relação conflituosa* do que simplesmente como *instrumento* de uma dominação;

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

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

Esta opção necessariamente influencia e serve como fio condutor das pesquisas que se seguiram. Contudo, por uma questão de opção tópica e metodológica, as discussões sobre o Estado em Gramsci e Poulantzas serão feitas um pouco mais adiante.¹⁴ No momento, é pertinente avançar na discussão sobre a configuração ideológica do Estado atual, fazendo um percurso diferente daquele realizado até agora, mas que é frequentemente trilhado pelos autores de tradição marxista: a discussão sobre a realidade socioeconômica contemporânea, contexto geral no qual o Estado burguês sofre

¹⁴ Para fins de exposição e reflexão, a discussão sobre o Estado em Gramsci pareceu mais apropriado ser abordado ligado aos conceitos de *hegemonia* (no item 1.3), outra categoria construída pelo pensador italiano. A relação entre hegemonia e Estado (em sentido amplo) incorpora a decisiva participação da sociedade civil nos rumos políticos das nações, ditado por um movimento de democratização dos espaços de atuação, hipótese de trabalho assumida por Carlos Nelson Coutinho no decorrer da sua trajetória intelectual. Suas hipóteses foram fundamentalmente ancoradas em Gramsci, mas ele também se valeu das elaborações de Rousseau, como bem salientou Meneses (2013) em artigo sobre o legado teórico do filósofo, falecido pouco antes.

um permanente processo de *ressignificação* e encontra o porquê da sua existência.

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

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

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

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

Em 1944 foi publicado o livro *O caminho da servidão* (2010) do economista austríaco Friedrich Hayek, ganhador do prêmio Nobel de economia de 1974 e um dos mais destacados ultraliberais do século XX. Embora seus trabalhos tenham sido praticamente ignorados por décadas, eles iriam definir

ideológica e politicamente as vertentes do pensamento neoliberal a partir da crise do Estado de bem-estar social.

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

Escrito em tom alarmista e catastrófico, o livro *O caminho da servidão*, dirigida “à intelligentsia socialista inglesa” (HAYEK, 2010, p. 12), com propósitos confessadamente políticos, defendia a ideia de que “a ascensão do nazismo e do fascismo não foi uma reação contra as tendências socialistas do período precedente, mas o resultado necessário dessas mesmas tendências” (p.31) que puseram fim à liberdade, princípio fundamental da sociabilidade humana, conforme acreditava seu autor¹⁵. Ao tempo em que Hayek procurou associar a origem dos males do totalitarismo ao socialismo – também um regime totalitário, conforme ele afirmava. Nesta obra, ele alegava que havia indícios suficientes de que a classe dominante inglesa estava levando o país gradualmente para o socialismo, “fato demasiado óbvio” (p.32), em sua percepção.

Nesse livro, fiel a tradição filosófica dos clássicos liberais anteriores, como Locke, Hume e Adam Smith, há a defesa veemente do livre mercado enquanto modelo único de potencialização das capacidades humanas e de criação da prosperidade das nações. O capitalismo liberal é, em sua avaliação, o único tipo de organização socioeconômica que mantém o respeito às individualidades e protege contra as ideologias nocivas da coletividade, que

¹⁵ E aqui reside uma diferença epistemológica decisiva entre os liberais e os marxistas; para os primeiros, a liberdade é o fundamento ontológico da sociedade, como bem o demonstram os intelectuais alinhados à defesa do livre-mercado, como o próprio Hayek (2010) e seus antecessores clássicos, a exemplo de Locke (1999) e Rousseau (1999 a); a liberdade é, por natureza, uma categoria vital aos valores burgueses. Para os segundos, os marxistas, o trabalho é esse elemento fundante do ser social, como fartamente evidenciado por Marx (1982) e Mészáros (2002; 2008) para ficar apenas nos clássicos. A categoria trabalho é essencial para a compreensão dos fenômenos políticos, econômicos e sociais.

estão nas raízes da opressão. Por isso, Hayek combateu ativamente as teorias keynesianas. Para ele, aquelas ideias eram prejudiciais à liberdade porque fortaleciam o movimento sindical, ampliavam a burocracia estatal e imputavam à sociedade uma pesada tributação para prover uma estrutura paternalista, autoritária e corrupta.

Ele também criticava arduamente as teses de igualitarismo das teorias socialistas sob o argumento de que a verdadeira justiça seria se cada pessoa tivesse direito apenas aquilo que suas capacidades lhe proporcionassem, desde que vivessem em uma atmosfera de plena liberdade.

Enaltecendo os valores do liberalismo, não hesitou em fazer afirmações repletas de preconceito contra as lideranças e as populações que apoiam tais regimes *totalitários* (Alemanha e Itália, mas leia-se também *socialistas*) em comparação com os sistemas de governo dos EUA e da Inglaterra, nações ditas democráticas. Algumas passagens escritas, por exemplo, no capítulo 10 desse livro, intitulado *Por Que os Piores Chegam ao Poder* são bastante representativos do seu modo de pensar as diferenças. Em suas palavras:

[...] é provavelmente certo que, de modo geral, quanto mais elevada a educação e a inteligência dos indivíduos, tanto mais se diferenciam os seus gostos e opiniões e menor é a possibilidade de concordarem sobre determinada hierarquia de valores. Disso resulta que, se quisermos encontrar um alto grau de uniformidade e semelhança de pontos de vista, teremos de descer às camadas em que os padrões morais e intelectuais são inferiores e prevalecem os instintos mais primitivos e “comuns [...]” (Ob. Cit. p. 141).

O teórico austríaco prossegue nessa linha de argumentação, não fazendo a menor questão em esconder a quem estavam sendo direcionadas suas críticas ácidas e preconceituosas:

A esta altura entra em jogo o segundo princípio negativo da seleção: tal indivíduo conseguirá o apoio dos dóceis e dos simplórios, que não têm fortes convicções próprias, mas estão prontos a aceitar um sistema de valores previamente elaborado, contando que este lhes seja apregoado com bastante estrépito e insistência. O terceiro e talvez mais importante elemento negativo da seleção está relacionado com o esforço do demagogo hábil por criar um grupo coeso e homogêneo de prosélitos [...]. Seus auxiliares devem estar preparados para violar efetivamente qualquer regra moral de que

tenha conhecimento, se isso parecer necessário à realização do fim que lhe foi imposto (Ob. Cit. p.142).

Mesmo que Hayek alegasse formalmente defender o princípio do desenvolvimento integral dos indivíduos (sob a perspectiva liberal, está claro) ele colocava em patamar superior as populações inglesas e norte-americanas em relação aos alemães e italianos por estes últimos terem vivenciado a experiência do nazi-fascismo, o que denotava, em sua opinião, a inferioridade desses povos em relação às nações democráticas.

Afirmações como as descritas acima são encontradas em outras partes do texto, mas o fundamental para essa discussão é a sua defesa apaixonada dos ideais liberais, que naquela oportunidade - como já expressei - foi ignorado em razão do contexto histórico. Entretanto, mesmo com a ampla rejeição aos seus ideais, isso não impediu que Hayek continuasse a divulgá-los em conjunto com outros intelectuais liberais durante a expansão capitalista da fase áurea da Guerra Fria¹⁶.

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

O neoliberalismo, que ganhou o mundo enquanto ideologia e novo modo de *subjetivação* dos valores do mercado sob o viés liberal em nova roupagem, deve muito, portanto, ao trabalho teórico desenvolvido por Hayek e seu grupo. Conjunturalmente, a crise capitalista do Estado do bem-estar social possibilitou

¹⁶ Fundando, por exemplo, a Sociedade *Mont Pelerin* em 1947, que tinha a função de analisar os principais problemas econômicos, formular, apresentar proposições e divulgar teses de inspiração neoliberal. Reuniu intelectuais como Ludwig von Mises, Karl Popper, Milton Friedman, Frank Knight, George Stigler, entre outros. Diante da crise do capital iniciada nos anos de 1970, seus líderes propunham 1) estudar as origens da crise, 2) redefinir o papel do Estado, 3) restabelecer o regime da lei, 4) defesa do livre-mercado, 5) combate dos credos hostis à liberdade, 6) criação de uma ordem mundial que assegure a paz, a harmonia e a liberdade econômica (CASTELO, 2013, p. 219). A sociedade, que em sua fundação, possuía 35 membros, atualmente conta com mais 600 participantes em todo o mundo; suas ideias passaram a contar com ampla receptividade principalmente a partir dos anos de 1980. No Brasil, seus integrantes realizaram um encontro no Instituto Liberal do Rio de Janeiro em 1993, que contou com a presença de cerca de 300 pessoas (ONOFRE, 2014).

as condições históricas de maior propagação das suas ideias, que antes de serem transformadas nos *receituários de ajuste* dos organismos internacionais, se consolidaram como preceitos culturais, adquirindo status de verdade irrefutável. A adesão do Partido Republicano dos EUA e do Partido Conservador inglês aos princípios do neoliberalismo, incorporando seus postulados em termos doutrinários, influenciou decididamente os governos e suas classes dominantes em escala global.

A crise do modelo soviético era outro fato fundamental à época. Se a crise do sistema capitalista ensejou o delineamento de outras opções que pudessem garantir a acumulação ampliada e excludente desse sistema, a falência do bloco impedia que o socialismo real aparecesse aos mais esperançosos como uma alternativa viável que pudesse se contrapor ao modelo hegemônico. Consideradas ambas as crises, o desenho institucional e burocrático de um Estado com funções ampliadas foi gradativamente perdendo força; o oposto, a reconfiguração de um Estado com funções mínimas, cada vez mais passou a ser uma ideia que ganhava força entre os grupos dominantes da comunidade internacional.

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

Até mesmo a democratização do espaço público prometido pelos revolucionários russos não se concretizou, legando às gerações uma máquina pública obsoleta, autoritária e ineficiente, segundo acusavam. Flagrante contradição entre o discurso e a prática que fortaleceu o campo para o fortalecimento das ideias neoliberais, inclusive com a bandeira do resgate dos princípios da democracia liberal àqueles povos oprimidos por regimes autoritários.

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

Mészáros (2011), em plena concordância com Anderson (Ob. Cit.), afirma que o neoliberalismo foi a solução encontrada para solucionar a crise do capital que mais simboliza a maneira bárbara e cruel de extração da mais-valia da classe trabalhadora motivada pela tendência decrescente das taxas de lucro e rentabilidade do sistema, dado a “margem historicamente restritiva das alternativas objetivamente factíveis do capital para deslocar e manejar suas contradições antagônicas” (p. 24). Ele crê que só há duas formas pelas quais uma ordem antagônica de reprodução social consegue lidar com suas contradições: “(1) deslocando-as ou exportando-as, ou então (2) impondo-as ao seu adversário com todos os meios à sua disposição, inclusive os mais violentos e destrutivos” (p.25).

Expressão das contradições reais de uma sociedade dividida em classes sociais e que nos últimos séculos caminhou para uma financeirização e oligopolização¹⁷ crescentes (e cada vez mais controlados pelas multinacionais, instituições e organismos econômicos), o sistema capitalista não precisava prestar contas das suas atividades a qualquer representação política.

¹⁷ O processo de oligopolização e autonomização do capital é um dos principais aspectos analisados na obra *Para além do Capital* (2002) de István Mészáros, no qual o autor aborda as características contemporâneas no sistema do capital na etapa de fortalecimento da ideologia neoliberal, identificando seu completo descolamento dos processos reais de produção, buscando apenas uma valorização artificial por meio do aumento da especulação financeira e de procedimentos autodestrutivos, como na indústria de guerra. Frigotto (2006), citado nesta tese, também trabalha essas categorias teóricas em suas análises sobre as consequências do neoliberalismo na educação.

Isso já tinha sido percebida por Lenin (2012) ao examinar a etapa de imposição do sistema capitalista em sua fase imperialista do século XX. Ele observou claramente que, com a expansão dos monopólios¹⁸ e do capital financeiro que dividiram o mundo para aferição de lucros inimagináveis até então, se tratava (já àquela altura) de um sistema econômico que desconhece e ultrapassa qualquer fronteira nacional ou supremacia política, militar ou geográfica (LENIN, 2012).

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

¹⁸ Gorender (1996) na apresentação do *Capital*, volume I, publicado pela Editora Nova Cultural, afirmou o seguinte a respeito das considerações preliminares de Marx sobre o tema dos monopólios: “[...] Marx previu, com inteira clareza, a tendência da transição inevitável da concorrência ao monopólio. Tendência que deduziu do curso da acumulação capitalista por meio de dois processos principais: o da concentração e o da centralização dos capitais. No primeiro processo, certos capitais individuais se incrementam mais depressa pelo ganho de superlucros e pela reprodução ampliada em condições mais favoráveis. No segundo processo, as empresas melhor sucedidas na competição absorvem suas concorrentes, o que ocorre com maior frequência nas fases de crise e depressão do ciclo econômico. Ademais, o processo de centralização encontra nas sociedades anônimas formidável mecanismo propulsor, que potencia capitais dispersos e faz avançar a socialização das forças produtivas ainda dentro do envoltório capitalista” (p. 64). E prossegue: “A própria dinâmica da concorrência capitalista conduz ao monopólio, sob cujo domínio o capitalismo se tornaria um entrave cada vez menos tolerável ao desenvolvimento das forças produtivas” (p. 64). Já a respeito do imperialismo, asseverou: Por conseguinte, já em *O Capital* se expõe o fundamento teórico para o enfoque da etapa monopolista do capitalismo, que iria adquirir configuração concreta no final do século XIX. Além de Hobson, fora do campo do marxismo, Hilferding, Luxemburgo, Bukharin e Lênin inauguraram o estudo da etapa monopolista nas suas obras, que lançaram as bases da teoria do imperialismo. A concorrência capitalista não desapareceu, em absoluto, sob o imperialismo, mas passou a se travar através de processos peculiares, às vezes ainda mais violentos, no terreno dos oligopólios” (p. 65). GORENDER, Jacob in MARX, Karl. *Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

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

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

A unidade dos interesses capitalistas entre empresas, instituições financeiras e governos em torno da defesa dos seus lucros ficou patente aos olhos do dirigente soviético quando as principais potências europeias fizeram uma aliança para tentar derrubar o recém instalado regime socialista russo que ele liderava. Mesmo que a retórica usada pelos representantes europeus tenha sido a de defesa da democracia liberal contra o totalitarismo soviético, logo foi percebido por esses revolucionários que a liberdade e os valores democráticos burgueses¹⁹ (interligados aos ainda fortes grupos aristocráticos, com os seus seculares privilégios), como todas as demais preocupações humanísticas, foram secundarizadas em nome das vantagens econômicas que *poderiam* ser recuperadas com o fim da experiência revolucionária russa.

¹⁹ Sobre esse tema, Bobbio (2011) argumenta o seguinte: [...] “o Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras, é pouco provável que um Estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que *Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos*.” (p. 33, grifo nosso). Para aprofundamento da temática, verificar a íntegra do texto, no qual o jurista e filósofo italiano, defendendo a democracia representativa burguesa, faz uma interessante discussão: BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

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

No decorrer do século XX, este quadro é cada vez mais agravado, provocando importantes consequências para a humanidade. A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Segunda (1939-1945) foram os exemplos mais dramáticos das disputas imperialistas pelo controle dos mercados mundiais, mutilando e dizimando milhões de vidas, aniquilando parques produtivos industriais, matérias primas e ecossistemas vitais à sobrevivência humana.

Sergio Lessa (2011) relembra o caso típico da Inglaterra, que durante seu apogeu industrial impôs à maioria dos países da América Latina o papel de simples exportadores de produtos primários. Observa-se desse modo, uma Divisão Internacional do Trabalho (DIT) determinada pelas nações centrais do sistema capitalista aos demais países. Elas dominam e controlam os bens de produção e de tecnologia de ponta enquanto aos demais Estados nacionais é estabelecido um papel clássico de exportação de produtos primários, que estão sempre sujeitos a constantes depreciações no mercado internacional; as grandes potências definem conforme suas conveniências os preços e a quantidade dos produtos que serão consumidos (assim como estabelecem quais serão descartados).

Esse ponto foi bastante discutido a partir da década de 1950, onde as classes dominantes dos países que não integravam o centro do sistema passaram a adotar modelos econômicos de participação nos ganhos capitalistas do mercado mundial, indo desde a busca de maior independência das potências econômicas de então a uma participação subordinada dentro dos critérios de DIT imposto por aquelas nações. Naquela época, surgiram as teses da política de *substituição de importações*, alargando-se as possibilidades institucionais para entrada dos capitais estrangeiros nas

economias endógenas, a despeito da ampliação das intervenções estatais na regulação econômica, bem como na criação de empresas públicas em diversos ramos da economia.

Fundamentando-se em autores clássicos da *Teoria da Dependência* como Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto e Ruy Mauro Marini, Hage (2013) ressalta que mesmo verificando-se um processo de industrialização tardia nos países dependentes, estas iniciativas não significaram um processo de desenvolvimento autônomo, mas parte intrínseca da mesma DIT. Durante as décadas de 1960/70, os principais teóricos da *Dependência* divergiam principalmente a respeito do modo como cada nação deveria participar deste ambiente macroeconômico, levando-se em conta suas especificidades econômicas, sociais políticas etc. no qual cada governo deveria calcular em termos de custo-benefício como deveria se dar sua inserção econômica.

Era preciso pensar de que maneira eles países poderiam extrair o máximo de vantagens com base em seu grau de desenvolvimento econômico e condições de competitividade, não obstante tal participação continuar subordinada às decisões das potências centrais.

No geral, o saldo das movimentações econômicas foi negativo para as economias periféricas: os países dependentes aumentaram ainda mais sua dependência e ampliaram o seu grau de exclusão (GALEANO, 1996). Fato que desapontou à muitos, posto que o fenômeno da globalização não deveria combinar com exclusão “já que a globalização foi cantada como uma sereia extremamente formosa”, percebendo-se um pouco tardiamente “que seu canto, necessariamente, não produz libertações” (KUHLMANN, 2012, p.14).

Desde a crise do capital iniciado no final da década de 1970, provocado, dentre outras razões, pela crise do dólar e pela dificuldade de rolagem da dívida pública dos Estados Unidos, que levou ao aumento internacional das taxas de juros, a geração do lucro passou a depender cada vez mais dos processos especulativos desencadeados pelo sistema financeiro nas Bolsas de Valores e na valorização dos títulos públicos. O capital despreendeu-se do trabalho e da produção de mercadorias enquanto componente essencial do

sistema, assumindo um caráter claramente rentista, retirando recursos das áreas sociais para o pagamento dos seus encargos e lucros exorbitantes.

Como resultado, além do endividamento dos governos e empresas – dentre outras razões, esta foi uma das causas da falência da experiência soviética e que levou ao seu desaparecimento político em 1991. O capital adquiriu uma feição de autonomização das forças e das relações sociais de produção, como constata Frigotto (2006), haja visto que no neoliberalismo se observava a crescente *oligopolização* do sistema financeiro internacional. Precisamente nessa direção, Menezes Gomes (2012b) deduz que a procura dos capitalistas por mercados externos

[...] depende de vários fatores e não exclusivamente da busca de lucro maior: 1) a impossibilidade de obtenção das matérias-primas necessárias à produção externa; 2) da magnitude da mais-valia realizada e não reinvestida na economia nacional; 3) da necessidade de realizar parte da mais-valia extraída internamente; 4) da necessidade de obtenção de super lucro no mercado externo [...]; 5) da necessidade de deslocamento de indústrias já defasadas para outros países; 6) da necessidade de deslocar o excedente monetário surgido de políticas monetárias expansionistas ou do não reinvestimento produtivo, em novos territórios [...]. (p. 42 e 43).

A oligopolização da economia mundial é a forma encontrada pelo sistema capitalista para lhe dar sustentabilidade estrutural e uma sobrevida às voltas com mais uma crise cíclica. Como das outras vezes, a permanência deste sistema depende também da capacidade de convencimento e remodelação da subjetividade dos sujeitos históricos, obstando a reflexão sobre outras opções de reprodução socioeconômica e desacreditando as teses que comprovam sua historicidade e, por conseguinte, seu caráter temporário e não-natural.

Com efeito, toda a maquinaria ideológica montada pelas classes dominantes para assimilação ideológica dos indivíduos dos valores neoliberais não tem paralelo: com a falência das experiências socialistas, a humanidade foi levada a crer que a história chegou a um ponto sem volta. Daquele momento em diante, restava o aperfeiçoamento *possível* do sistema hegemônico, etapa derradeira de evolução social, como anunciavam seus teóricos. Décadas

depois da publicação do seu *Caminho da servidão*, as teses de Hayek finalmente eram vitoriosas.

Entretanto, ironicamente, o título do seu manuscrito também parece retratar de fato a opressão que se abateu sobre o conjunto da humanidade; só que não era a opressão imposta pelo modo de produção socialista como ele previra, mas firmadas pelas *regras do mercado*, em que rapidamente todos são passíveis de serem transformados em mercadoria e tratados como tal no interesse do sistema de acumulação.

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

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

3.3. Estado, hegemonia e a função dos intelectuais em Gramsci

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

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

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

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

Conforme Gramsci

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

Contudo, um entendimento adequado a respeito da compreensão de Estado em Gramsci remete necessariamente à interpretação original esboçada por ele sobre uma questão chave- e igualmente polêmica- dos escritos de Marx, quando em uma passagem célebre de 1859 discute as diferenciações categoriais *iniciais* entre estrutura e superestrutura, ou seja, entre a base material de produção social e as relações sociais e o arcabouço jurídico, político e ideológico daí derivadas:

A transformação da base econômica altera, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura. Ao considerar tais alterações é necessário sempre distinguir entre a alteração material – que se pode comprovar de maneira cientificamente rigorosa – das condições econômicas de produção, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas pelas quais os homens tomam consciência desse conflito, levando-o às suas últimas consequências. Assim como não se julga um indivíduo pela ideia que ele faz de si próprio, não se poderá julgar uma tal época de transformação pela mesma consciência de si; é preciso, pelo contrário, explicar essa consciência pelas contradições da vida material, pelo conflito que existe entre as forças produtivas sociais e as relações de produção [...]” (MARX, 1983, p.25)

Na história do marxismo, esse trecho foi gerador de polêmicas intermináveis, que para os críticos liberais apontavam as limitações e inadequações das teses marxistas (supremacia do econômico sobre o ideológico, o objetivo sobre o subjetivo, a comprovação do seu mecanicismo etc.), muito em virtude das elaborações rígidas e artificiais do chamado marxismo-leninismo, construto oficial do Partido Comunista Soviético à época do Stalinismo.

Porém, Galastri (2011, p. 64), com base em Bianchi (2008), acentua que Gramsci, ao contrário, procurou postular o sentido dialético da relação entre as duas instâncias (estrutura e superestrutura), superando teoricamente a noção de determinação em última instância, pelo qual, no lugar de conceber a estrutura como algo imóvel e absoluto, esta seria interpretada como a própria realidade em movimento. Ou seja, em vez de Gramsci destacar a estrutura das superestruturas, o autor italiano reconheceria o desenvolvimento histórico das mesmas como um elemento *intimamente* conexo e *necessariamente* recíproco. Com tais questões postas, “A estrutura-superestrutura se converteria então na dialética entre forças subjetivas e objetivas”. (Idem, p. 68).

É sob esse prisma que Gramsci pensa a questão da vinculação entre as condições históricas dadas e a possibilidade da intervenção social e coletiva dos sujeitos, expondo a necessidade da análise real das relações de forças concretamente existentes

Uma relação de forças sociais estreitamente ligada à estrutura, objetiva, independente da vontade dos homens, que pode ser medida com os recursos das ciências exatas ou

físicas (...). II) Um momento sucessivo que é a relação de forças políticas, ou seja, a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais (...). III) O terceiro momento é aquele da relação de forças militares, imediatamente decisivo em cada caso (o desenvolvimento histórico oscila continuamente entre o primeiro e o terceiro momento, com a mediação do segundo) (...) (GRAMSCI, 2000, p. 36-47)

Norberto Bobbio (1982) argumenta que Gramsci sempre teve clareza sobre a complexidade inerente aos conceitos de estrutura-superestrutura em Marx, que o levou a combater as teorias que tendiam a uma simplificação determinista do marxismo. Nos Cadernos gramscianos Bobbio percebe que é constante o recurso pelo teórico a antíteses que expressam essa relação, como momento econômico/ momento ético- político, necessidade/liberdade, objetivo/subjetivo. Desse modo, Bobbio constata duas diferenças fundamentais entre os conceitos de estrutura e superestrutura entre Marx e Gramsci, sempre tomando cuidado para alertar que esse ponto não significa uma ruptura com a tradição marxista por parte de Gramsci, mas ao contrário, um enriquecimento, um acréscimo teórico às formulações iniciais sobre a relação entre Estado/sociedade civil e base material/ideologias:

Em primeiro lugar: nos dois momentos, ainda que sempre considerados em relação recíproca, o primeiro é em Marx o momento primário e subordinante, enquanto o segundo é o momento secundário e subordinado [...]. Em Gramsci, é precisamente o inverso.

Em segundo lugar, à antítese principal entre estrutura e superestrutura, Gramsci apresenta uma antítese secundária, que se desenvolve na esfera da superestrutura, entre o momento da sociedade civil e do Estado. (BOBBIO, 1982, p. 37-39).

Na mesma linha das reflexões de bobbianas, Silva (2010) recorda que nas interpretações de Gramsci sobre o Estado, este realiza uma clara separação conceitual entre a estrutura e a superestrutura, que não sendo possível na prática, é operada a nível de abstração teórica; consoante essa linha de entendimento, enquanto na estrutura se caracterizam todos os aparatos materiais e econômicos que regem a vida social, a superestrutura

está ligada à dimensão ideológica, política e intelectual que permeiam e estabelecem, associado à estrutura, um sistema social. A estrutura seria a expressão das forças materiais e as mudanças que ocorrem em todo o sistema, ao passo que a superestrutura, como cabedal desse sistema político-ideológico, se refere aos governos, aos aparelhos de Estado, a sociedade civil, a população em geral e aos órgãos privados. Não é possível, entretanto, dissociar a estrutura da superestrutura, mas é possível distingui-los (SILVA, 2010, p.50-51).

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

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

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

Outro elemento fundamental nas formulações de Gramsci – e que auxilia no entendimento das relações entre Estado e sociedade - é o conceito de *hegemonia* (COUTINHO, 2007), categoria importante para a compreensão da dinâmica das relações conflituosas entre as classes sociais e o Estado. Conforme Luciano Gruppi (2000) a expressão hegemonia deriva do idioma grego (*eghestai*), que significa textualmente “conduzir”, “ser guia”, “ser líder”, como também do verbo *eghemoneuo* do qual deriva “estar à frente”, “comandar” (Ob. cit., p.1), termos geralmente utilizados no meio militar.

Na acepção de Gruppi, a questão da hegemonia é o ponto de convergência mais enraizado entre os escritos de Lenin e Gramsci, sendo que este confere à hegemonia um sentido mais amplo do que aquele utilizado por Lenin. A hegemonia em Gramsci significa, além da direção política, a direção moral, intelectual e cultural de determinado processo histórico a ser exercida pelo proletariado em aliança com os outros segmentos de classe, já que para ele, a hegemonia do proletariado representaria de fato “a transformação, a construção de uma nova sociedade, de uma nova estrutura econômica, de uma nova organização política e também de uma nova orientação ideológica e cultural” (Idem, p. 2).

A principal distinção entre as concepções de Lenin e Gramsci se refere portanto à primazia que o primeiro concede ao aspecto político necessariamente devido ao contexto da época, onde o dirigente russo lançava-se ao enfrentamento direto pela conquista do poder de Estado em sentido estrito; em relação à época em que Gramsci escrevia, o movimento socialista vivia uma fase de claro refluxo, levando-o a deslocar suas análises para o campo mais ideológico, de formação política e cultural. O enfrentamento vislumbrado pelo teórico italiano não seria mais contra as forças políticas, contra o aparato burocrático, mas se daria na disputa pelo controle hegemônico da sociedade pela via da sociedade civil, que não se encontrava diretamente no interior da máquina burocrática.

Sob esta ótica, a sociedade civil passou a assumir um papel central nas relações com o Estado, com um protagonismo até então desconsiderado pela tradição marxista e, o que não é menos importante, admitindo a possibilidade

de o conflito entre as classes desenvolver-se não apenas pela revolução violenta, mas também pela competição eleitoral, pela conquista gradual dos espaços de poder, no caso de países onde a sociedade civil assumiu maior nível de organização e independência (GRAMSCI, 2002). Os *aparelhos privados* de hegemonia seriam os espaços e instrumentos estratégicos de disputa entre as classes dominantes e as classes oprimidas, em contraste com as imensas dificuldades que a classe trabalhadora tinha em fazer frente à força coercitiva dos *aparelhos políticos* do Estado, inteiramente controlados pelos primeiros.

À esse propósito, à título de esclarecimento, Coutinho aponta

[...] a distinção que Gramsci faz entre, por um lado, hegemonia/direção/consenso, e, por outro, dominação/ditadura/coerção: os primeiros três termos teriam sua base material na sociedade civil, nos aparelhos 'privados' de hegemonia, enquanto a base material dos segundos seria o Estado em sentido estrito, ou seja, os aparelhos burocráticos e repressivos (COUTINHO, 2007, p. 249).

Logo, a disputa pelo controle do poder político, vista pelos marxistas ortodoxos apenas sob o ponto de vista da tomada violenta do poder, na perspectiva gramsciana também é pensada pelo confronto de ideias e pela conquista da sociedade para as propostas que se apresentarem como aquelas conjunturalmente mais apropriadas para a diminuição das desigualdades mediante agitação política, eleições parlamentares, movimentações sociais e sindicais, imprensa etc. etc. etc., precisamente nos espaços existente de democracia burguesa. Ocorre assim, *para fins conceituais*, certo deslocamento da luta do terreno político para o terreno civil, ainda que na prática as interconexões estejam presentes e indissociáveis, principalmente levando em conta a teorização de Gramsci sobre o Estado *integral* (ou ampliado).

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

demandas dos mesmos para que possa apresentar-se como portadora de interesses mais gerais (GRAMSCI, 1988; 2001).

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

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

Sobre esse ponto, ele faz a seguinte reflexão:

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

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

fração de classe) - partindo da premissa de que não é absoluto, - além de assimilar e representar outros valores, necessita verdadeiramente *simbolizar* a concepção de mundo predominante do conjunto da sociedade.

Caso contrário, como fartamente verificado, se iniciará um período de crise, de disputa acirrada pela hegemonia uma vez que nenhuma classe a detém. A classe dominante deixará de ser dominante, abrindo espaço para outras classes (ou frações) mais dinâmicas e em condições políticas e ideológicas de exercício do poder (tanto no sentido cultural quanto político).

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

O tema da hegemonia em Gramsci não estaria completa sem o resgate de outra questão essencial desenvolvida por ele e que remete diretamente a esse ponto: a *conceituação e o papel dos intelectuais* na disputa ideológica. Antes, é importante verificar o que o teórico entende por intelectual, porquanto apresenta uma conceituação distinta do sentido empregado no dia a dia. Inicialmente, ele distingue dois tipos de intelectuais existentes nas sociedades de modo geral:

1) Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político

2) Cada grupo social "essencial", contudo, surgindo na história a partir da estrutura econômica anterior e como expressão do desenvolvimento desta estrutura, encontrou -pelo menos na história que se desenrolou até aos nossos dias categorias intelectuais preexistentes, as quais apareciam, aliás, como representantes de uma continuidade histórica que não fora interrompida nem mesmo pelas mais complicadas e radicais modificações das formas sociais e políticas (GRAMSCI, 1988, p. 3-5).

Depois, ele próprio conceitua o que entende por intelectual em cada formação social concreta:

Quando se distingue entre intelectuais e não-intelectuais, faz-se referência, na realidade, tão-somente à imediata função social da categoria profissional dos intelectuais, isto é, leva-se em conta a direção sobre a qual incide o peso maior da atividade profissional específica, se na elaboração intelectual ou se no esforço muscular-nervoso. Isto significa que, se se pode falar de intelectuais, é impossível falar de não-intelectuais, porque não existem não-intelectuais. Mas a própria relação entre o esforço de elaboração intelectual-cerebral e o esforço muscular-nervoso não é sempre igual; por isso, existem graus diversos de atividade específica intelectual. Não existe atividade humana da qual se possa excluir toda intervenção intelectual, não se pode separar o *homo faber* do *homo sapiens* (Idem, p. 7). (grifo no original).

Pode-se perceber que o conceito de intelectual gramsciano diferencia-se daquela concepção de sujeito dotado de qualidades intelectivas meramente acadêmicas; ele pressupõe que os intelectuais são, na realidade, todos os sujeitos históricos que de alguma maneira detém uma visão de mundo, propagam ou combatem as ideologias vigentes e estão em condições de influenciarem os rumos dos acontecimentos (SILVA, D., 2010), fazendo contudo uma ressalva aos intelectuais orgânicos, que desempenham papéis fundamentais no processo histórico de transformação/conformação social.

Esse aspecto é extremamente importante para as discussões sobre a educação na contemporaneidade, que estando limitada pela ação dos organismos multilaterais ligados à acumulação do capital, possibilitam apenas a constituição de sistemas educacionais direcionados a mera formação de mão de obra qualificada, propícia ao setor produtivo e aos arranjos econômicos diversos²⁰. Logo, o resgate do conceito de intelectual em Gramsci é de bastante valia para a definição dos rumos da educação formativa e humanitária nos tempos atuais, principalmente ao modelo educativo oferecido aos segmentos excluídos.

Oportunamente, Deise Oliveira (2013) relembra que para Gramsci, o intelectual orgânico ligado à classe trabalhadora

²⁰ Temática abordada no próximo capítulo deste trabalho.

[...] deve ser o educador das massas, que com ela também se educa, de forma a construir um homem integral, refutando, assim, o caráter unilateral da educação destinada à classe trabalhadora. De acordo com a teoria gramsciana, ao educador cabe a tarefa de contribuir para a elevação cultural das massas, colaborando para a formação de indivíduos que possam apreender a totalidade da realidade em que vivem e conseqüentemente tornarem-se sujeitos capazes de agir e transformar essa mesma realidade (p.13).

Logo, os intelectuais orgânicos, na articulação entre a teoria e a prática, desempenham no esquema teórico traçado por Gramsci uma função fundamental em direção à transformação social, pois lideram os segmentos excluídos da riqueza produzida socialmente no rumo de uma sociedade mais igualitária, combatendo as ideologias burguesas que mantêm o status quo.

Miriam Mello, com base nesta formulação, destaca em sua tese de doutorado que “o desenvolvimento de qualquer grupo social, destinado a manter ou não as relações de dominação, se dá pela elaboração dos seus próprios intelectuais orgânicos” (2013, p. 384). Ou seja, a disputa pela hegemonia em uma determinada formação social é o cerne do problema, configurando-se este o principal fio condutor das análises gramscianas no que diz respeito à questão dos intelectuais, no entendimento de M. Martins (2011). É importante lembrar que, a partir da conceituação de intelectuais proposta pelo teórico sardo, estão incluídos nessa categoria não apenas os agentes individuais, mas principalmente os agentes coletivos, como os sindicatos, as Igrejas, as associações corporativas, a imprensa etc., portadores de concepções de mundo que disputam entre si a hegemonia da sociedade. Em síntese:

[...] a menção ao ‘intelectual’ expressa uma pessoa ou um grupo que tenha as condições e as capacidades necessárias para fazer a análise crítica da dinâmica de funcionamento da sociedade, e a partir disto construir uma concepção de mundo. Estes mesmos intelectuais devem produzir as motivações para que a ação dos indivíduos seja orientada por tal concepção de mundo construída, assegurando que a organização da coletividade ocorra segundo os interesses das classes populares (MENESES DOS SANTOS, 2015, p.21).

A despeito da necessidade da atuação consciente de um grupo dirigente para a concretização das transformações sociais, é preciso, além disso, que o

contexto histórico esteja propício a alterações mais profundas, que dependerão da relação de forças observada em cada conjuntura. É óbvio, porém, que a *correlação de forças existentes em cada sociedade* não pode prescindir do papel desses intelectuais orgânicos para a equivalência de forças das classes em conflito verificada concretamente.

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

Na realidade, é possível prever 'cientificamente' apenas a luta, mas não os momentos concretos dela, que não podem deixar de ser resultados de forças contrastantes em contínuo movimento, sempre irredutíveis a quantidades fixas, já que nelas a quantidade transforma-se continuamente em qualidade. Na realidade, pode-se "prever" na medida em que se atua, em que se aplica um esforço voluntário e, desta forma, contribui-se concretamente para criar o resultado "previsto". A previsão revela-se, portanto, não como um ato científico de conhecimento, mas como a expressão abstrata do esforço que se faz, o modo prático de criar uma vontade coletiva (GRAMSCI, 1999, p. 121-122).

Se nenhuma situação é previsível a priori, a investigação científica pode indicar possíveis cenários, tendências históricas, que dependerão sempre das ações concretas e determinadas situações também historicamente determinadas. Ao não negar a importância das teorias, Gramsci confere legitimidade à ação efetiva das classes sociais em disputa, pois o ato de "prever é tão-somente um ato prático" sendo "necessário colocar corretamente o problema da previsibilidade dos acontecimentos históricos" (Ob. Cit., p. 122).

Gramsci alega que a análise das relações de força só se justifica por uma "atividade prática, uma iniciativa de vontade" (GRAMSCI apud COUTINHO, 2011, p. 128). Análises sobre esse tema não podem ser efetuadas como um fim em si mesmo, a não ser que se trate de um ensaio historiográfico. A unidade entre teoria e prática é uma das principais premissas das categorias conceituais do pensador sardo, um dos motivos que fazem com que seu legado teórico seja amplamente reinterpretado para instrumentalização teórica das questões políticas concretas, no qual a ação objetiva e consciente dos intelectuais orgânicos é fator preponderante.

Interpretando o pensamento de Gramsci sobre a constituição das sociedades contemporâneas, Coutinho (2007) esclarece que nos exemplos de países ocidentais, a sociedade é mais organizada e adquire uma independência maior em relação à sociedade política, ou seja, à burocracia estatal. Para fins analíticos, Coutinho esclarece que o pensador italiano distingue a sociedade em dois tipos: sociedade política e sociedade civil, sendo que esta última é mais representativa nos países de configurações ocidentais em oposição aos orientais; no primeiro caso, referia-se às sociedades mais industrializadas e urbanizadas do século XX (como as existentes na Itália, Alemanha, França e Estados Unidos) e, no último às sociedades que existiam na Rússia durante o período da Revolução de 1917 (COUTINHO, 2007).

Nas reflexões gramscianas, é importante se caracterizar teoricamente qual o tipo de sociedade se está analisando para a partir daí ser possível uma ação estratégica *específica e adequada* ao tipo de sociedade que se pretende transformar; esta ação tanto pode ser uma ação de cunho revolucionário ou enquadrada nas regras do jogo democrático, principalmente o parlamentar. Com efeito, a conquista do poder pela via eleitoral não exclui a necessidade vital de extinção gradual desta instituição, diferente da social democracia tradicional que defende a democracia enquanto princípio essencial, menosprezando a natureza da existência do poder político institucionalizado, símbolo da divisão da sociedade em classes.

A conquista desta hegemonia política é precedida, portanto, de uma hegemonia ideológica. Tão importante quanto a tomada do poder, é essencial buscar a liderança ideológica da sociedade, sem a qual a conquista do poder político é inviabilizada ou tornar-se extremamente fragilizada e sujeita a derrotas em vista do equilíbrio normalmente precário entre as forças em disputa. E esta disputa hegemônica se dá por muitos modos, a exemplo das ações partidárias, sindicais, associativas, empresariais etc.

Isto porque, ao contrário do contratualistas e demais teóricos que estudaram o tema, para Gramsci o conceito de Estado é mais amplo, ou seja, não se limita ao espaço burocrático e militar. É a tese do *Estado integral* (ou

ampliado, conceito popularizado por Christine Buci-Glucksmann)²¹. E qual a importância teórica desta questão? Meneses (2013) acredita que

A grande novidade heurística de Gramsci é que ele ‘ampliou’ o conceito de sociedade civil. Sem desconsiderar as determinações primitivas de Marx, por ele incorporadas, verificou que a sociedade civil contemporânea é uma estrutura dotada de uma nova superestrutura que não é Estado *stricto sensu*. As organizações sociais de classe se desenvolvem de tal modo que criam estruturas próprias: os sindicatos, os partidos, os intelectuais etc. (2013, p.686).

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

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

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

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

²¹ Segundo Meneses (Ob. Cit.), a expressão encontra-se no livro *Gramsci e o Estado*, de 1980. A partir de então, a expressão faria escola e seria sempre ligada ao legado teórico gramsciano no decorrer dos anos.

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

Para Codato (2008), Poulantzas pensa o Estado em analogia ao *capital*, entendido igualmente como uma relação social na fórmula marxiana:

O capital, como se sabe, não designa uma coisa que se dispõe (se “investe”, como o dinheiro), nem uma substância (mágica) que submete, com base no seu “poder” próprio, os indivíduos impotentes. O capital é uma relação social entre agentes sociais. Sua existência e sua persistência dependem das relações de força entre as classes nas lutas econômicas; é apenas na e através das lutas de classe que a forma-valor se reproduz. Do mesmo modo, isto é, por analogia, o (poder de) Estado deveria ser visto como uma forma-política determinada (isto é, “condensada”) pelas relações de força – instáveis, cambiáveis, provisórias – entre as classes implicadas nas lutas políticas (CODATO, p. 83).

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

No texto de 1980, Poulantzas abandonou a visão negativa que tinha em trabalhos anteriores em relação à incorporação das demandas das classes dominadas pelo grupo dominante hegemônico e passou a considerar isto um fator necessário, crendo como provável a possibilidade da ocupação dos espaços de poder pelas classes trabalhadoras, de modo gradual e paulatino.

Citando expressamente Poulantzas:

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

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

Uma segunda dimensão do conceito de hegemonia presente em Poulantzas é aquela em que ele “caracteriza a capacidade de uma classe ou fração dominante polarizar os interesses contraditórios dos demais grupos capitalistas” (FERRARI, 2008, p. 73), operando uma conciliação hegemônica *por dentro dos interesses dominantes*, também em caráter transitório, instável e precário.

Porém, na opinião de Jessop (2009), Poulantzas não pôde notar a ampliação e descentralização do poder do Estado na constituição do capitalismo na era da globalização, incluindo as mudanças proporcionadas pelas tecnologias de informação e comunicação. Mas isso não descarta o papel crucial que suas contribuições teóricas trouxeram para o desenvolvimento de uma teoria materialista do Estado, principalmente a concepção de que ele deriva de uma relação social, “fornecendo uma poderosa abordagem para lidar com as características concreto-complexas dos Estados de fato existentes nas sociedades capitalistas” (JESSOP, 2009, p. 143).

A ideia de um Estado simplesmente dominado pela classe dominante e que está a serviço das mesmas para unicamente oprimir as classes não-hegemônicas foi então superada com base nas teorizações do marxismo desvinculado dos dogmas que, infelizmente, o transformaram em um receituário adequado a qualquer situação, sem flexibilização, contestação ou atualizações. Todo o esforço analítico a respeito do econômico, do social, do cultural, do político empreendido por uma geração de pensadores ampliou e renovou a tradição teórica originada por Marx no século XIX.

Porém, para fins de contextualização com o recorte histórico selecionado nesta tese, de que modo esse Estado entendido mais amplamente participa (na atualidade) da reorganização dos espaços de poder na configuração do sistema capitalista após a derrocada das experiências socialistas (ou pós-capitalistas, como sugere Mészáros)? Como se dá a relação entre os diferentes Estados nacionais e as forças do sistema de acumulação? Como se configura a relação entre eles na atual conjuntura política e econômica, predominantemente influenciada pela ideologia neoliberal? Serão estes os pontos tratados a seguir.

3.4 Estado e democracia em tempos de neoliberalismo

Ao demarcar um paralelo histórico entre a consolidação do Estado moderno enquanto instituição política representativa dos interesses nacionais e o fenômeno específico da globalização, Gomez (2008) salienta que historicamente o reconhecimento da legitimidade estatal ocorreu a partir dos acordos internacionais mútuos que definiram o princípio da não interferência externa entre os seus participantes “consagrando a doutrina da soberania que reconhece mútuos poderes e igualdade jurídica dos Estados entre si” (p. 142). Não foi um processo recente, intensificado principalmente desde o período das expansões coloniais.

Entretanto, ainda que nesta periodização a autonomia estatal tenha se tornado possível graças ao reconhecimento da comunidade internacional na atual globalização contemporânea influenciada pela dinâmica do capital

transnacional e oligopolizado, a autonomia e autoridade antes conferidas aos Estados foram retiradas pelo crescimento avassalador do sistema capitalista, desconhecedor de qualquer obstáculo político, militar ou geográfico.

Cabe notar que isso não implica em desconsiderar que uma parte da autoridade e autonomia dos Estados modernos nasceu de movimentos articulados pelos próprios grupos nacionais envolvidos e pelas especificidades de cada população, interessados na definição de espaços de poder inexistentes até então. Apenas esse fator, entretanto, não permite explicar como as particularidades e interesses regionais conseguiram lograr êxito em seu processo de afirmação nacional. A autonomia e a liberdade de determinado grupo populacional no âmbito espacial em regiões não delimitadas implicou na subtração do poder de outros grupos e formações humanas, sucessivamente dentro do esquema de divisão das áreas de influência das potências hegemônicas.

A supremacia política e ideológica dos Estados Unidos a partir da derrocada soviética colaborou para divulgação da tese de que o sistema capitalista restou como vencedor absoluto da disputa entre as principais potências mundiais, impondo um padrão civilizatório ditado pela acumulação e passando por cima das especificidades acima mencionadas. E não foi apenas a vitória tecnológica, industrial e armamentista, mas de todo um conjunto de preceitos éticos, políticos e econômicos apresentados à humanidade como uma conquista civilizatória do *bem contra o mal*. Enfim, tudo o que foi considerado atrasado e arcaico pelas classes dominantes neoliberais.

Doravante, conforme essa visão hegemônica, caberia às sociedades envidar esforços para o contínuo aperfeiçoamento do sistema democrático, o cultivo dos valores capitalistas (os mais adequados ao desenvolvimento da humanidade, segundo essa ideologia) e sua difusão pelo mundo. Só assim os países adentrariam em uma fase duradoura e segura de resolução dos conflitos sociais, ampliação das oportunidades de emprego e consolidação de um sistema sócio – econômico propagado como o mais elevado ponto civilizatório alcançado pela humanidade.

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

As imensas desigualdades sociais criadas com este novo padrão de acumulação também são analisadas por Santos, que revela as pressões externas sobre os Estados nacionais, particularmente aqueles mais frágeis, ampliando as diferenças entre o norte/sul e sujeitando-os aos programas de ajuste estrutural e estabilização macroeconômicos preconizados pelos órgãos multilaterais de formulação de políticas públicas e de financiamento para terem condições de recebimento de “investimentos externos” e de grandes conglomerados industriais, mesmo que esta necessidade da “confiança dos mercados” signifique a eliminação de históricos direitos trabalhistas e o fim das políticas sociais, penalizando os segmentos mais pobres.

Visto por esse ângulo, as deficiências estruturais da ação estatal serviram como argumento para a redução das suas funções em proveito da livre atuação do mercado, inclusive na oferta e regulação dos direitos sociais.

Estes postulados foram hegemônicos durante toda a década de 1990 no Brasil, que adotou as premissas impostas pela comunidade financeira internacional e pelas instituições associadas, embora os efeitos da globalização não tenham sido uniformes em todas as regiões do mundo. Mesmo assim, as propostas dos organismos internacionais tinham um sentido generalizado, independente das especificidades de cada País e, no caso brasileiro, promoveu

graves consequências, como a desestruturação do aparelho estatal, o desmonte da indústria nacional e a gradual retirada de direitos trabalhistas e sociais.

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

Souza (2014) argumenta que tantas limitações impostas à capacidade de mediação do Estado acabam colaborando para sua inevitável superação histórica, uma vez que estando “impotente frente aos centros de decisão econômica e política do sistema transnacionalizado, como Estado nacional ele não pode abdicar de suas funções nacionais e não pode atendê-las” (p. 28), trazendo à tona a questão da sua *legitimidade* perante o conjunto da sociedade.

Esta hipótese corrobora as avaliações de Mézáros (2002), que acredita que tal contradição (insuperável, em sua perspectiva) levará a sociedade a buscar outro mecanismo de mediação entre as necessidades sociais e a natureza, questionando o papel do Estado enquanto entidade central de *coesão social* e de *articulador das demandas*, caso o mesmo não redefina seu papel histórico com vistas a equacionar os grandes problemas econômicos e sociais da humanidade.

Para José Menezes Gomes (2012b), essa questão tem uma origem histórica na própria constituição do Estado de Bem-Estar Social. Em sua opinião, o próprio Estado do Bem-Estar vigente nos EUA (e que serviu de modelo para muitos países europeus) é em si mesmo reflexo da crescente *crise estrutural* do padrão de acumulação do capital. O próprio Estado assume

os investimentos necessários ao prosseguimento do processo de acumulação e simultaneamente institucionaliza uma série de garantias de rentabilidade dos investimentos capitalistas.

No entanto, em sua opinião, a intervenção mais direta dos entes estatais na economia, ao contrário do esperado pelos capitalistas, não resolveu a crise de superprodução, mas apenas adiou os seus efeitos cada vez mais devastadores para a humanidade. O crescimento do aparelho estatal e das suas áreas de atuação serviu como argumento para os neoliberais justificarem a redução deste Estado, cada vez mais burocratizado, corrupto e inibidor da atividade econômica, restringindo os ganhos do sistema financeiro.

Em meio aos ataques neoliberais à instituição do Estado enquanto agente interventor e regulador da atividade econômica, um debate sempre presente é sobre como as classes em conflito definem limites e avanços no tocante ao modo como devem ser decididas as questões gerais de cada formação social específica.

Trata-se especificamente do alargamento ou diminuição dos espaços de decisão coletiva, ou sobre como a democracia é entendida e exercida em cada realidade dada; na percepção liberal, a democracia é “caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2011, p.30).

A questão da democracia nas sociedades ocidentais é questão complexa, heterogênea e submetida a variados critérios culturais, o que inviabiliza uma padronização mínima do seu ideal funcionamento, mesmo que se leve em conta apenas os países europeus em que a democracia representativa burguesa foi inicialmente vivida. As variáveis são tantas que qualquer definição mínima seria aleatória e de difícil aferição comparativa. O que pode-se tentar esboçar, são alguns critérios mínimos para averiguação a respeito de um maior ou menor grau de *traços de deliberação coletiva razoavelmente consolidados*, definindo-se então se determinada formação social é ou não democrática (com graus bastante diversificados) a partir da observação das *regras em vigor, do nível de aceitação ou resistência a*

determinadas regras, *da maneira como elas funcionam*, dentre outras questões.

Ainda assim, Bobbio (2011) alerta que não é apenas o estabelecimento de tais regras ou normas gerais que apontam para a existência de uma democracia formal em determinado caso concreto, sendo ainda necessários outros critérios de averiguação, como segue:

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a maioria (ou, ou no limite da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou eleger sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. (p. 32)

Ou seja, a democratização das informações e a existência de um nível de instrução básica criam as condições para o revigoramento permanente de um sistema que se pretenda democrático. Países em que a democracia foi institucionalizada, onde as informações são manipuladas e a verdade camuflada não são democracias plenas; por outro lado, nações onde a maioria da população não tem condições efetivas de escolha, dado seu baixo grau de instrução (ou em que os cidadãos têm acesso a informações incompletas e parciais) não desenvolvem uma cultura democrática sustentável, embora formalmente se apresentem como democracias consolidadas. Em democracias dessa natureza, a interferência financeira e dos principais meios de comunicação induzem o eleitorado a opções restritas ou irreais.

Entretanto, Moisés (2008) argumenta que não se pode avaliar a solidez das instituições democráticas unicamente comparando-se os pressupostos subjetivos ou culturais aos graus de desempenho e formato em contextos históricos considerados. Ele propõe que se verifique em que medida o funcionamento destas instituições influenciam nos comportamentos e padrões das respostas e expectativas conferidas pelos indivíduos ao sistema político – jurídico, não obstante tais posicionamentos e juízos de valor variarem conforme os graus e natureza do processo democrático em questão.

Ele entende que o nível de eficácia das instituições democráticas em satisfazer aos interesses e aspirações dos participantes do jogo democrático é um fator determinante para que possa haver a adesão e o necessário comprometimento da sociedade com estas instituições. Utilizando o caso brasileiro como exemplo, uma vez que as respostas fornecidas pelo sistema político aos problemas fundamentais dos cidadãos são insuficientes ao atendimento das demandas, a desconfiança e o descrédito a algumas instituições do sistema, a exemplo dos partidos políticos, da polícia, do poder judiciário e dos parlamentos, são facilmente compreensíveis em vista da situação sócio- econômica constatada (MOISÉS, 2008).

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

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

As consequências da ideologia neoliberal para o Brasil são as próximas questões a serem discutidas.

3.5. Neoliberalismo à brasileira: chegada tardia, mas avassaladora

Maciel (2008; 2011), a partir das categorias gramscianas de *crise de hegemonia*, *transformismo*, *cesarismo*, *classe*, *frações de classe* e *bloco de*

poder identificou a origem da polarização ideológica brasileira de 1989 na incapacidade do bloco hegemônico em manter a liderança do processo político – crise iniciada pelo menos desde o Governo Geisel (1974-1979), passando pelo período Figueiredo (1979-1985) e atingindo seu ápice no Governo Sarney (1985-1990). Em sua avaliação,

Foi 'a crise de um padrão de acumulação capitalista centrado no Estado desenvolvimentista e baseado numa aliança político-social que tinha nas frações estatal, privada nacional e estrangeira do capital monopolista seu eixo de sustentação' (MACIEL, 2011; p.100).

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

Em termos programáticos, as principais questões estavam localizadas especialmente no *papel* que o Estado deveria representar a partir de então. Seria mantido o padrão de desenvolvimento vigente desde os anos de 1930, no qual o poder público desempenharia a função de agente e indutor do crescimento econômico, distribuidor de renda e promotor de políticas públicas de caráter assistencial, com a ampliação das suas atividades? Ou ocorreria o processo inverso, de diminuição das suas ações, agindo essencialmente como facilitador da concorrência empresarial, tecnológica e do agronegócio, favorecendo, sobretudo a iniciativa privada e ausentando-se do desenvolvimento econômico enquanto ator principal?

O resultado eleitoral, com a vitória do candidato do campo conservador Fernando Collor, simbolizou e indicou o caminho. No segundo turno das eleições realizadas em dezembro, o candidato do PT, Lula da Silva²², representante das forças progressistas naquele momento histórico, foi derrotado pelo candidato Collor depois de uma disputa presidencial que dividiu o País.

²² Trata-se do ex-presidente do Sindicatos dos Metalúrgicos do ABC paulista e fundador do Partido dos Trabalhadores Luís Inácio Lula da Silva. Uma análise importante sobre as eleições presidenciais de 1989 pode ser conferida em Maciel (2008), Singer (2000; 2012) e Terron (2009).

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

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

O Plano Nacional de Desestatização esboçado pelo governo federal relacionou empresas do ramo da siderurgia, petroquímica e produção de fertilizantes que seriam privatizadas (a crise política que surgiria em breve impediu que a maioria destas empresas fosse de fato vendida). No planejamento governamental, a privatização não se limitaria apenas a venda de empresas, mas incluiria concessões ao setor privado de serviços públicos e execução de obras públicas, especialmente naquelas áreas que poderiam gerar lucros ao mercado e necessitariam de volumosos recursos públicos, como no caso das obras de infraestrutura (ALMEIDA, 2010).

A tentativa de conter o processo inflacionário foi expressa pelo confisco dos haveres da classe média e do empresariado. O objetivo era a diminuição da liquidez monetária, item central do *Plano de Estabilização Brasil Novo*, mais conhecido como *Plano Collor*, que foi determinado pela Medida Provisória nº 168. Tratou-se de uma ação inédita na história do país; sem aquela medida drástica, assegurava o governo, a luta contra a inflação estaria fadada ao fracasso.²³

²³ Para um detalhamento sobre a gênese, diretrizes principais e equívocos do bloqueio de liquidez executado pelo Plano Collor, ver Carvalho (2003; 2006). Já as articulações políticas e as iniciativas legais que permitiram sua implantação podem ser conferidas em Paixão e

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

Novamente, a categoria gramsciana de *crise de hegemonia* evocada por Maciel (2011) parece apropriada para explicação teórica dos limites de atuação do Governo Collor, resultantes da sua incapacidade em manter e agregar novos apoios. Se a agenda neoliberal já era razoavelmente admitida desde os anos 1980 pelo conjunto das classes dominantes no Brasil, é certo que as frações de classe divididas pelo setor estatal e privado nacional ainda não estavam coesas quanto à divisão dos custos dos ajustes, uma vez não era consenso para esses agentes políticos e econômicos que as consequências recaíssem unicamente sobre o produto social do trabalho.

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

Por isso, há mais ou menos certa unanimidade entre os analistas sobre os reais fundamentos do desgaste e da perda de capital político do Governo Collor, provocado, em síntese pelo confisco dos ativos financeiros, que atrelado a falta de articulação política e até mesmo certo descaso com os procedimentos institucionais e culturais vigentes na relação com o Congresso Nacional resultou em minoria parlamentar e instabilidade governamental,

Casarões (2008), onde há uma rica descrição e análise dos bastidores do Congresso Nacional naqueles dias agitados.

abreviando a duração da gestão. Combinada à recessão econômica e ao retorno da inflação, as denúncias de corrupção contra o governo, originando um questionamento ético decisivo junto à opinião pública.

Naquela oportunidade, o programa de privatização e de abertura econômica de inspiração neoliberal foi abrupta e momentaneamente interrompido pela crise do governo, que pode assim ser entendida como reflexo da crise hegemônica mais ampla, visível desde pelo menos o governo Geisel, conforme as conclusões de Maciel (Ob. Cit.,).

Outro ponto pacífico entre os analistas é que foi a partir da gestão Collor que uma agenda programática foi inaugurada no país, conquistando apoios no tocante à necessidade da execução de providências que objetivaram a redução do Estado e a facilitação das movimentações do mercado. Por isso, no decorrer da gestão do presidente Itamar Franco (1992 – 1995), substituto legal de Fernando Collor, as classes dominantes continuaram com o propósito de executar o receituário neoliberal no país, ainda que alguns obstáculos precisassem ser superados.

Um dos principais requisitos para propiciar um cenário econômico favorável aos interesses estrangeiros continuou sendo a obtenção de um sistema monetário estável, sem o qual não seria possível qualquer planejamento e coordenação macroeconômica efetiva. O fracasso dos planos econômicos anteriores serviu como experiência para a elaboração de instrumentos de política econômica e monetária mais realistas e menos traumáticas, elementos que contribuíram para o êxito do *Plano Real*, implantado gradualmente pelo governo Itamar Franco e consolidado em junho de 1994 sob a condução do ministro da Fazenda, o sociólogo da *Teoria da Dependência* Fernando Henrique Cardoso²⁴. Autoridades governamentais, intelectuais, empresários e agentes econômicos se esforçaram para explicar e justificar a necessidade das amplas reformas que estavam em curso.

²⁴ Fernando Henrique Cardoso é professor emérito da USP, *honoris causa* por diversas Universidades, considerado um dos mais renomados sociólogos brasileiros com várias obras acadêmicas publicadas no Brasil e no exterior. Sobre as ações da gestão Cardoso e sua relação com as teorias formuladas pelo mesmo na época acadêmica, em alguns momentos foram feitas observações neste trabalho, orientada pelas contribuições de alguns teóricos.

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

Lopes (2011, p. 119-120) esclarece que o Plano Real foi executado em três etapas. Primeiro, foi realizado um rigoroso ajuste fiscal, procurando amenizar os problemas dos desajustes orçamentários; em seguida, foi lançado uma moeda temporária, paritária ao dólar, que indexava diariamente os preços, simulando os efeitos inflacionários e encurtando os prazos de reajuste, com substituição gradual da moeda e a correção dos desequilíbrios dos preços relativos. Por fim, o governo lançou a nova moeda, o Real, acompanhada de uma severa política cambial e monetária para contenção das pressões inflacionárias²⁵.

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

O êxito do Plano Real permitiu a eleição de Fernando Henrique para a presidência da República no primeiro turno nas eleições realizadas ainda em 1994, derrotando novamente o candidato do PT Lula da Silva²⁶. As reformas neoliberais seriam enfim, implementadas com um grau de consenso mais consolidado do que nos anos anteriores. Nisso, o empenho da nova gestão Cardoso foi decisivo.

Para Bresser Pereira (1998), Ministro da Administração durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1999) e um dos principais formuladores das medidas de redução do Estado brasileiro, as reformas em curso consistiam na: a) redução do tamanho do Estado,

²⁵ Beluzzo e Almeida (2011) também fazem uma interessante discussão a respeito das concepções que nortearam a implantação do Plano Real.

²⁶ Fernando Henrique (PSDB) obteve 55% dos votos válidos contra o seu principal adversário Lula da Silva (PT) que obteve 39% dos votos. Os demais candidatos alcançaram percentuais abaixo de 2%. Fonte: TSE.

especialmente através de programas de privatização, terceirização e publicização; b) redução das funções do Estado ao estritamente necessário à atuação livre das forças do mercado, estimulando a capacidade de competição do país ao invés de proteger a economia nacional; c) aumento da capacidade de governança do Estado, facilitando a execução das suas decisões por meio da reforma administrativa (visando a uma administração gerencial), da autonomia financeira e da definição das atividades exclusivas do Estado e d) aumento da governabilidade por meio da consolidação das instituições, maior participação social e fortalecimento da democracia representativa.

Bresser Pereira considerou que caberia ao mercado por excelência a alocação eficiente dos recursos de um país e que o Estado deveria apenas complementar tais ações, entendendo que a intervenção econômica não faz parte das *atividades exclusivas do Estado*, como o uso legítimo da força, o direito de impor a justiça, definir as leis, arrecadar tributos e impostos etc., traçando-se “então, as estratégias de retirada do Estado do campo das políticas sociais” (PERONI e CAETANO 2012; p. 62).

No entanto, Bresser alegava que em razão da crise dos anos de 1930, o Estado foi assumindo outras funções, causando a crise econômica da década de 1970. Essa crise seria sobretudo no âmbito fiscal, conforme destacou em um importante artigo publicado à época da implantação das medidas de ajuste estrutural e de redefinição das funções do Estado no Brasil:

Ora, como sempre acontece, com o crescimento, com o aumento de sua capacidade de arrecadação de impostos e de suas transferências, aos poucos as distorções voltaram a aparecer. As transferências do Estado foram sendo capturadas pelos interesses especiais de empresários, da classe média, e de burocratas públicos [...]. Na realização das atividades exclusivas de Estado e principalmente nos serviços sociais de educação e saúde, a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater o nepotismo e a corrupção no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos clientes do grande Estado – Social do século vinte, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial [...]. A crise de governança, que no limite se expressava em episódios hiperinflacionários, se tornava total: o Estado, de agente do desenvolvimento, se transformava em seu obstáculo. (BRESSER PEREIRA, 1998; p. 56).

Silva (2003) avalia que as críticas feitas ao Estado por Bresser Pereira são iguais às aquelas apontadas pelos neoconservadores norte-americanos e europeus, embora Bresser preferisse uma adjetivação menos enfática para o tipo de Estado que defende; ao invés de neoliberal ou neoconservador, ele preferiu designar seu modelo de Estado como *Estado social-liberal*.

A mesma expressão também é empregada por Castelo (2013). Para ele, contudo, o social-liberalismo se refere, na realidade, a uma variante do próprio neoliberalismo. Em sua compreensão, o neoliberalismo “puro” de abertura indiscriminada aos investimentos estrangeiros e ao comércio internacional, de amplo processo de privatização, de retirada dos direitos trabalhistas e previdenciários com o desmonte do Estado de bem-estar social com a liberdade dos fluxos e aplicações financeiras, equilíbrio fiscal, aumento das taxas de juros, destruição do poder dos sindicatos etc., nunca existiu em parte alguma, tendo que submeter-se as peculiaridades e circunstâncias concretas de cada país (p. 227).

Até mesmo nos EUA e na Inglaterra, a ideologia neoliberal teve que se adaptar as limitações singulares destas nações: no primeiro caso, com o gigantesco *déficit* público levado à cabo pelo Governo Reagan para sustentação do seu programa armamentista denominado *Guerra nas estrelas* (gerado pela disputa com a ex-União Soviética pela hegemonia política, ideológica e militar mundial no clima do final da *Guerra Fria*); no segundo caso, manteve-se a intocabilidade do sistema de saúde da Grã-Bretanha nos anos da gestão Thatcher, essencial naquela nação, enquanto outros direitos como os trabalhistas e sindicais, bem como o conjunto das empresas estatais eram alvo das investidas neoliberais (CASTELO, 2013, p. 228 e 229).

Castelo esboça algumas hipóteses para a aplicação parcial das medidas neoliberais, dos quais serão destacadas três delas. A *primeira*, é a imensa resistência oposta pelos movimentos sociais em escala global às consequências do ajuste neoliberal, o que teria levado seus ideólogos a rever sua aplicabilidade tendo em vista a *correlação de forças* de cada país. Em *segundo lugar*, ele avalia que ainda não existia um consenso entre seus formuladores e agentes sobre como tratar a questão social: não por

solidariedade pela quantidade crescente de pobres e miseráveis no mundo, mas pela potencialidade da sua reação ao aprofundamento do abismo social existente no capitalismo e agravadas pelo neoliberalismo. E *finalmente*, o absoluto fracasso do receituário neoliberal em garantir o crescimento econômico, a geração de empregos e a diminuição das desigualdades sociais, contradizendo o que asseguravam seus idealizadores. Esses fatores dividiram as classes sociais sobre a eficácia das receitas neoliberais para melhoria da qualidade de vida da maioria da população (Ob. Cit., p. 240).

Não por acaso, após a derrocada da experiência soviética, os partidos comunistas, socialistas, social- democratas e trabalhistas europeus passaram a assimilar a ideologia neoliberal, resultado do novo consenso hegemônico gestado nas últimas décadas; contudo, a partir daquele contexto e das experiências iniciais, tentaram suavizar suas medidas.

Partindo do pressuposto da intocabilidade do sistema capitalista, as forças políticas buscaram articular as regras do mercado à diminuição das desigualdades; isso seria conseguido com uma *consertacion* nacional entre Estado, empresariado e trabalhadores, mediados por partidos políticos progressistas que, se por um lado, aceitavam as premissas básicas do capitalismo, por outro, pretendiam *humanizá-lo* e corrigir suas imperfeições; era necessário, nesta nova reformulação, a constituição de um *capitalismo responsável*, na expressão cunhada por Giddens (1999).

Por esses motivos, quando o neoliberalismo foi aplicado no Brasil na década de 1990, este já era bastante contestado em suas consequências conhecidas, sofrendo modificações em seu diagnóstico da crise e em sua aplicabilidade²⁷; daí a sistematização de uma variante do modelo, abrangendo a questão social, até então uma bandeira apenas dos partidos progressistas.

É possível, portanto, com base na literatura disponível, traçar alguns eixos teóricos e políticos do que seria o social-liberalismo sintetizados por

²⁷ Banco Mundial, FMI, Unicef, Cepal, dentre outras entidades representativas do sistema capitalista modificaram seu diagnóstico e receituário, principalmente aquelas direcionadas aos países em desenvolvimento e às nações pobres para dar um novo tratamento à questão social. Conf. Castelo (2013).

Castelo: a) a *desideologização* dos discursos e práticas políticas, b) uma crítica *acrítica* do mercado como sistema social de distribuição de riquezas, c) e o deslocamento metodológico de qualquer referência sistêmica, estrutural e histórica das causas da desigualdade social por explicação de natureza técnica, racionalizada e ancorado sob uma ética de solidariedade acima das classes sociais, que deveriam agir em harmonia (idem, p. 258 a 261).

As propostas de Bresser Pereira corroboram as principais teses que Castelo (2013) viria a apresentar anos depois. Estudioso do tema, Pereira formulou as linhas principais sobre o que viriam a ser as diretrizes gerais para a concepção de um Estado social-liberal, adaptando a ideologia neoliberal à realidade brasileira, evitando incorrer nos equívocos históricos observados nos anos de 1980 mundo afora quando se tentou aplicar seus conceitos voltada unicamente para os interesses do mercado. Sendo a sociedade brasileira profundamente desigual, a questão social precisava de alguma maneira ser considerada nos planos do governo para angariar apoios junto à população.

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

Todavia, apesar de seguirem por caminhos aparentemente diferentes, os setores conservadores e progressistas assumem plenamente os postulados do sistema de mercado. As diferenças de condução da gestão estatal que assimilam as demandas sociais têm apenas como objetivo a atenuação das

desigualdades, esperando com isso neutralizar as movimentações políticas mais radicais.

Mais explicitamente:

O que se sugere aqui é que o receituário-ideal neoliberal e o neoliberalismo não são dois projetos distintos, um conservador, o outro reformista que busca superar o primeiro; trata-se, acima de tudo, do mesmo programa reformista restaurador-operado por forças políticas diferentes do ponto de vista de sua história e de suas bases sociais [...]. Diante do transformismo e da cooptação das forças progressistas, o neoliberalismo passou a atuar como um centrismo conservador, ditando os mesmos objetivos às suas alas da esquerda e da direita, embora cada uma delas tenha métodos ligeiramente diferenciados de dirigir o projeto neoliberal. O social-liberalismo comporta, portanto, um duplo movimento: a *decadência política e ideológica da social-democracia*, esvaziada de suas lutas reformistas na construção de uma via democrático-institucional para o socialismo, e a incorporação de uma agenda social ao neoliberalismo (CASTELO, 2013, p. 274, grifos nossos).

O novo consenso social gestado nas últimas décadas considera o capitalismo como o modelo de organização econômica e social mais *desenvolvido alcançado pela humanidade* e o *único sistema possível*; com base em tais premissas, qualquer outra alternativa de organização e reprodução social tornar-se, na visão dos seus defensores, *utópica* e produto da divisão de classes *orquestrada* pela tradição marxista, historicamente derrotada e superada²⁸. É preciso então, ainda segundo os neoliberais, conviver com a forma de sociedade existente, adaptando-se às suas exigências e minimizando seus efeitos *eventualmente* danosos, mas plenamente passíveis de correção.

As teses do social-liberalismo no Brasil, de acordo com esse autor, perpassam e guiaram os programas de governo de todos os presidentes eleitos a partir de 1995 (além de FHC, ele inclui Lula da Silva e Dilma Rousseff), variando tão-somente a atenção concedida no tocante as questões sociais em cada gestão, visto que a estrutura macroeconômica e seus fundamentos continuaram inalterados. A condução política dos governos pós-1995 em

²⁸ Não era apenas a despolitização da política que estava em curso nos discursos oficiais e midiáticos, e sim a eliminação (e ridicularização) de tentativas de reflexão racional e radical dos fundamentos éticos, políticos e econômicos dos problemas que assolam a humanidade diante da complexidade dos problemas centrais da civilização.

alguma medida dialoga com as ideias da Terceira Via (GIDDENS, 1999), mas assume conotações próprias tanto no cenário nacional como na linha política adotada em alguns países latino-americanos.

Mantendo intocados os pressupostos do capital, as políticas públicas no Brasil eliminaram as possibilidades de busca de uma alternativa contra-hegemônica. A política passou a servir tão-somente para a administração do aparelho estatal, os acordos de gabinete e ao gerenciamento das crises; é a *pequena política* em oposição à *grande política* – não obstante, ambas façam parte da mesma estrutura de dominação política e ideológica, conceitos ancorados nas reflexões gramscianas (Ob. Cit).

O que os social-liberais defendem no Brasil é a *refundação do Estado*, adequado as novas exigências do padrão de acumulação, no qual são eliminados os supostos privilégios e desperdícios em nome de uma sociedade mais justa e mais igualitária. Para convencer a população da correção desses pressupostos, seus teóricos salientam as deficiências da máquina pública na prestação dos serviços e sua apropriação por categorias profissionais, que devem perder suas “mordomias” com a contrapartida da inclusão dos pobres. Todo esse discurso é prontamente apoiado pela grande mídia e pelos representantes do capitalismo internacional, omitindo uma nova apropriação do Estado, desta vez pelos agentes privados que representam os interesses capitalistas na sua atual etapa oligopolizada e especulativa.

Contando com o apoio da grande mídia aos procedimentos do governo Cardoso na redução das funções e obrigações do Estado, esses agentes políticos e seus apoiadores, entretanto, preferiram ser identificados como uma *nova esquerda* ou *centro-esquerda*. Apresentavam-se assim para que os segmentos mais resistentes às modificações estruturais que estavam sendo empreendidas pudessem ser convencidos da necessidade destas mudanças ou que atenuassem sua oposição; por isso, encobriam os reais objetivos governamentais com eufemismos ou simples jogo de palavras. Ou, o que é mais sério, com intenções de manipulação da opinião pública.

Vale lembrar que os integrantes do governo (e o próprio presidente Cardoso) acusavam os que estavam contra a reforma de *patrimonialistas*,

atrasados e privilegiados, símbolos de um País *arcaico e apropriado pelos interesses de grupos econômicos corporativos*. O alvo principal desses discursos era atacar a organização sindical, deturpando os fatos e buscando o apoio popular com amplo respaldo dos grandes veículos de comunicação. Por essa época, as entidades sociais e sindicais foram severamente combatidas.

Visto em retrospectiva, o governo conseguiu vencer a disputa ideológica em torno do projeto de país que seria implementado, com amplos apoios à esquerda e à direita, refletindo-se em tranquila maioria no Congresso Nacional para efetivar as modificações constitucionais necessárias à aprovação das medidas, utilizando-se do discurso do *quase mercado* e do público não-estatal como atenuantes para as ações neoliberais em curso (BRESSER PEREIRA, 1998; PERONI e CAETANO; 2012; SILVA, 2003).

Programaticamente, a estratégia governamental foi conduzida por meio do Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, que se desdobrou em outros programas reformistas, sob a liderança do Ministro da Administração Bresser Pereira, como já observado antes. Contando com maioria parlamentar, apoio dos grandes grupos empresariais, financeiros e da grande imprensa, o governo aprovou todas as medidas necessárias à aplicação do seu projeto neoliberal

Por um lado, o executivo consegue aprovar no Congresso Nacional uma reforma do capítulo da ordem econômica, através do qual se eliminam os mecanismos de reserva de mercado, de protecionismo e do monopólio estatal que [...] inibia o investimento privado e a privatização da infraestrutura estatal. Por outro lado, estão as reformas na Previdência e na Administração Pública. No caso desta última, o objetivo central foi o de reduzir ao máximo as despesas com os gastos públicos através da flexibilização e da modernização pública. Decerto, a ênfase da reforma Administrativa foi colocada preferencialmente no aspecto fiscal. Os programas de desregulamentação, de quebra de monopólios e de privatização avançaram em um ritmo mais acelerado que os programas de reforma da previdência e da administração pública, pois estes últimos tiveram que passar por processos de tramitação mais complexos no Congresso Nacional (HERMIDA, 2008, p. 46).

Verifica-se, portanto, que a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao poder possibilitou a recomposição das classes dominantes que estavam divididas desde a crise econômica iniciada no governo Geisel, viabilizando uma

nova etapa de hegemonia e de acumulação do capital em bases conservadoras. Tanto é assim que, se valendo de uma polêmica mudança constitucional, Fernando Henrique foi o primeiro governante reeleito para um mandato consecutivo nas eleições de 1998, mesmo com o clima macroeconômico adverso.²⁹

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

Teixeira e Pinto (2012) explicam que entre os anos de 1990 e 2000, o sistema financeiro internacional passou a ver os países periféricos e em desenvolvimento não mais como locais de oportunidades para investimentos produtivos, mas como plataformas de valorização financeira. São denominados então de “mercados emergentes”. Neste contexto, “as reformas liberalizantes de FHC conduziram não a um novo ciclo de investimentos e crescimento econômico, mas sim a uma dependência financeira externa” (TEIXEIRA e PINTO, 2012; p. 917), fragilizando a economia nacional em vista de capitais mais voláteis e estáveis, sob o qual os mecanismos de controle do governo foram apenas defensivos e praticamente ineficazes.

Para alguns analistas, a gestão Cardoso foi marcada pelo “máximo de mercado e o mínimo de Estado” (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003, p. 106), sintetizando com essa expressão a despreocupação com as questões sociais, somada à incapacidade do governo em reagir à crise econômica com os instrumentos típicos de Estado em face da reconfiguração do capital cada vez mais incontrolável e expansionista. Com o agravamento da recessão no ano de

²⁹ Fernando Henrique (PSDB) obteve 53% dos votos válidos novamente contra o seu principal adversário Lula da Silva (PT) que obteve 31% dos votos logo no primeiro turno. Em terceiro lugar ficou o ex-ministro da Fazenda Ciro Gomes com 10%. Fonte: TSE. Esta terceira tentativa de chegar à presidência da República por parte do candidato Lula da Silva claramente foi feita para “marcar posição”, pois as pesquisas eleitorais indicavam em meados de agosto a impossibilidade de vitória do candidato petista. Além da falta de recursos suficientes para dar sustentação estrutural à campanha, os meios de comunicação de massa omitiram da população a extensão da crise econômica que o País vivia. A população só descobriu a crise após o processo eleitoral quando foram tomadas as medidas de aumento da taxa básica de juros e de ajuste fiscal. Também existia um sentimento de incredulidade com a candidatura lulista, já que era a terceira tentativa eleitoral seguida; fora a primeira, nas duas últimas o candidato não conseguiu passar do primeiro turno.

2001 (trazendo aumento da taxa de desemprego, crise do setor energético e maior redução dos gastos sociais) este cenário abalou as bases de sustentação política e ideológica do PSDB, permitindo o crescimento da oposição nas eleições que se aproximavam.

O desgaste do PSDB no governo não foi algo inesperado; no decorrer do segundo mandato, o modelo de gestão conduzido pelo partido e seus aliados apresentava sinais de que não conseguiria garantir as promessas da campanha eleitoral de 1998 (geração de emprego, distribuição de renda e consolidação dos alicerces macroeconômicos mediante a valorização cambial).

O segundo mandato iniciou com o governo Cardoso elevando drasticamente as taxas de juros e recorrendo ao FMI para honrar seus compromissos financeiros. Em um ambiente de incertezas macroeconômicas e escassez de recursos, o governo acabou atraindo ainda mais capitais especulativos à procura de ganhos exorbitantes e riscos praticamente nulos. Os lucros dos especuladores eram garantidos pelo Estado, que se tornou refém da agiotagem internacional para prosseguir com a rolagem da sua dívida pública e manter os pagamentos dos serviços da dívida externa.

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

As derrotas sofridas pelo candidato também não foram esquecidas pela população, principalmente os eleitores que já estavam em condição de votar

em 1989. Eles lembravam que sua primeira derrota foi para um candidato que supostamente representava o novo, de perfil modernizador; contudo, aquele candidato vitorioso mergulhou o Brasil em uma crise recessiva e protagonizou o episódio inédito do primeiro *impeachment* da história nacional. De modo semelhante, Cardoso também chegou ao fim do segundo mandato jogando o País em uma crise profunda, após ter obtido suas vitórias com as mesmas promessas de que a liberalização e a modernização econômica resultariam na qualidade dos serviços públicos, na criação de empregos, na distribuição de renda etc., Era chegada a ocasião da esquerda realizar o que tanto prometera ao longo dos anos.

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

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

O próprio PT foi alterando seu perfil programático nos anos posteriores às acirradas eleições de 1989, principalmente a partir de alterações estatutárias e programáticas nos seus Congressos e Encontros Nacionais, abandonando as teses socialistas iniciais que defendia por uma postura mais associada aos posicionamentos da socialdemocracia (de legitimação do sistema de dominação e adequação aos princípios da democracia representativa, com todas as suas implicações práticas decorrentes)³⁰.

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

Entretanto, a partir da posse de Luís Inácio Lula da Silva na presidência da República (2003 – 2007; 2007 – 2011) muitos segmentos da esquerda se surpreenderam com a ortodoxia econômica do início do mandato. Estes segmentos não tinham levado na devida conta os claros acenos políticos destinados ao mercado durante o processo eleitoral³¹ feitos pela candidatura petista.

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

³⁰ As principais alterações programáticas do PT podem ser conferidas nas Resoluções de Encontros e Congressos endossadas pelo Diretório Nacional do partido publicadas pela Fundação Perseu Abram (1998).

³¹ Uma breve análise das movimentações do PT antes do processo eleitoral permite identificar alguns sinais dessa futura guinada à direita, caso o partido vencesse as eleições de 2002. Do ponto de vista programático, o então candidato à presidência Lula da Silva assumiu direta e formalmente respeito às regras do mercado através de uma nota pública intitulada *Carta ao povo brasileiro* (esta carta foi divulgada ainda antes da campanha eleitoral ainda ano de 2002). Por meio deste documento, após pesadas críticas à gestão econômica e financeira praticada pelo governo Cardoso, o candidato afirmou que respeitaria todos os contratos e demais compromissos assumidos pelo país. afirmou também que para haver uma mudança nos patamares de crescimento e uma distribuição mais justa da riqueza, seria preciso “uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade (SILVA, 2002; p. 04)”. Com a divulgação deste documento, o PT assumiu publicamente a função de legitimador do sistema, caso lograsse êxito nas eleições presidenciais que se avizinhavam.

os ganhos do capital especulativo com a promoção de altas taxas de juros. A separação da política e da economia - artifício ideológico favorável ao sistema do capital bastante criticada por Mészáros (2002) em suas obras - consubstanciou-se na autonomia do Banco Central (BACEN) institucionalizada pelo governo. Desse modo, a política monetária não deveria ser influenciada pelas “decisões políticas”, atendendo com aquela autonomia uma reivindicação antiga dos mercados financeiros³².

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

Na realidade, visto em perspectiva, o PT nunca foi um partido revolucionário, embora reunisse em seus quadros trotskistas, leninistas, cristãos progressistas ligados à Teologia da Libertação, operários industriais, servidores públicos (notadamente bancários) e profissionais liberais. Sua marca estava ligada a boas gestões no poder executivo, com foco nas políticas sociais e em experiências de gestão participativa – como a criação do *Orçamento Participativo* – e nas atuações ferrenhas dos seus parlamentares.

³² O mercado financeiro e a grande mídia, ao longo dos anos, passou a clamar por independência do Banco Central, tida como pré-condição para uma gestão eminentemente técnica da macroeconomia, como pode ser verificado ao longo do ano de 2015 em manchetes e editoriais publicados, por exemplo, *na Folha de São Paulo* nos dias 05 e 11 de abril em que se lê respectivamente: “Banco Central deve se basear em políticas de Estado e não de governo” e “Independência do Banco Central será prioridade no Senado, diz Renan”. Renan Calheiros, do PMDB de Alagoas, presidia o Senado Federal naquele momento, colocando-se como um dos defensores da autonomia do Bacen desde meados de 2013.

Outra característica importante do PT era o envolvimento dos seus militantes nas deliberações partidárias e nas inserções destes nos espaços sociais, práticas distintas das observadas até então nos demais partidos políticos brasileiros, comandados por *caciques políticos* e desprovidos de instâncias democráticas internas de decisão.

Enquanto foi possível, o partido conseguiu o feito inédito de manter certa coesão das suas alas e tendências internas; foi o único partido brasileiro que congregava grupos políticos distintos e de orientação ideológica por vezes antagônicas em relação a estratégia preferencial de disputa do poder político, com um perfil partidário unificado em torno de princípios de *distribuição de renda, democratização do Estado e defesa do trabalho* contra o capital. Estes princípios se mantiveram bastante claros antes da vitória presidencial de 2002; depois, estratégias de atuação mais pragmáticas passaram a ser a tônica principal nas relações com outras agremiações e demais forças políticas.

Para o cientista político André Singer, não se tratava de um movimento tático; segundo suas palavras, “não era uma flexibilização e sim *um verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro*, cuja recusa fora antes bandeira do partido” (2010, p. 106, grifo nosso)³³ na busca por uma coalizão governamental que fornecesse razoável segurança institucional e parlamentar aos projetos e iniciativas governamentais.

Graças a esta maioria no Parlamento, o governo logrou a implementação de políticas públicas de distribuição de renda e atenuação da pobreza. Por isso, Singer (2012) defende que o governo Lula *compensou* as concessões ao capital com iniciativas de redistribuição de renda aos segmentos mais desfavorecidos da população. Segundo seu levantamento, em dezembro de 2010 os juros tinham caído para 10,75% ao ano, com uma

³³ O artigo em questão intitulado *A segunda alma do Partido dos Trabalhadores* (SINGER, 2010) faz uma pormenorizada exposição das mudanças programáticas que orientaram os posicionamentos do Partido dos Trabalhadores desde sua fundação à proporção que isto era compatível com os resultados eleitorais que ele ia obtendo durante os pleitos dos anos de 1980 e 1990. Segundo Singer, esses resultados eleitorais e as políticas públicas conduzidas nas gestões administrativas petistas foram provocando mudanças substanciais na composição dos seus eleitores e no deslocamento das bases de sustentação que originaram seus programas iniciais. De um partido da classe média, o PT foi se transformando em um partido dos pobres na esteira do fenômeno do lulismo.

taxa real de 4,5% enquanto o superávit primário foi reduzido para 2,8% do Produto Interno Bruto (PIB) para 1,2%. A política de salário mínimo totalizou reajustes de cerca de 50% de acréscimo em dezembro de 2010 e 12 milhões de famílias de *baixíssima* renda recebiam um auxílio entre 22 e duzentos reais por mês do Programa Bolsa Família (PBF).

Adicionalmente, Singer (2012) informa que o crédito foi expandido de 25% para 45% do PIB, “permitindo o aumento do padrão de consumo dos estratos menos favorecidos, em particular mediante o crédito consignado” (p 12). Estas medidas, em conjunto, aqueceram o mercado interno. O crescimento do PIB ao final do Governo Lula foi de 7,5% e o desemprego, em dezembro de 2010, caiu “para 5,3%, taxa considerada pelos economistas próxima ao *pleno emprego*. O índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, foi de 0,5886 em 2002 para 0,5304 em 2010 [...]” (SINGER, 2012; p. 11 e 12).

Teixeira e Pinto (2012) acrescentam que entre 2003 e 2010 o crescimento do PIB foi de 4,1% ao ano, praticamente o dobro do verificado entre 1980 e 2002, que foi de 2,4% ao ano, constituindo-se no maior ciclo de crescimento das últimas três décadas. Eles apresentam ainda outros dados, confirmando os avanços macroeconômicos, sociais e trabalhistas do período Lula:³⁴

As taxas médias de crescimento do PIB nos dois governos Lula (3,5% entre 2003 e 2006; 4,6% entre 2007 e 2010) foram maiores do que as dos dois governos FHC (2,4% entre 1995 e 1998; 2,1% entre 1999 e 2002). Entre 2003 e 2010, o consumo das famílias e os investimentos públicos e privados, - Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) – elevaram-se em 4,5% e 7,5% ao ano em média, respectivamente. A expansão do investimento acima do PIB implicou na elevação da FBCF de 15,3% PIB em 2003 para 19,5% em 2010 (TEIXEIRA E PINTO, 2012; p. 924).

A conjuntura macroeconômica durante o governo Lula foi marcada até a primeira metade do segundo mandato por uma valorização dos preços dos

³⁴ Como será verificado, no mesmo período o governo Teotonio Vilela em Alagoas (2007-2014) caminhou na contramão dos avanços sociais que aconteciam no País, particularmente no aspecto educacional.

*commodities*³⁵ e uma ampla disponibilidade de capitais externos, o que sustentou as políticas de cunho social que lhe renderam grande popularidade entre a maioria da população. Essa popularidade se refletiu nas eleições presidenciais de 2010 quando ele conseguiu eleger sua sucessora, a ex-ministra da Casa Civil Dilma Rousseff. Os programas sociais e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um conjunto de investimentos públicos e privados subsidiados pelo Estado em obras de habitação e de infraestrutura foram o carro-chefe dos altos percentuais de aprovação³⁶. Essas iniciativas se traduziram na geração de empregos e na elevação dos rendimentos médios:

[...] No que tange ao mercado de trabalho, verificaram-se dois padrões diferenciados durante o governo Lula, a saber: i) entre 2003 e 2006, quando ocorreu uma pequena redução na taxa de desemprego das Regiões Metropolitanas (RM's) (de 12,3% em 2003 para 10% em 2006) e uma queda real de 5,0% na massa de rendimentos médios dos ocupados nas RM's; ii) entre 2007 e 2010, quando se verificou uma redução expressiva das taxas médias de desemprego na RM's (de 9,3% em 2007 para 6,7% em 2010) e uma melhora significativa da massa real de rendimentos dos ocupados (crescimento de cerca de 20%). Cabe destacar ainda o crescimento real do salário mínimo ao longo do governo Lula (expansão média de 5,9% a.a.) que teve efeitos positivos para demanda agregada e para a distribuição de renda (TEIXEIRA E PINTO, 2012; p. 925).

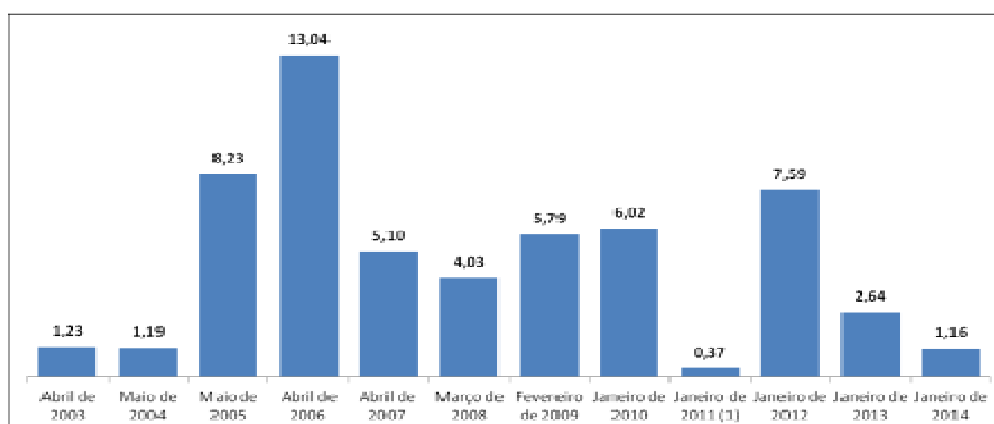
O salário mínimo, renda da maioria da população brasileira, foi o que teve maior crescimento do seu poder aquisitivo decorrente da política de valorização implementada pelo governo federal, como demonstra o gráfico a seguir:

³⁵ Commodity (*comódi*) é um termo da língua inglesa. Como o seu plural *commodities*, significa mercadoria. Esta palavra é usada para descrever produtos de baixo valor agregado. São artigos de comércio que não sofrem processos de alteração e que são pouco diferenciados, a exemplo das frutas, legumes, cereais e certos metais. O preço das commodities é negociado na Bolsa de Valores e dependem para serem comercializadas, de algumas circunstâncias do mercado, como a oferta e demanda. A palavra commodities pode ser sinônimo de "matéria-prima", porque são produtos usados na criação de outros bens. O Brasil é um importante produtor de commodities como café, laranja, petróleo, alumínio, minério de ferro etc.

³⁶ Segundo pesquisa do Ibope realizada entre os dias 4 e 7 de dezembro, que ouviu 2.002 entrevistados em 140 municípios de todas as regiões do país, Lula da Silva chegou ao último mês do mandato com recorde de aprovação e popularidade de 87%. A aprovação da população ao governo federal atingiu na mesma pesquisa 80%. A pesquisa CNT/Sensus, que entrevistou duas mil pessoas, em 136 municípios de 24 estados, entre os dias 23 e 27 de dezembro de 2010 constatou desempenho semelhante em relação ao presidente (87%).

GRÁFICO 1

Aumentos reais no salário mínimo em % (2003 – 2014):



FONTE: DIEESE (2013).

Os autores alertam, entretanto, que em meados de 2010/2011, durante o final do governo Lula e início do governo Rousseff (2011-2015), “os limites ao modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, mostraram-se claros” (TEIXEIRA e PINTO, 2012; p. 935), originando os problemas enfrentados a partir da metade da gestão. Isso já podia ser notado nos indicadores macroeconômicos observados no País, influenciados pelo cenário externo e alguns condicionantes internos.

As manifestações populares ocorridas no Brasil em junho de 2013 clamando por ética na política, repúdio aos atos de corrupção, melhoria das questões urbanas, educacionais, no atendimento da saúde etc. se ainda não podem ser explicadas em sua totalidade devido à sua aproximação histórica, ao seu caráter espontâneo e pela ausência de lideranças convencionais³⁷,

³⁷ As manifestações populares de junho de 2013 inquietam analistas políticos, sociólogos e historiadores pelo seu caráter de espontaneidade: surgiram repentinamente e desapareceram do mesmo modo. Convocados principalmente pelas redes sociais da internet, reuniram milhares de pessoas em atividades públicas comparáveis às Diretas Já em 1985 e ao *impeachment* do presidente Collor em 1992. Todavia, aquelas mobilizações políticas geralmente eram preparadas durante semanas, precedidas de atos públicos de menor proporção. Os protestos de junho eram convocados em questão de horas, reunindo grande contingente de pessoas. Outra questão que surpreendeu os analistas foi a completa ausência de protagonistas e lideranças tradicionais de mobilização, como partidos políticos, entidades estudantis e sindicatos, que embora participassem dos atos públicos, não assumiram a vanguarda. Muitas vezes eram até mesmo hostilizados, uma contradição inequívoca em

abalaram a confiança da população em relação aos governos constituídos, sobretudo o governo federal. A popularidade da presidenta Rousseff, intocada até aquele momento, despencou.³⁸

O cenário de desgaste foi aprofundado com as denúncias de corrupção envolvendo a Petrobrás, influenciando diretamente nas eleições presidenciais de 2014. Sua reeleição foi obtida por percentuais mínimos antecidas por uma campanha eleitoral repleta de surpresas³⁹. O resultado do pleito dividiu o País. Uma intensa propaganda negativa dos principais veículos de comunicação contribuiu para a piora da imagem do governo, alimentada por um inconformismo das classes conservadoras, que contestaram judicialmente o resultado da eleição, recorrendo até mesmo ao expediente do *impeachment*, ainda que desprovidas de base legal que justificasse esse procedimento.

Reeleita, ainda em dezembro de 2014, a presidenta foi bastante imprudente no encaminhamento das medidas iniciais de ajuste fiscal que incluíram mudanças na legislação trabalhista, previdenciária e elevação da taxa básica de juros e da carga tributária, bem como o reajuste das tarifas administradas pelo governo em serviços essenciais como eletricidade e combustível.

A redução dos recursos orçamentários das áreas sociais e dos programas governamentais de financiamento estudantil, habitação e créditos subsidiados foi operada de forma unilateral e impositiva, sem uma negociação prévia com o Congresso Nacional, o empresariado e as entidades sindicais e estudantis. Não houve um esclarecimento público sobre a necessidade de tais

relação aos princípios de cidadania e liberdade de expressão encampados pelos movimentos de junho de 2013.

³⁸ Em abril de 2014, a vantagem da presidenta era bastante significativa em relação aos demais candidatos naquele momento, como demonstra a pesquisa divulgada pelo Instituto Datafolha: a petista teria a preferência de 43%, dos eleitores. Em seguida aparecia Aécio Neves com 18% e Eduardo Campos com 14%. Há ainda 19% que declaram votar em branco, nulo ou em nenhum deles, e 6% que não opinaram. A pesquisa realizada pelo IBOPE na mesma data (que substituiu na simulação o candidato Eduardo Campos pela candidata Marina Silva) apresentou resultado semelhante: Rousseff apareceu com 44% das intenções de votos contra 26% de Neves e 24% de Silva. Fontes: Datafolha e IBOPE, ambos em 04 de abril de 2014.

³⁹ O candidato Eduardo Campos faleceu em acidente aéreo, sendo substituído na disputa pela candidata Marina Silva. Dilma Rousseff, antes desfrutando de amplo favoritismo, foi reeleita com 54.501.118 de votos (51,64%) contra 51.041.155 de votos (48,36%) do candidato do PSDB Aécio Neves. Fonte: TSE.

ações por parte do governo, o que acabou passando a imagem de que Rousseff praticou “estelionato eleitoral”, o que piorou ainda mais o quadro de instabilidade política e insatisfação popular.⁴⁰

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

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

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

⁴⁰ Na pesquisa realizada pelo IBOPE, divulgada no dia 01 de abril de 2015 12% consideravam o governo ótimo ou bom. Os que consideravam o governo regular eram 23%. Os que achavam o governo ruim ou péssimo eram 64% enquanto 1% não soube responder. Os que aprovavam a forma como a presidente Dilma administrava o país eram 19%. Os que desaprovavam eram 78% e os que não souberam ou não responderam eram 5%, depois 8% e depois 4%. O Ibope ouviu 2002 pessoas, em 142 municípios entre os dias 21 a 25 de março de 2015. A pesquisa contrasta radicalmente com a pesquisa realizada pelo mesmo IBOPE divulgada um ano antes (abril de 2014, como já demonstrado). FONTE: IBOPE, em 01 de abril de 2015.

As principais crises políticas pelas quais tem passado as gestões petistas no governo federal – crise do *mensalão* e *petrolão* – foram enfrentadas de modo inteiramente desconcertante para um partido progressista. A admissão dos erros foi acompanhada de frases do tipo “nós erramos, mas os outros partidos também”, “a diferença dos nossos erros em relação aos outros é que nós apuramos e os outros não” ou “ninguém pode ser condenado antecipadamente sem julgamento”. Tais argumentações, além de simplistas, se revestem de um cinismo discursivo sem paralelo para um governo progressista.

Com efeito, o afastamento dos responsáveis pelos desmandos foi mais em função de uma pressão midiática e política intensa do que propriamente de uma iniciativa política do governo, levando em conta a demora com que esses afastamentos eram praticados (apenas quando a situação política era insustentável).

Como os casos de corrupção constatados durante a vida republicana são predominantemente oriundos da relação imprópria entre o público e o privado, na medida em que o crescimento da burocratização se impõe frente aos desafios surgidos da complexidade social, terá mesmo razão Bobbio (2001) quando discute os males originados pela ampliação da esfera de atuação do Estado?

A resposta não parece tão evidente. O crescimento da burocracia no Brasil e alhures é um fenômeno que estimula e produz corrupção, mas não é o único e certamente também não é o principal. Caso contrário, não existiriam casos de corrupção em nações em que o Estado tem uma escala de ação menor, como os países de tradição liberal; por outro lado, seguindo a mesma linha de raciocínio, países que oferecem ampla cobertura social como os países nórdicos estariam entre os mais corruptos do mundo, o que não se confirma na prática.

Tudo indica porém, que um maior aprimoramento das instituições da democracia moderna minimizaria os desvios dos recursos públicos, como defendem alguns críticos (MOISÉS, 2008). Refletindo sobre questões dessa natureza ainda durante o fim do regime militar, Coutinho passou a defender como tarefa das forças progressistas “a crescente socialização da política, a

incorporação permanente e “anti-prussiana” de novos sujeitos individuais e coletivos ao processo de transformação da realidade” (1984, p.45). Esse autor partia da premissa de que a histórica exclusão das massas populares das grandes decisões nacionais imposta pelos grupos dominantes precisava ser revista e que essa limitação era um dos principais entraves ao desenvolvimento social do País em um horizonte democrático.

Retoma-se aqui as ponderações de Bobbio (2011) sobre a relação entre Estado democrático e Estado burocrático, posto que a ampliação dos direitos sociais e trabalhistas em uma sociedade democrática implicava diretamente no crescimento do aparato burocrático e administrativo estatal. Esse crescimento do Estado antes restrito pela apropriação direta dos grupos oligárquicos e patrimonialistas era anterior ao domínio burguês, quando a maioria da população era tratada apenas na condição de súditos das elites; a democracia burguesa, ao inverter essa lógica, colocando os governantes na posição de representantes a serviço da população, conferiu ao Estado funções até então inéditas.

Por esse fio analítico também caminha Frigotto (2001), examinando a funcionalidade da extensão dos direitos conquistados pela classe trabalhadora ao sistema capitalista⁴¹ principalmente no Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos:

Foi a partir da primeira Guerra Mundial, dentro daquilo que a literatura denomina fordismo e, mais tarde, as políticas Keynesianas de planificação que se estatui a preocupação da constituição de uma sociedade que integra os trabalhadores, *como estratégia até de controlá-los, mas também como resultado das lutas dos trabalhadores organizados em sindicatos e partidos* [grifo nosso]. Resulta disso a desmercantilização da reprodução da força –de trabalho e a constituição de uma esfera pública burguesa. Com efeito, mesmo com profundas desigualdades e níveis diversos entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, a educação, a

⁴¹ “Do capital” seria a expressão mais propícia, conforme o raciocínio de Mészáros (2002), segundo o qual o sistema do capital perdura mesmo em países que implantaram formalmente o socialismo – denominado em seus artigos de países pós-capitalistas. Ele acredita que o sistema do capital é anterior a instalação do sistema capitalista de matriz burguesa envolvendo características não apenas estruturais, mas que também dizem respeito à subjetividade das pessoas; esta não é alterada unicamente mediante mudanças institucionais ou até mesmo econômicas.

saúde, o transporte, o lazer e cultura, a previdência social e o salário desemprego (em algumas poucas nações) passaram a se constituir em direitos sociais dos trabalhadores. Mediante as lutas dos próprios trabalhadores, o direito ao trabalho e à estabilidade no mesmo também foram se ampliando [...]. (FRIGOTTO, 2001, p. 75).

Frigotto alega que toda essa estrutura começou a ruir com o neoliberalismo, que desmantelou a rede de proteção existente até então. Nas nações em desenvolvimento, os direitos parciais conquistados igualmente passaram a ser retirados com o encolhimento do Estado praticado pelos governos a partir da década de 1990 no Brasil, especialmente o *direito ao trabalho*, base fundamental das sociedades humanas e sob o qual foi estruturado o complexo educacional das décadas precedentes que deveria oferecer mão de obra qualificada ao mercado (se não tão qualificada, dependendo do caso, mas certamente adequada aos setores produtivos).

A funcionalidade dessa rede de proteção trabalhista e social comentada por Frigotto (Ob. Cit.) ao capitalismo é bastante oportuna, não obstante terem resultado diretamente dos enfrentamentos de classe e não de qualquer sentimento de compaixão das classes dirigente em relação aos oprimidos. Para Hobsbawm (1995), essa cobertura estatal ajudou a melhorar sensivelmente as condições de vida dos trabalhadores, mesmo que paradoxalmente, do ponto de vista estrutural, a característica concentração de renda e exclusão social persistir-se.

Em dado momento histórico, entretanto, esse crescimento da esfera pública e da intervenção estatal na vida social e nas relações de produção e circulação do capital passou a ser questionado, como frequentemente vem sendo ressaltado nesse trabalho. Como a garantia dos direitos da população trabalhadora era feita sobretudo através da elevação da carga tributária e da extensão das atribuições governamentais, esses pontos passaram a ser objeto das críticas e investidas dos prepostos do mercado.

Nesse contexto, como interpretar o fato de que os recursos públicos extraídos da população sob a forma de impostos e tributos, ao invés de serem dirigidos à prestação dos serviços resultantes da conquista dos direitos sociais

e trabalhistas sejam *legalmente* direcionados a alimentar o capital especulativo por meio de serviços e amortizações de dívidas cada vez mais crescentes nas últimas décadas? E o que dizer dos ganhos incalculáveis do sistema bancário e dos fundos de pensão com “investimentos” nos títulos públicos *com plena cobertura legal*? Da cobrança extorsiva de juros dos consumidores por instituições financeiras astronomicamente acima da taxa básica de juros definida pelas autoridades monetárias? E da política de contenção salarial e restrição orçamentária das áreas sociais praticadas pelos governos para assegurar o pagamento dos mesmos especuladores nacionais e internacionais, públicos e privados? Onde iniciam e terminam então os interesses públicos e privados?

Quando os recursos públicos são aplicados para o público (ou são direcionados aos ganhos privados por mecanismos legais) não deve ser apenas um problema que precisa ser analisado unicamente à luz da legalidade burguesa, mas da sua legitimidade social; para isso, é preciso fugir à tendência simplista da criminalização institucional. Evidentemente, a ampliação do debate não elimina ou justifica tantos equívocos da esquerda na condução da gestão pública. Nem tampouco devem ser relativizados, senão tudo o mais seria permitido em termos ideológicos.

Em outro sentido, há plena concordância com a tese de que a corrupção está na essência das relações sociais instauradas pelo modo de produção capitalista, quando sua reprodução alça tudo à condição de mercadoria, subjetivando na esfera social valores individualistas voltados unicamente as recompensas materiais, que por sua própria natureza, são insaciáveis (MÉSZÁROS, 2002). Consequentemente, programas partidários, por mais igualitários que sejam, não protegem os atores sociais dos apelos e facilidades que levam ao lucro fácil e ilimitado. Incrustada na máquina pública em forma de valores assimilados culturalmente, a ideologia neoliberal (e, portanto, do dinheiro) está sempre à espreita, à espera da próxima oportunidade de concretização. Surgem as contradições no exercício do poder.

Teoricamente, a categoria gramsciana de *crise de hegemonia* não parece dar conta do atual cenário de crise⁴², caso as leituras que apontam a cooptação do PT pelos valores neoliberais estejam corretas. Valores esses que estão amplamente assimiladas por grande parte da opinião pública nos últimos 25 anos, pelo menos; talvez seja mais apropriado falar da *crise de liderança do projeto petista de inclusão social com expansão capitalista*, mediante o estímulo ao consumo e ao crédito, haja visto que a ideologia neoliberal, disseminada que está nos estratos sociais, continua forte e cada vez mais consolidada, pelo viés conservador.

Decerto, essa onda conservadora começou antes do PT assumir o poder, bem como suas consequências políticas, econômicas e sociais com a execução das políticas públicas desde então, principalmente para a educação.

A extensão da crise é surpreendente. O país, mergulhando em uma profunda crise econômica, incapacidade da liderança manifestada pelo Governo Rousseff, parece inepto em traçar uma definição clara do perfil de desenvolvimento econômico que será perseguido nos próximos anos. Mesmo a reforma ministerial realizada a pouco mais de nove meses depois do início do segundo mandato, dando maior espaço político ao PMDB, o principal partido da base aliada, não conseguiu garantir a maioria parlamentar necessária para evitar o processo de impeachment que a oposição instalou na Câmara dos Deputados em dezembro de 2015, que depois foi suspenso pelo pleno do Supremo Tribunal Federal.

A hegemonia política (que permitiu as vitórias eleitorais e a condução do processo político nacional) esvaziou-se durante a gestão Rousseff, não estando claro quais forças políticas terão as condições apropriadas para assumir o seu lugar. A crise de credibilidade é de igual modo um elemento

⁴² Ou de crises, para sermos mais exatos: a crise econômica alimenta a crise política, que dificulta o encaminhamento daquela e assim sucessivamente em um círculo negativo e prejudicial à classe trabalhadora. A surpreendente falta de iniciativa – e liderança – da gestão Rousseff no início do segundo mandato é um fator extremamente complicador, deixando-a a mercê do fisiologismo do PMDB e de suas lideranças que passaram a pautar as ações do governo. As derrotas seguidas do governo nas votações do Congresso Nacional em 2015 são dados concretos dessa situação.

agravador da situação política, pois todas as medidas anunciadas pelo governo são manifestamente insuficientes para angariar o apoio popular.

Alguns enxergam nesta situação o fim do *lulismo* enquanto alternativa político-ideológica de governo e o ressurgimento das teses neoliberais, fortalecido pelo esfacelamento político da gestão Rousseff, que não teria mais possibilidades reais de recuperação junto à opinião pública e aos agentes econômicos e políticos, restando-lhe a) o término prematuro do mandato com o processo do impeachment, b) o prosseguimento do mandato sob a égide dos grupos conservadores e fisiologistas representados no Congresso Nacional hegemonizado pelo PMDB (alternando vitórias parciais e derrotas frequentes em suas votações) ou c) a paralisia frequente dos seus projetos por conta dos fatos imprevisíveis desencadeados no âmbito das movimentações do Ministério Público, da Polícia Federal e do Poder Judiciário.

O PT, principalmente depois da *crise do mensalão* em 2006 e de modo mais acentuado na gestão Rousseff, foi perdendo grande parte do seu patrimônio ético ao tempo em que sua imagem de agremiação partidária comprometida com o social foi se diluindo. Sua retórica e prática política foram erguidas e sustentadas junto à opinião pública sob três grandes bandeiras: 1) a formulação e execução de políticas sociais com foco na distribuição de rendas, 2) a defesa da ética e da moralização da vida pública e 3) a democratização da administração pública com a participação da sociedade civil organizada na definição das prioridades da gestão.

Ainda que a discussão sobre os rumos da gestão Rousseff se afaste temporalmente dos objetivos analíticos desse trabalho, é pertinente sugerir sinteticamente do porquê dessas bandeiras terem sido profundamente questionadas nos últimos tempos:

- 1) A política social com foco na distribuição de renda, uma marca reconhecida das gestões petistas, foi seriamente comprometida com a crise econômica e o rigoroso ajuste fiscal promovido a partir de 2015. Os principais programas sociais na área de educação, habitação e distribuição de renda foram prejudicados. Enquanto na área educacional o PNE perdeu parte da sua eficácia com a ausência

do financiamento devido, programas como *Pronatec* e o *Fies* sofreram drásticas reduções de recursos; o *Minha Casa, Minha Vida* foi reformulado e sofreu atrasos em sua execução com a diminuição significativa das receitas originariamente previstas. Já o Programa *Bolsa Família*, outra vitrine da era petista, atingiu o limite da sua expansão, também por causa das restrições orçamentárias;

- 2) A defesa histórica da bandeira da ética se descolocou definitivamente da imagem cultivada pelo PT no decorrer da sua história, especialmente com os escândalos do mensalão e da Petrobrás, esse último gerador de crises políticas diárias alimentadas pelas ações judiciais e policiais que oferecem farta matéria jornalística. Uma ironia histórica semelhante ao ocorrido com o personagem público de caçador de marajás construído pelo político Fernando Collor: de *símbolo da moralidade pública aos olhos da maioria da população*, teve sua biografia permanentemente ligada ao que há de mais corrupto na vida política brasileira, em que todas as tentativas de desvincular-se são anuladas por novos fatos trazidos à tona em sua atuação no Senado Federal nos últimos anos. No caso do PT, essa contradição entre o discurso e a prática no âmbito da moralidade e da ética política foi bem mais devastadora por tudo que a agremiação representava;
- 3) A democratização dos espaços públicos, que se iniciou com a experiência gaúcha do orçamento participativo e alcançou o auge no plano federal com as Conferências Nacionais, também parece seriamente abalada enquanto prática de gestão por dois motivos principais: a) o *ajuste fiscal*, ao impedir a execução das propostas formuladas pela sociedade civil, retirando a credibilidade das consultas; b) a *apropriação dos espaços de governo* por elementos descomprometidos com a execução dessas políticas filiados tanto ao PT quanto aos demais partidos da base aliada do governo, reflexo dos redirecionamentos políticos da própria gestão Rousseff, mais preocupada em garantir uma maioria parlamentar, majoritariamente fisiológica.

Cabem, entretanto, algumas ressalvas.

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

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

Por esses motivos, responsabilizar a gestão do PT por todos os problemas nacionais não seria correto historicamente e analiticamente. Além do fato de que a crise do capital *no centro do sistema* estar se tornando cada dia mais aguda, influenciando fortemente a estabilização da economia e a normalização institucional da política brasileira, alguns outros fatos da história recente do País apontam para uma maior deterioração desse quadro descrito acima.

O primeiro deles se refere ao ressurgimento da direita política, abrigando tendências fascistas e, portanto, tendentes à prática do golpismo, com apoios nos partidos políticos e em segmentos do Poder Judiciário, do Poder

Legislativo, das Igrejas cristãs e sobretudo, dos grandes veículos de comunicação. O nível de intolerância e as demonstrações de discriminação e preconceito estão surpreendente e rapidamente crescendo, oferecendo sério risco à integridade das instituições democráticas.

Com efeito, certo grau de coesão social é importante para a consecução de metas e objetivos comuns de fortalecimento das instituições e para que se possa oferecer alternativas viáveis de resolução dos grandes problemas nacionais encaminhamentos e coordenados pelo governo federal. Na hipótese da existência de antagonismos e cisões que comprometam gravemente a unidade do conjunto da sociedade em tornos desses compromissos básicos, o próprio papel do poder público e dos seus representantes em uma democracia de feição representativa estará em cheque.

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

Derrotados eleitoralmente, eles lançaram mão de toda a sorte de recursos, mesmo questionáveis legalmente, com a complacência e apoio de outros agentes políticos e os seus aliados nos mais variados espaços sociais, desde que o fim (o alcance do poder político) fosse atingido. O que se vislumbra é que a tentativa de arrematar o poder político a qualquer custo, da mesma maneira que as extremas divisões sociais, compromete e ameaça as instituições democráticas, posto que a própria institucionalização das regras eleitorais e do ordenamento legal que confere aos representantes políticos eleitos a estabilidade dos seus mandatos estaria envolta em permanente incerteza e ao sabor das conjunturas.

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

Renasce, nesse contexto, o espírito golpista bastante frequente na história brasileira. O mesmo espírito golpista que questionou a eleição de Vargas em 1950, a de Kubistchek em 1955 e a posse de Goulart em 1961, a implacável resistência oferecida aos seus projetos de gestão sempre acompanhadas dos golpes intentados contra seus respectivos governos; a culminância desses movimentos com o estabelecimento de 21 anos de regime militar e a consequente exclusão da maioria da sociedade nas decisões nacionais obedeceu à regra dos sistemas de governo existentes em grande parte da história política e social brasileira.

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

Não existem dúvidas de que está em andamento uma nova *escalada golpista*, articulada pela grande imprensa, por segmentos do Poder Judiciário, pelos grandes grupos econômicos associados e pelos principais partidos de oposição ao governo Rousseff, aproveitando-se, em grande medida, dos equívocos históricos cometidos pelo PT; mas principalmente, do gravíssimo cenário macro econômico que, por sua vez, alimenta a crise política e vice-

versa. Esta crise atinge todos os ramos econômicos, prejudicando diretamente os segmentos médios e populares da sociedade; dada a magnitude da crise econômica e política, a saída deste quadro de dificuldades se revela extremamente complexa.

As incertezas enumeradas do espectro político denotam o fim do terceiro ciclo econômico brasileiro colocado em prática nas últimas décadas que, esquematicamente, podem ser caracterizados do seguinte modo:

- a) De 1950 a 1990: um modelo de substituição de importações capitaneado pelas multinacionais e por empresas públicas paralelamente à expansão das atividades estatais quando a intervenção direta do poder público nas atividades econômicas foi realizada com base na emissão monetária sem lastro real e do recurso ao déficit público às voltas com surtos inflacionários; o PIB apresentava até o começo da década de 1980 expressivo crescimento até que dívida externa aumentasse exponencialmente (causada pela elevação das taxas de juros internacionais) associado ao descontrole inflacionário;
- b) De 1990 a 2003: minimização das funções do Estado, abertura do País ao capital externo – principalmente especulativo e proveniente das privatizações -, rigoroso ajuste fiscal e estabilização monetária com modesto crescimento do PIB; a dívida pública, apesar da diminuição do Estado, foi ampliada significativamente enquanto os direitos sociais constitucionalizados em 1988 foram restringidos. As crises cambiais foram recorrentemente provocadas, em consequência dos desajustes econômicos nos países emergentes e no mercado asiático.
- c) De 2003 a 2014: retomada da capacidade de investimento estatal, ampliação do crédito e crescimento do mercado interno via estímulo ao consumo. O ambiente externo foi extremamente favorável às exportações e os direitos sociais foram ampliados no contexto de estabilização monetária e cambial, apesar da crise estrutural do capital ter se manifestado com mais intensidade a partir de 2008, o que viria a interromper o crescimento econômico em curso.

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

Ao passo que arriscar qualquer previsão sobre os próximos episódios na área econômica e em escala política nacional seria uma tarefa pretensiosa e temerária, o maior aprofundamento desses problemas contemporâneos é uma empreitada que foge ao objeto principal dessa pesquisa; por isso, retornar ao mesmo é necessário, sem, contudo, evidenciar a necessidade de maior investigação desses temas em momentos futuros, com o benefício do distanciamento temporal, que trará maior lucidez no exame da história política brasileira a partir do segundo mandato da presidente Rousseff.

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

4 AS MUDANÇAS EDUCACIONAIS SOB A PERSPECTIVA DO NEOLIBERALISMO

*“Podemos, pois, dizer que a essência do homem é o trabalho. A essência humana não é, então, dada ao homem; não é uma dádiva divina ou natural; não é algo que precede a existência do homem. Ao contrário, a essência humana é produzida pelos próprios homens. [...] É um processo histórico”.*⁴³

4.1. As premissas gerais das mudanças e seu contexto histórico

A crise do sistema capitalista iniciada nos anos de 1970 operou mudanças significativas no processo de produção e organização do trabalho em todo o mundo. O modelo fordista⁴⁴ e taylorista⁴⁵ já não correspondiam as exigências impostas pelos novos padrões tecnológicos e organizacionais, sendo necessários procedimentos diferentes de formação e qualificação profissional. Os trabalhadores precisavam atender à nova dinâmica do sistema produtivo, que exigia um perfil mais flexível e polivalente; eles precisariam se adequar às modificações estruturais em uma fase de escassez de empregos (CHAUÍ, 1999; FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003; DIÓGENES, 2013; HERMIDA, 2008; GALVANIN, 2005; SANTOMÉ, 2003; SILVA JÚNIOR, 2003).

No início dos anos de 1990, as reformas educacionais foram implantadas na América Latina com base nos encontros internacionais promovidos pela Unesco com financiamento do Banco Mundial⁴⁶. Encontros como a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* em Jomtien

⁴³ SAVIANI, Dermeval. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. Revista Brasileira de Educação. v. 12 n. 34 jan. /abr. 2007, p. 154.

⁴⁴ Expressão criada por Henry Ford (1863-1947) em 1914. Refere-se aos sistemas de produção em massa e gestão implantado nas linhas de montagem de automóveis com modelos padronizados e rígidos de funcionamento que modificaram radicalmente os modelos de produção capitalista.

⁴⁵ Modelo de administração desenvolvido pelo engenheiro norte-americano Frederick Taylor (1856-1915), que propunha a aplicação de procedimentos científicos na administração das empresas com vistas a uma maior racionalização na utilização dos recursos.

⁴⁶ Na verdade, o Banco Mundial é constituído por um conjunto de instituições agregadas, como nos informa Silva apud Hermida (2008, p. 63). São elas: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, a Agência Internacional de Desenvolvimento, a Corporação Financeira Internacional, a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais e o Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos.

(UNESCO, 1990) e a *Conferência de Nova Delhi* (UNESCO, 1993) orientaram politicamente a linha que estas reformas deveriam seguir.

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

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

Os países da América Latina foram reformando seus sistemas educacionais sob as orientações neoliberais como um meio de se adequarem as imposições do sistema capitalista. Souza e Faria (2004, p. 567) mencionam as reformas educacionais conduzidas pelo governo militar do Chile (1980) e pelos governos da Argentina (1992), Bolívia (1994), Colômbia (1993) e do México (1991), todas caracterizadas por um forte processo de descentralização. Silva Júnior (2002, p. 78) atesta que no Brasil, o *Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003)* “é a expressão brasileira do

movimento planetário orquestrado pela Unesco, Bird/Banco Mundial e assumido como orientador das políticas públicas para a educação [...]” em sintonia com as reformas em andamento na região.

As reformas educacionais, de modo geral, foram condicionadas pelos critérios determinados pelo Banco Mundial – principal agência de financiamento multilateral – de *eficiência*, *eficácia* e *produtividade*, lógicas do mercado que passaram a fazer parte do cotidiano da política educacional brasileira implementada principalmente durante a gestão de Paulo Renato Souza (1995/1998; 1999/2002) no Ministério da Educação. Durante sua gestão, a política educacional foi direcionada ao atendimento das exigências impostas pelos “organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a ideia do livre mercado” [...]. (FRIGOTTO, CIAVATTA, 2003, p. 103).

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

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

A assimilação da lógica de mercado aos procedimentos e objetivos do sistema educacional representou uma das mais profundas mudanças em termos de funcionalidade das escolas e instituições educacionais sob a

responsabilidade do Estado (PERONI, OLIVEIRA, FERNANDES, 2009). A comunidade que utilizava os “serviços educacionais” passou a exigir resultados que iam além de uma formação escolar geral; os “investimentos” precisavam render o retorno esperado, não importando se esse retorno se daria com a descaracterização do papel essencial da escola. Era necessário que as instituições educacionais preparassem seus usuários para a dita “empregabilidade”, com as consequências advindas do que tudo isso pudesse significar no novo conceito do emprego, a *empregabilidade* do século XXI.

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

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

Do ponto de vista institucional, a educação brasileira foi reordenada poucos anos antes da posse de Cardoso na presidência. Resultado do modelo federativo consagrado pela CF/88 (BRASIL, 2013) é função da União prestar assistência técnica e financeira aos sistemas educacionais, exercer o papel de coordenação das políticas gerais, manter a sua própria rede (Instituições Federais de Ensino Superior e os Institutos Federais de Educação Básica e

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

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

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

Como formas jurídicas, emanadas de uma determinada organização social, que permitem consagrar os interesses políticos, sociais e econômicos das classes dominantes, isto é, os interesses da hegemonia. As leis são a expressão de normas, valores e padrões das classes dominantes de uma sociedade num determinado tempo histórico. Elas acarretam, de forma implícita ou manifesta, a lógica que essas classes dominantes querem impor para o resto da sociedade (HERMIDA, 2008; p. 54).

Era difícil a realidade da educação durante a década de 1990 no momento em que esse ordenamento legal era aprovado. Existiam enormes diferenças em termos de acesso ao sistema, reflexo das desigualdades sociais e regionais. Utilizando dados do PNE/2001, Callegari (2008) informa que em

1996, no segundo ano do governo Cardoso, existiam aproximadamente 16,0 milhões de brasileiros analfabetos a partir dos 15 anos enquanto as matrículas no Ensino Fundamental alcançavam 25,9 milhões, na faixa etária de 7 a 14 anos, correspondendo a uma taxa de escolarização de 90,8% faltando cerca de 3 milhões de matrículas para a universalização do Ensino Fundamental em idade própria.

No tocante as taxas de analfabetismo, embora as mesmas tenham experimentando significativa redução em relação ao conjunto da população ao longo das décadas, ainda assim continuavam bastante elevadas em comparação com outras nações, traduzidas nos seguintes percentuais: 64,9% em 1920 (11.401.715), 56,0% em 1940 (13.269.381), 50,5% em 1950 (15.272.632), 39,6% em 1960 (15.964.852), 33,6% em 1970 (18.146.977), 25,4% em 1980 (18.651.762), 20,1% em 1991 (19.233.239) e 14,7% em 1996 (15.560.260).⁴⁷ Durham (1999) informa que de 1970 a 1996, pela primeira vez, houve a redução do número absoluto de analfabetos. A tabela a seguir ilustra o fato:

Tabela 1 - Taxa de Analfabetismo na faixa etária de 15 anos ou mais por grupos de idade Brasil (%)

Ano	15 anos ou menos	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 ou mais anos
1970	33,6	24,3	26,5	29,9	32,9	38,5	48,4
1980	25,4	15,5	15,6	18,0	24,0	30,8	43,9
1991	20,1	12,1	12,2	12,7	15,3	23,8	38,3
1995	15,6	6,8	7,5	9,3	11,0	16,7	32,7
1996	14,7	6,0	7,1	8,1	10,2	15,5	31,5

Fonte: IBGE – PNAD (1996) apud Durham (1999, p. 238).

⁴⁷ Fonte: Censos Demográficos IBGE: 1920, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991. PNAD (IBGE) 1996 e Contagem Populacional 1996.

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

As tabelas seguintes ilustram esta situação:

Tabela 2 - Educação Infantil Matrícula Inicial na Pré-escola Total e Porcentagem no ensino particular Brasil (1987-1997)

Ano	Total Geral	Particular	
	Nº	Nº	%
1987 ⁽¹⁾	3.296.010	1.121.781	34,0
1988	3.375.834	1.041.294	30,8
1991	3.628.285	1.029.465	28,4
1993	4.196.419	1.018.299	24,3
1996	4.270.376	1.019.487	23,9
1997	4.292.208	987.432	23,0

Fonte: MEC/INEP/SEEC APU Durham (1999, p. 234).

Tabela 3 - Ensino Fundamental Matrícula Inicial Total e Porcentagem no Ensino Particular Brasil (1975-1997)

Ano	Total Geral	Particular	
	Nº	Nº	%
1975	19.549.249	2.522.099	12,9
1980	22.598.254	2.898.074	12,8
1985 ⁽¹⁾	24.769.359	2.989.266	12,1
1989	27.557.542	3.442.984	12,5
1991	29.203.724	3.618.012	12,4
1996	33.131.270	3.707.897	11,2
1997	34.229.388	3.663.747	10,7

Fonte: MEC/INEP/SEEC APU Durham (1999, p. 234).

Tabela 4 - Ensino Médio Matrícula Inicial Total e Porcentagem no Ensino Particular Brasil (1971-1997)

Ano	Total Geral	Particular	
	Nº	Nº	%
1971	1.119.421	487.048	43,5
1975	1.935.903	877.036	45,3
1980	2.189.182	1.310.921	46,5
1985	3.016.138	1.004.228	33,3
1989	3.477.859	1.056.469	30,4
1991	3.770.230	1.017.612	27,0
1996	5.739.077	1.176.519	20,5
1997	6.405.057	1.267.065	19,8

Fonte: MEC/INEP/SEEC APU Durham (1999, p. 234).

As principais medidas tomadas pelo governo FHC em relação à educação estavam delineadas em seu Programa de governo, intitulado *Mãos à obra Brasil: Proposta de governo* (CARDOSO, 2008). Em relação, por exemplo, ao financiamento da Educação Básica e à instituição do FUNDEF – que será examinado adiante -, após fazer o diagnóstico de que se gastavam mal os recursos educacionais comparando-se aos montantes despendidos em outros países⁴⁸, previu-se neste documento, que era necessário o estabelecimento de

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

⁴⁸ A íntegra do documento sobre essa questão diz o seguinte: “O problema da baixa qualidade da educação no Brasil não pode ser explicado somente por escassez de recursos na área. De fato, a proporção do PIB que nosso país dedica à educação (3,7%) é um pouco menor do que a do Japão (4,9%) ou Estados Unidos (5,2%), mas é igual à do Chile e maior do que a da Coreia (3,6%), Índia (3,3%) e Espanha (3,2%). O problema em nosso país é que se gastam mal os recursos destinados à educação. Enquanto os professores são mal remunerados, as escolas públicas são depauperadas e há carência de material didático, observa-se peso excessivo das funções-meio, como gestão financeira, compras, distribuição etc., que chegam a representar de 30% a 50% dos dispêndios totais com a educação” (p. 48-49). De acordo com a avaliação dos formuladores do Programa do PSDB à presidência da República em 1994, a questão educacional resumia-se então a um problema de má gestão dos recursos, que solucionado adequadamente, mudaria substancialmente os indicadores, revertendo as taxas negativas históricas.

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

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

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

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

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

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

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

Essa concepção de educação focalizada contraria as teorias educacionais alicerçadas no princípio da escola unitária defendida por Gramsci (2001) por fragmentar o saber e consolidar a separação entre um processo formativo destinado às elites, mais refinada e global e àquela educação impingida às classes trabalhadoras, em que são oferecidas apenas competências básicas para que possam ingressar no mercado de trabalho, negando-lhes o acesso ao saber em suas variadas possibilidades.

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

Na compreensão de Hermida (2002)

Pode-se afirmar que as propostas para a educação nacional do governo Fernando Henrique Cardoso se inserem estrategicamente no cronograma traçado para a reforma do Estado brasileiro, em *estreita sintonia com as políticas econômicas e sociais desenhadas pelos grandes organismos financeiros internacionais*: Banco Mundial, FMI e a CEPAL [...].

Segundo o governo, o processo de modernização baseia-se na ideia de que o modelo estatal-intervencionista – apoiado na ideologia desenvolvimentista – chegou a seu completo esgotamento. Com o processo de mundialização do capital ocorrido na última década, o que resta é alinhar o Brasil às políticas de corte neoliberal consolidada no Consenso de Washington (p. 302-303, grifo nosso).

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

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

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

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

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

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

Lessa e Tonet (2011) alegam que todo ato de trabalho possui uma dimensão social. É o resultado da história passada, expressão do desenvolvimento anterior de toda a sociedade que promove alterações na situação histórica concreta em que vive toda a sociedade, abrindo novas possibilidades e gerando novas necessidades que conduzirão ao desenvolvimento futuro. Em consequência, eles afirmam que os novos conhecimentos adquiridos se generalizam em duas dimensões bastante importantes: “tornam-se aplicáveis às situações mais diversas e transformam-se em patrimônio genérico de toda a humanidade na medida em que todos os indivíduos passam a compartilhar dos mesmos” (p. 26-27).

Continuando com esses autores:

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

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

É interessante voltar a Saviani (2007):

Ora, essa divisão dos homens em classes irá provocar uma divisão também na educação. Introduz-se, assim, uma cisão na unidade da educação, antes identificada plenamente com o próprio processo de trabalho. A partir do escravismo antigo passaremos a ter duas modalidades distintas e separadas de educação: uma para a classe proprietária, identificada como a educação dos homens livres, e outra para a classe não proprietária, identificada como a educação dos escravos e serviçais. A primeira, centrada nas atividades intelectuais, na arte da palavra e nos exercícios físicos de caráter lúdico ou militar. E a segunda, assimilada ao próprio processo de trabalho.

Estamos, a partir desse momento, diante do processo de institucionalização da educação, correlato do processo de surgimento da sociedade de classes que, por sua vez, tem a ver com o processo de aprofundamento da divisão do trabalho [...].

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

Assertivamente, Mézaros (2008) alega que a educação serviu ao propósito de não apenas fornecer mão de obra qualificada ao sistema produtivo capitalista, mas gerar e transmitir um conjunto de valores legitimadores dos interesses dominantes. Por esses mecanismos, a subordinação à lógica do capital é realizada sem a efetiva percepção dos dominados; a educação, que antes servia à libertação e ao enriquecimento da subjetividade humana, se transforma então em um instrumento de dominação da maioria da população em benefício da minoria dominante.

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

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

A mesma autora destaca que as reformas implantadas no Brasil iniciaram uma nova regulação das políticas educacionais, a saber: a) a centralidade atribuída à administração escolar nos programas de reforma, em que a escola transformou-se no núcleo do planejamento e da gestão; b) o financiamento *per capita*, com a criação do FUNDEF (e depois FUNDEB), c) a regularidade e a ampliação dos exames nacionais de avaliação, “bem como a avaliação institucional e os mecanismos de gestão escolares que insistem na participação da comunidade” (Ob. Cit. 2005, p.1130).⁴⁹

⁴⁹ Os principais projetos federais sob a responsabilidade do ministério da educação são: Programa Universidade para Todos (PROUNI); Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que contém vários programas; Sistema de Seleção Unificada para ao Ensino Superior (SISU); Plano de Ações Articuladas (PAR) e seus desdobramentos. No quesito das transferências financeiras os principais políticas federais são o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), o Brasil Alfabetizado e o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). (GOUVEIA, 2010). Informações adicionais sobre os Programas federais consultar, dentre outros, Diógenes (2013) e Hermida (2008).

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

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

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

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

- Acesso: PROINFÂNCIA (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil) PROJOVEM (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), PBA (Programa Brasil Alfabetizado), REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), PROUNI (Programa Universidade para Todos), PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico);

- Permanência; PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar), Caminho da Escola, PNAES (Programa Nacional de Assistência Estudantil);
- Equalização de oportunidades; FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola e suas modalidades) PAR (Plano de Ações Articuladas), ações afirmativas de cunho social e étnico-racial na Educação Superior;
- Atenção à diversidade; Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Educação Indígena, Pronacampo (Programa Nacional de Educação do Campo), Programa Incluir;
- Condições de qualidade a exemplo dos programas/Ações de valorização dos profissionais da educação: Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL); cursos da Rede Nacional de Formação Continuada; Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC); cursos do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR); Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID); Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública; Programa de Formação para os Funcionários da Educação Básica (PROFUNCIONÁRIO), Diretrizes Curriculares Nacionais;
- Avaliações de larga escala: Provinha Brasil, Prova Brasil, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE).

A seguir, serão analisados os principais arranjos institucionais realizados pelos governos brasileiros no campo do financiamento educacional e das modificações operadas no âmbito da Educação Superior que ilustram de modo significativo os efeitos das políticas neoliberais e no quesito inerente às consequências do neoliberalismo para o processo de democratização das instituições educacionais, questões fundamentais que exemplificam

cabalmente as alterações de alguns aspectos da educação brasileira no decurso da implementação daqueles princípios ideológicos.

No que diz respeito à temática do financiamento da Educação Básica, esse ponto, ao longo dos anos de 1990, ganhou relevo muito mais em função da escassez dos recursos à disponibilidade do poder público para os investimentos que precisavam ser feitos e da pressão pela otimização dos gastos do que pela percepção pelo conjunto da sociedade de que deveriam ser garantidos os aportes financeiros necessários para a concretização de uma educação de qualidade.

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

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

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

A discussão será iniciada pelo tema do financiamento.

4.2 O financiamento da educação brasileira: um modelo insuficiente

O modelo de federalismo brasileiro vigente desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 reconheceu a autonomia entre todos os entes federativos, incluindo pela primeira vez, os Municípios, que reivindicavam tal condição desde a época imperial no século XIX. A autonomia política,

administrativa e financeira, entretanto, não significava por vezes independência, razão pela qual a CF/1988 (Ob.Cit.) definiu detalhadamente em que termos a autonomia dos seus entes federativos seria exercida.

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

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

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

Outro avanço foi o reconhecimento dos municípios como entidades autônomas, tanto no sentido político quanto administrativo. O redesenho institucional supriu importantes lacunas e reduziu grande parte do modelo centralizador de receitas que estavam sendo praticadas desde o regime militar. A nova Carta atenuou esta situação, mesmo havendo a continuação de ambivalências e contradições. Também persistiram amplas diferenças e desigualdades, principalmente financeiras, entre as unidades da federação.

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

Na opinião de Lopreato (2002), caberia à União a liderança da formulação de um novo sistema tributário, essência do modelo federativo; contraditoriamente, o governo federal é o principal agente da descaracterização da fórmula tributária em vigência, dada sua negligência na regulamentação de mecanismos de distribuição mais equânime das receitas, a ilimitada necessidade de arrecadação e a criação de dispositivos legais que o desobrigam das transferências da totalidade dos recursos já existentes, sem maiores consequências, como a imposição das contribuições provisórias.⁵⁰

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

⁵⁰ Que na realidade são compulsórias para a sociedade, como as Contribuições de Intervenção sobre o Domínio Econômico (CIDE) de competência exclusiva da União previsto no art. 149 da CF. A CIDE combustíveis, a mais conhecida, criada pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, no governo Cardoso. Incide sobre a importação e a comercialização de gasolina, diesel, querosene de aviação, óleos combustíveis, gás liquefeito de petróleo (GLP), álcool etílico combustível e seus respectivos derivados. 71% dos recursos arrecadados vão para a União e 29% do restante para os estados e o Distrito Federal. Outro exemplo foi a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que vigorou entre os anos de 1997 a 2007, incidindo sobre os débitos lançados sobre as contas mantidas pelas instituições financeiras. Oficialmente, deveria custear despesas da saúde, previdência social e colaborar nos esforços de combate e erradicação da pobreza. Na prática, prestou-se a outras finalidades, distintas das necessidades originais.

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

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

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

Da criação do subsídio literário de 1772 ⁵¹ à transferência de responsabilidade para que os municípios financiassem a educação (realizada

⁵¹ De acordo com Pinto e Adrião (Ob.Cit., p. 24), o subsídio literário correspondia a uma taxa estimada em dez reais sobre cada cana canadense (2.622 litros) de aguardente e de um real em cada arrátel (0,429 quilogramas) de carne que deveria ser aplicado em educação. Os relatos

pela União através do Ato Adicional de 1834), as definições de fontes próprias para os sistemas educacionais realmente só se tornaram possíveis a partir de 1934 na era Vargas.

Gemaque (2004) informa porém, que já durante o Brasil Império, o senador Rui Barbosa apresentou uma proposta de financiamento engenhosa para a época, estimada em 13 fontes de receitas que incluíam

donativos, sobras das despesas orçamentárias do Ministério dos Negócios do Império; rendas e transferências de bens, criação de um imposto específico em nível nacional a ser cobrado dos cidadãos varões, maiores de 21 anos (p. 35).

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

Pinto e Adrião (Ob. Cit., p. 26) com base em Oliveira (2001) apresentam o quadro a seguir, sintetizando a história do financiamento educacional no Brasil:

QUADRO I

Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil

Ano	Disposição legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10% (a)	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15 a 20% (b)	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional 1	-	-	20% (c)
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal 1988 (d)	18%	25% (d)	25% (d)

Fonte: Oliveira (2000) apud Pinto e Adrião (2006, p. 26).

da época, conforme os autores, indicam que essa providencia legal foi insuficiente para mudar a situação precária da educação brasileira.

De fato, a vinculação das receitas para a área educacional figurou pela primeira vez na Constituição Federal (CF) de 1934; entretanto, foi suprimida em 1937 e novamente colocada nas cartas legais de 1946 e de 1967 (através da Emenda Constitucional de 1969 e na Emenda nº 24, de 1983). Finalmente, foi prevista na CF de 1988 em seu artigo nº 12 (CALLEGARI, 2008)⁵². Mas essa vinculação constitucional não significa que este problema tenha sido equacionado de fato. Para esclarecer melhor essa problemática, é interessante examinar os arranjos institucionais implantados pelo governo brasileiro desde a década de 1990.

Pereira (2007, p. 66) informa que a CF/ 1988 define nos artigos 212, 213 e 60 as formas de financiamento da educação escolar, além do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) do seguinte modo: 1) o Artigo 212 determina os percentuais de vinculação de cada esfera administrativa com vistas à *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*; 2) o artigo 213 especifica como os recursos públicos poderão favorecer o ensino privado; 3) e o artigo 60, do ADCT, reafirma o compromisso do Poder Público no tocante à vinculação de percentuais mínimos com vistas à universalização do Ensino Fundamental e à erradicação do analfabetismo.

O detalhamento da aplicação dos recursos para o ensino está descrito na LDB/96, precisamente em 10 artigos (68 ao 77). O conjunto de reformas realizadas no campo educacional brasileiro, a partir da década de 1990, tomou como base a já mencionada *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* no qual ficou definido que os países com altas taxas de analfabetismo e que não tivessem universalizado o acesso à educação básica “deveriam desencadear ações para, num prazo de dez anos [...] universalizar a Educação Básica, melhorar os resultados da aprendizagem, reduzir pela metade as taxas de analfabetismo entre os adultos [...].(p. 70).

⁵² Outro trabalho elucidativo sobre o histórico das propostas e incorporações legais das vinculações orçamentárias no Brasil é a dissertação de Mestrado de Mendes (2012), intitulada *A relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (FUNDEF-FUNDEB)* defendida na Universidade Federal do Pará. Outras avaliações sobre o financiamento educacional, focando especialmente no FUNDEF que valem a pena serem conferidos são os trabalhos de Melchior e Monlevade (1997) e Oliveira e Adrião (2001).

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

Sobre isso, Frigotto e Ciavatta (2003) dizem que

Como co-patrocinador da Conferência de Jomtien, o Banco Mundial adotou as conclusões da Conferência, elaborando diretrizes políticas para as décadas subsequentes a 1990 e publicando o documento *Prioridades y estrategias para la educación*, em 1995. Reitera os objetivos de eliminar o analfabetismo, aumentar a eficácia do ensino, melhorar o atendimento escolar e recomenda ‘a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos’, o estreitamento de laços da educação profissional com o setor produtivo e entre os setores público e privado na oferta de educação, a atenção aos resultados, a avaliação da aprendizagem, a descentralização da administração das políticas sociais. Retoma, também, a teoria do capital humano por meio da inversão em capital humano e atenção à relação custo/benefício (p.99-100).

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

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

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

[...] O próprio empresariado industrial nacional vê a possibilidade de auferir maiores lucros com a presença das multinacionais e de explorar o mercado do ensino.

Que a abertura de mercados para as empresas multinacionais e os bancos estrangeiros se tornou necessária e a globalização inexorável. [...]

Aconselham a mudança de rumos aos investimentos na educação. Propõem redução de custos e induzem o pensamento de que a educação básica [...] seja prioridade de investimentos e os demais níveis de ensino podem ser ofertados pelas empresas de ensino privadas.

Pressionam os ministros e técnicos para que a tomada de decisões favoreça a entrada de capitais por meio de empresas de construção civil, transporte, telefonia, alimentos e equipamentos, abrindo mercado para o capital.

Tratamento da educação como serviço público que pode ser transferido para as empresas privadas [...]. (SILVA, I., 2003, p. 287-288).

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

Implantado com base na Emenda Constitucional nº. 14, de 12 setembro de 1996, regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, bem como pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997, o principal mecanismo inicialmente formulado para financiar a educação pública foi justamente FUNDEF, um conjunto de fundos contábeis formado por recursos oriundos dos três níveis da administração pública. Por esse fundo, houve a subvinculação das parcelas dos recursos constitucionalmente destinados à educação para o Ensino Fundamental durante a gestão do Ministro Paulo Renato de Sousa.

Em cada estado, o FUNDEF foi composto por recursos do próprio Estado e de seus Municípios, sendo constituído por 15% do: Fundo de Participação do Estado (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº

87/96; e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp.). Os recursos do FUNDEF eram redistribuídos automaticamente aos Estados e aos seus Municípios proporcionalmente ao número de matrículas no Ensino Fundamental das correspondentes redes de ensino, constatados no censo escolar realizado pelo ministério referente ao ano anterior.

A partir do ano 2000, de acordo com Pereira (2007, p.72), o critério de definição foi modificado. O cálculo passou a ser feito com base: a) no quantitativo de matrículas no Ensino Fundamental regular (1ª a 4ª e 5ª a 8ª série) e na modalidade educação especial; b) no valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os segmentos da 1ª a 4ª e da 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental regular e todas as séries do Ensino Fundamental na modalidade especial; c) no diferencial de 5% entre o valor por aluno/ano a ser considerado para os alunos da 5ª a 8ª séries e de todas as séries da Educação Especial, e no valor a ser considerado para as matrículas da 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental regular. Os recursos do FUNDEF deveriam ser empregados exclusivamente na *Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino Fundamental* (40%) e na valorização do seu magistério (60%).

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

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

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

O processo de municipalização se transformou na realidade em um processo de *prefeituração* (LIRA, S., 2014)⁵³, enquanto os Estados, e principalmente a União, deixaram de cumprir suas obrigações constitucionais: os primeiros, pela ausência de instrumentos financeiros dado a constituição e a natureza do FUNDEF; o segundo, por não exercer sua competência supletiva (especialmente) e redistributiva, incluindo iniciativas de diminuição de receitas aos demais entes federados e desvios de parte das existentes para outras esferas do governo (CRUZ, R., 2009; MOLENVADE, 1997, 2007; PEREIRA, 2007, 2012; PINTO, 2002, 2007, 2010).

A tabela preparada por Pereira (2007, p. 85) detalhando o total de recursos sonegados expõe o descumprimento da União relativo a lei do FUNDEF e atesta de a penalização financeira dos Municípios⁵⁴:

Tabela 5⁵⁵ Valor do custo-aluno mínimo legal e praticado no Ensino Fundamental da Rede Pública (1998-2006)

⁵³ Segundo a autora, o processo de prefeiturização caracterizou-se por: “indução federal para expansão da rede e da oferta, especialmente com a fonte de contribuição social do Salário-Educação gerenciada pelo MEC/ FNDE; abandono ou omissão do ente estadual; professores não titulados com salários irrisórios; classes multisseriadas; escolas unidocentes”. Ela acrescenta que “Essa expansão ocorreu nas redes municipais, principalmente, com custos por aluno baixíssimos, e não se tratou nem de descentralização, nem de democratização, e sim redundou em fortalecimento do poder local, oligárquico” (Ob. Cit., p.79).

⁵⁴ A partir de dezembro de 2015, só em Alagoas, 18 prefeituras receberam os valores não repassados pela gestão FHC mediante decisões judiciais. A CNTE também tem ação judicial contra o governo federal com o mesmo objetivo. O Ministério Público Federal formou uma comissão de promotores para acompanhamento do uso dessas transferências, que no entendimento daquele órgão, devem ser aplicados exclusivamente em educação. Essa posição encontra resistência de muitas prefeituras que alegam que esses recursos devem ser usados livremente, uma vez que as mesmas assumiram as despesas educacionais com recursos próprios em razão do não- cumprimento das obrigações da União à época do Fundef.

⁵⁵ Legenda: VL= Valor Legal; VP=Valor Praticado; V=Variação (VPx100/VL). NUNES (2007).

ANO	RECEITA FUNDEF	MATRÍCULAS	VL	VP	V (%)	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO
1998	12.933.024.000	32.380.024	399,41	315,00	- 21,13	766.983.008
1999	15.346.533.820	32.753.878	468,54	315,00	-32,78	609.673.036
2000	17.649.188.220	32.500.897	543,04	333,00	-38,68	539.036.524
2001	19.948.746.473	32.062.387	622,18	363,00	-41,66	528.165.450
2002	22.950.798.230	31.889.163	719,70	418,00	-41,92	421.804.264
2003	25.176.607.294	31.136.627	808,58	446,00	-44,84	335.745.800
2004	28.620.321.720	30.656.321	933,58	537,71	-42,40	379.708.940
2005	32.744.776.100	31.782.947	1.030,00	620,05	-39,80	395.265.045
2006	35.980.524.321			682,60		313.700.235

FONTE: STN, para receitas; INEP/MEC, para matrículas na rede pública (1998-2006) apud Pereira (2007).

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

Pinto (2002) discorda das informações oficiais de que com o FUNDEF passou a haver a ampliação dos recursos para educação. Na gestão Cardoso, enquanto foram aplicados cerca de 4% de recursos do PIB na área educacional, 8% foram empregados para o pagamento de encargos e juros da dívida pública. O que houve no caso do FUNDEF de fato foi uma *redistribuição dos recursos já existentes* para os Municípios em detrimento das receitas dos Estados, acompanhada por uma maior transparência, o que facilitou o processo de fiscalização, mesmo que não tenha impedido a continuação das fraudes, observadas em denúncias da época pelo País afora (PINTO, 2002, p. 116).

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

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

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

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

conselhos do FUNDEB, que também podem ser integrados aos Conselhos de Educação na condição de Câmaras próprias na estrutura dessas entidades.

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

Nestas duas Conferências o tema do financiamento foi amplamente discutido. Como resultado, foi incluída na meta 20 do PNE (2014-2024) a construção legal do Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo-Aluno Qualidade (CAQ) para prover os recursos necessários a concretização de uma educação de qualidade socialmente referenciada no decorrer da vigência do Plano, com aporte de receitas adicionais provenientes da exploração das jazidas de petróleo da camada do pré-sal descobertos nos últimos anos pelo governo. Outra conquista significativa foi a definição de se alcançar o percentual de 10% do PIB em investimentos, com metas intermediárias e reavaliação constante do cumprimento do conjunto das metas do PNE.

Em vista do que precisa ser alcançado em matéria de financiamento, é notório que o mecanismo de distribuição das receitas FUNDEB é insuficiente, principalmente comparada aos progressos que poderão ser realizados à luz do CAQ. Enquanto o FUNDEB se limita aos recursos disponíveis no orçamento dos governos, o CAQ parte dos parâmetros e diretrizes gerais dos critérios e insumos básicos que garantirão uma educação de qualidade. A lógica do CAQ é de que os recursos orçamentários deverão se adequar a esses parâmetros⁵⁶,

⁵⁶ O tema do financiamento da educação está expresso nos artigos 202 e 203 da CF/ 1988 e na legislação complementar construída nos anos subsequentes. O CAQ foi desenvolvido pelo

rompendo com os princípios balizadores do financiamento educacional até agora existente no País.

A principal questão é que a política educacional, principalmente nas ultimas décadas, está permanentemente subordinada aos imperativos do mercado, que impõe limites aos avanços sociais e aos sistemas educacionais, reduzindo-os à mera capacitação de mão de obra às necessidades dos setores produtivos, desumanizando as relações sociais e produzindo a separação artificial do político e do econômico, reforçando o domínio de uma minoria sob a maioria da população.

No capítulo 5, será problematizado como toda essa reengenharia institucional e financeira foi adequada à realidade específica da educação estadual em Alagoas. Antes, no próximo capítulo, será discutida a situação política, social e econômica alagoana entre o final da década de 1980 e os anos 2000, contextos objetivos que condicionaram as políticas públicas educacionais em meio à consolidação da ideologia neoliberal no País.

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

especialista em financiamento educacional José Marcelino Pinto, professor da Universidade de São Paulo de Ribeiro Preto (diversas vezes mencionado nesta tese pela sua valiosa contribuição ao tema) em parceria com outros estudiosos. A ideia foi divulgada e defendida pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, entidade não-governamental que reúne mais de 200 instituições da sociedade que defendem a educação, preferencialmente pública e de qualidade social. Para um conhecimento detalhado da concepção do CAQ, parâmetros de qualidade e lógica de funcionamento, conferir a publicação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação “Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?” (2011) que consta nas referências deste trabalho. Vale a pena também conferir o trabalho de Ednir e Madza (2009), bem como o próprio texto do PNE (2014-2024).

4.3. Ensino Superior e neoliberalismo: mais lucro e menos Estado

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

O legislador dispôs na Constituição Federal do Brasil de 1988, no Art. 207, que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 2013), delimitando objetivamente o conceito de Universidade no País. Entretanto, as alterações constitucionais, infraconstitucionais e supraconstitucionais no decorrer dos anos não respeitaram tal preceito, reconfigurando radicalmente seu sentido (LEHER, 2008; MACIEL, 2008).

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

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

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

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

Outro ponto polêmico diz respeito aos cursos à distância, que nesse caso são ofertadas pelas Instituições Públicas e Privadas, necessárias em uma

nação de proporções continentais como o Brasil, mas que igualmente se tornou mais um nicho de exploração do mercado, proporcionando lucros exorbitantes aos segmentos privados ao tempo em que contribui para a maior desestruturação da Universidade Pública, que os oferece descolada do tripé constitucional e às custas de um investimento maior do poder público. Suas formações aligeiradas descaracterizam a natureza do Ensino Superior sob o consentimento e promoção do Estado. Se a educação à distância poderia ser entendida como um instrumento de redução das desigualdades educacionais e alternativa possível de ampliação das oportunidades educacionais, passou a ser oferecida como a alternativa principal.

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

É sabido que quando o governo federal, em atendimento às exigências dos organismos externos, priorizou o ensino privado em detrimento da estruturação e expansão do ensino público, ele incorporou em sua condução regulamentadora e administrativa meios de financiamento público aos empresários, diretamente através de linhas de crédito ou indiretamente através das isenções fiscais; de todo modo, o fundo público serviu aos propósitos do mercado, verificando-se a extrema desvantagem da ampliação das vagas do segmento privado vis a vis ao setor público. Cumpre-se assim, os ditames dos Acordos e Tratados assinados internacionalmente, no qual a educação foi

colocada como mais um serviço, que se tornou bastante rentável ao empresariado, por sinal.

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

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

Outro exemplo foi a expansão do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), destinado, em sua maioria, às famílias da classe média. O FIES foi criado em 1999 para emprestar dinheiro aos que tivessem interesse em se matricular nas faculdades particulares. Em 2010, como resultado de mudanças promovidas pelo governo para aumentar a adesão ao Programa, houve uma verdadeira explosão de contratos. Essas mudanças contratuais consistiram na diminuição das taxas de juros cobradas, que caíram de 6,5% para 3,4% ao ano, portanto abaixo da inflação. Também foram flexibilizadas as condições de contratação do financiamento, diminuídas as exigências para o fiador e alongando os prazos para quitação. Como resultado, de 2010 a 2014 os

gastos com o FIES aumentaram cerca de 13 vezes - passando de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 13,7 bilhões.

Desde então, o número de alunos no Fies subiu 448% - de 150 mil, em 2010, para 827 mil em 2013, último ano em que há dados do Ministério da Educação. O total de alunos na rede privada subiu apenas 13% - de 3,9 milhões para 4,4 milhões. A explicação é que muitas faculdades passaram a incentivar alunos já matriculados a não pagar a própria mensalidade, mas a entrar no Fies - que, por sua vez, repassa os valores diretamente para as instituições, sem atraso ou inadimplência. Para isso, elas usam várias estratégias: distribuição de tablets, feirões para explicar o financiamento e até prêmios para quem indicar um amigo⁵⁷.

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

No quesito salarial e de carreira, as consequências são as mais prejudiciais possíveis. Os vencimentos, transformados em subsídios, dependem das gratificações⁵⁸ e bolsas de trabalho e pesquisas para que possam minimamente dar conta da subsistência dos profissionais, acompanhadas das degradantes exigências de produtividade determinadas pelos Ministério da Educação, que reservam pouco espaço para reflexões

⁵⁷ Esses dados foram obtidos a partir do levantamento da matéria intitulada “7 gráficos que explicam a farra do financiamento estudantil” no Estadão. Curiosamente, seus autores (José Roberto de Toledo, Paulo Saldaña, Rodrigo Burgarelli) são defensores contumazes da primazia das Instituições privadas na oferta de Ensino Superior, bem como da defesa da cobrança das mensalidades nas Universidades Federais. Disponível em <http://blog.estadaodados.com/fies/>.

⁵⁸ A exemplo da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), que segundo Maciel (2008), foi “instituída pela Lei nº 9.678, de 03 de julho de 1998, formulada e implementada pelo MEC, tendo como alvo os professores de 3º grau das Instituições Federais de Ensino Superior. A GED surgiu no período de uma greve de quase cem dias, no ano de 1998. Durante a greve, os docentes reivindicavam melhoria na qualidade do ensino, das condições de trabalho e de salário. As forças governistas no Congresso Nacional encontraram uma forma de responder às reivindicações da categoria docente, concedendo uma melhoria salarial através do velho formato de gratificações, criando a Gratificação de Estímulo à Docência (GED). Nesse contexto, a avaliação do trabalho docente estava atrelada à “avaliação qualitativa”. (p. 135).

amadurecidas e pesquisas aprofundadas, atropeladas pelas necessidades das progressões verticais, medidas por discutíveis critérios de desempenho acadêmico.

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

A proliferação de professores substitutos cujo trabalho é pessimamente remunerado, desprovido de direitos trabalhistas, pressupõe longas jornadas de trabalho (docentes jovens requerem mais tempo para preparar os cursos), em prejuízo de seus cursos de pós-graduação. Ademais, o trabalho desses professores é centrado na sala-de-aula, desvinculado da pesquisa e da extensão, assim como das decisões sobre a instituição. As consequências dessa precarização atingem também os professores efetivos que ficam mais sobrecarregados em termos de comissões departamentais, orientações de monografia, mestrado e doutorado, orientação de bolsas tipo PIBIC, bancas etc (p. 17).

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

Outro movimento de privatização da oferta educacional vem sendo analisada e criticada há muitos anos; se trata da constituição de *Organizações Sociais*, *Fundações* ou de *convênios* e *parcerias* com o setor público que realizam pesquisas e elaboram produtos que interessam às instituições particulares, geralmente em áreas do conhecimento como a genética, tecnologia, engenharia, medicina etc., coordenadas por pesquisadores das próprias Universidades públicas ou privadas.

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

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

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

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

Importar destacar a relativa expansão das IES públicas federais nos últimos anos, principalmente mediante a implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), interiorizando

as oferta das vagas e aproximando-a das comunidades mais distantes, bem como da expansão dos Institutos Federais; contudo, isso não inibiu o crescimento das Instituições privadas, que continuam criando cursos de qualidade duvidosa, em sua maioria destinados aos segmentos populares.

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

1) redução do financiamento público da educação de ensino superior; 2) grande expansão e incentivo da educação do setor privado com a adoção de processos de mercantilização dos serviços; 3) processo crescente de privatização interna das universidades públicas com vendas de serviços, consultorias, fundações de apoio. 4) novas empresas que promovem o comércio de serviços educacionais, consórcios de instituições públicas e privadas, escolas autogestionadas e outras. 5) novos mecanismos de avaliação, coordenação, controle, administração gerencial, competição; 6) indústria de dispositivos pedagógicos extra escola, mercado de produtos escolares e serviços especializados (CAMARGO et al, 2003).

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

Na próxima seção serão pontuados alguns componentes específicos da deturpação dos princípios da democratização da gestão educacional previstos na legislação brasileira como consequências dos princípios do neoliberalismo, principalmente no decorrer dos últimos 20 anos, com vistas à introdução dos problemas próprios da consolidação do processo democrático em meio às mudanças ideológicas em curso, ao processo de resignificação do público versus privado e as características singulares da questão alagoana, tratada diretamente nos próximos dois capítulos. Ressalta-se, entretanto, que a

abordagem deste tema não examinará todas as variantes envolvidas, pois sua complexidade não poderá ser devidamente analisada no espaço de uma seção; por isso, decidiu-se pelo recorte pontual de alguns itens que, em alguma medida, guardam relação com os elementos mais amplos deste trabalho.

4.4. As implicações neoliberais para a democratização educacional

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

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

Na opinião de Peroni e Flores (2014):

[...] a gestão democrática na educação é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira e não simplesmente uma mudança na forma de gestão, que passaria da tecnocrática, vinculada aos preceitos do Fordismo ou atualmente do Toyotismo, para a democrática [...]. A construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos de escola, a eleição para diretores, o exercício da autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a

participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas também um meio (p. 186).

Para Ariosi (2010)

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

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

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

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

está expresso no ordenamento jurídico em vigor (CURY, 2007; DOURADO, 2003; MENDONÇA, 2000; PARO, 2001; SAVIANI, 1997).

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

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola [...]. VI – colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade (BRASIL, 2011, p. 14).

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

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

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

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

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

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

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

Uma das constatações da sua pesquisa evidenciam “os dissensos, mas igualmente o pacto, a cumplicidade e a crença que sustentam o subcampo e, da mesma forma, o jogo de linguagens que nele se joga” (Idem, p.280) em que

as disputas se dão em torno dos objetivos fundamentais, denominados por ela de eixos de luta. Os princípios e a própria concepção de gestão democrática são constantemente disputados política e ideologicamente pelos atores em cena.

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

Sobre essa época, Dourado (2003) salienta que:

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

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

O gerencialismo desempenha o importante papel de destruir os sistemas éticoprofissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos. [...] e em vez de ser uma mudança, de uma vez por todas, é um atrito constante, feito de mudanças incrementais maiores e menores, mudanças essas que são em grande número e discrepantes. O trabalho do gerente envolve incutir uma atitude e uma cultura nas quais os trabalhadores se sentem responsáveis e, ao mesmo tempo,

de certa forma pessoalmente investidos da responsabilidade pelo bem-estar da organização (BALL, 2005, p. 544/545).

Na gestão Haddad, contudo, é possível constatar algumas iniciativas governamentais que tiveram como referência a democratização da gestão educacional, a exemplo dos Programas de formação e fortalecimento dos conselhos escolares, dos gestores das escolas e dos conselhos de educação⁵⁹, como também das Conferências de discussão das temáticas educacionais, em que pese a coexistência contraditória com outro PDE, o Programa de Desenvolvimento da Educação, que era executado à revelia dos objetivos do PNE de 2001 e dos estímulos fiscais e financeiros aos setores privados; salienta-se também o maior aporte de recursos às instituições educacionais, resultando na expansão das suas redes e no aumento substancial das matrículas.

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

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

⁵⁹ Trata-se do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares instituído pela Portaria nº 2896/2004, do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, autorizado pela Portaria nº 145/2009 e do Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação, implantado pela Portaria nº 3272/2013. O autor participou como docente do segundo programa e foi convidado na condição de presidente do Conselho Municipal de Educação para a conferência de encerramento do segundo em 2015 para os cursistas do estado de Alagoas.

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

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

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

A força do Estado *estrito senso* foi usada de modo brutal, consubstanciada na edição dos Atos Institucionais que espalharam o terror e a punição sem julgamento. O planejamento governamental e as ações obedeceram a esta lógica de imposição, com medidas unilaterais, não prestando contas a ninguém, exceto os comandantes militares e às suas

representações burocráticas. Se havia corrupção, a mesma era ignorada pelo conjunto da sociedade, transmitindo-se a imagem da obediência cívica aos interesses nacionais, apesar da crescente articulação e subordinação do mercado interno aos imperativos do capital internacional.

No mesmo passo histórico, a redemocratização de 1985 não passou de um novo acordo entre os segmentos dominantes, assumindo a presidência do País o representante do partido do governo militar da véspera, após o desaparecimento súbito do principal articulador daquela *concertacion* política, fato que por si só indica os limites do sistema democrático que estava sendo construído.

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

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

Um dos mecanismos de transmissão dos valores do mercado se deu por ocasião do estímulo e fortalecimento das parcerias público-privadas,

examinadas anteriormente, e do voluntariado, este último liderado pelo Programa Comunidade Solidária, claramente um meio de enfraquecimento do Estado no campo educacional e uma negação da responsabilidade jurídica e política do governo federal com o setor.

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

Após esse apanhado histórico pontuado por questões específicas da problemática educacional das últimas décadas, o próximo capítulo irá esboçar uma análise histórica, social, econômica e conjuntural do estado de Alagoas, onde se localiza o objeto do presente estudo, na tentativa de definir de forma clara o campo empírico da pesquisa. A partir disso, supõe-se que apenas a compreensão aproximada dos pontos específicos da realidade alagoana relacionada aos elementos mais amplos da conjuntura nacional, poderão apontar em que medida as questões educacionais foram afetados/condicionados pelo entrelaçamento das particularidades e das influências externas, tecendo ao longo dos capítulos os argumentos que comprovam a convergência destas variáveis e onde elas se distanciam no *lócus* examinado.

5 ALAGOAS: GESTÃO NEOLIBERAL E A CRISE DO ESTADO

*“O início da elaboração crítica é a consciência daquilo que somos realmente, isto é, um conhece a ti mesmo como produto do processo histórico até hoje desenvolvido, que deixou em ti uma infinidade de traços recebidos sem benefício do inventário. Deve-se fazer, inicialmente, esse inventário.”*⁶⁰

5.1. O contexto histórico: contradições entre o velho e o novo

O estado de Alagoas está localizado a leste da região nordeste do Brasil. Possui uma área de 27.779,3 km², formado por 102 municípios com uma população de 3.321.730 e uma densidade demográfica de 112,33 hab./km². O estado possui ainda uma taxa de urbanização superior a 70% e sua expectativa de vida é 70,4 anos (ALAGOAS, 2015).

Os maiores empregadores formais são a indústria de transformação, o setor de serviços, o comércio e a construção civil. A maior parte da produção agrícola de Alagoas é derivada da cana-de-açúcar, seguida da produção de mandioca, criação de bovinos, ovinos e suínos (ALAGOAS, 2015). Dos produtos exportados, o setor sucroalcooleiro oscilou entre 93% e 98% do total das mercadorias entre os anos de 2007/2010 e 2010/2011, reafirmando o perfil agrário exportador do estado, com sua produção assentada na monocultura do açúcar.

A dependência da economia alagoana da monocultura da agroindústria açucareira sustentou as relações políticas e eleitorais das classes dominantes desde o período colonial, complementado pelos esquemas hierárquicos e autoritários fundados na corrupção e violência (FERREIRA, R., 2014), práticas políticas verificadas sobretudo nas regiões mais empobrecidas do País. Tais costumes sobreviveram à modernização do País ancorado no crescimento

⁶⁰ GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986, p. 12.

industrial e na predominância dos centros urbanos, em detrimento das zonas interioranas, notadamente no eixo sul/sudeste no século XIX.

O processo de industrialização brasileiro, como demonstrado pela literatura produzida, intensificou-se principalmente durante os anos de 1950 com a política de substituição de importações e atingiu seu apogeu na década de 1970. Esse fenômeno determinou o êxodo rural observado durante esses anos, uma vez que as grandes cidades passaram a oferecer os melhores empregos e serviços públicos, cada vez mais escassos no interior. Não sendo um processo homogêneo, provocou uma visível desigualdade entre as regiões metropolitanas, que receberam contingentes populacionais desproporcionais ao seu nível de crescimento.

O regime militar fomentou e fortaleceu a industrialização nacional a partir de planejamentos plurianuais e da captação de recursos externos com base na centralização e na redefinição dos procedimentos burocráticos de decisão, sem qualquer diálogo com a variedade dos atores empresariais e agentes econômicos, que se submetiam às suas decisões autoritárias. O governo federal executou sua política macroeconômica e industrial com base na formulação dos seus tecnocratas, obtendo a adesão dos demais entes federativos mediante instrumentos coercitivos e de cooptação, liberando recursos orçamentários conforme a conjuntura vigente em cada momento histórico.

Não obstante a expansão industrial observada naquela fase e do crescimento expressivo do PIB conhecido como *milagre econômico*, a economia do estado de Alagoas continuou predominantemente agrário-exportadora, com base na exportação açucareira. Assim, não é incomum que em um modelo econômico alicerçado em uma estrutura arcaica, as classes que dominavam desde a época colonial tenham conseguido a perpetuação do controle dos espaços políticos e dos recursos públicos às custas do bem-estar da maioria da população alagoana em aliança com os segmentos modernizantes do capitalismo contemporâneo, ajustando contraditoriamente (e mesmo por sobreposição) esses interesses a épocas econômicas tão distintas. Sandra Lira (2014) sustenta que:

O Estado nacional, controlado por essa aliança política [...], tem propiciado a transição do latifúndio rural para empresa agroindustrial, ou simplesmente estabelecido uma articulação entre os segmentos atrasados e modernos da economia, numa ação política de acomodação de interesses entre setores distintos das classes dirigentes, assegurando sempre formas de manutenção do poder político dessas elites. Este processo tem como foco as movimentações do mercado internacional de commodities, mantendo o viés colonial da produção em larga escala para exportação, e constitui-se na mais arraigada das raízes da dependência da economia nacional.

O exemplo do açúcar é paradigmático, pois se trata da mais antiga fração da oligarquia latifundiária do país, que, utilizando o poder político, tem dirigido o Estado como instrumento para acomodação e sobrevivência às mudanças estruturais e conjunturais da economia nacional e internacional (LIRA, 2014, p. 15).

O poder do setor sucroalcooleiro se expressa de modo característico na política partidária e nos arranjos eleitorais vigente em Alagoas, revestidas de elementos típicos de uma sociedade autoritária e ainda marcada por traços coronelistas.

Os recursos desse ramo econômico, realimentados pela manipulação da máquina pública para fins privados, complementados por fraudes e violência política, subverteram os mecanismos institucionais de democratização dos espaços governamentais, legitimando e perpetuando famílias oligárquicas e seus aliados nas diversas instâncias do poder. Isso pode ser percebido tanto nos poderes municipais quanto nos estaduais; nesse ponto, ainda existem elementos dessa estrutura de poder arcaicas e injustificáveis nos três poderes, principalmente naqueles mais resistentes à mudança, como o Poder Legislativo e Judiciário, ambos repletos de herdeiros dessas famílias.

Sandra Lira conclui, a par dos elementos postos, que “Alagoas continua submetida ao controle político das oligarquias rurais locais e a ação do Estado a serviço dos interesses dessas oligarquias ainda hegemônicas tem se mantido” com a “manutenção de um tipo bem singular e arcaico de poder” (LIRA, S., 2014, p.16). Com base em Verçosa (1996) e Leda Almeida (1999), a autora acrescenta que está em jogo principalmente a disputa pelos fundos públicos, prejudicando os investimentos nas áreas sociais; ela acentua também que a necessidade de privilégios, cargos e poder por parte dos grupos hegemônicos é uma constante na história política alagoana.

Do ponto de vista histórico, apenas em duas ocasiões a influência dos usineiros não foi suficiente para definir o processo eleitoral para o Poder Executivo Estadual: durante a eleição do governador Muniz Falcão nos anos de 1950 e de alguma forma nas eleições de 1998 com a vitória do candidato Ronaldo Lessa, apoiado pelos partidos progressistas, dado o desgaste da classe dominante com o malogro da última administração Divaldo Suruagy (que será analisado adiante) e o aprofundamento da crise econômica e financeira estatal.

Constatou-se nessas conjunturas específicas, a *crise hegemônica* comentada por Gramsci, momentos específicos de “falência” da classe dominante na continuação do seu projeto, quando nenhum dos segmentos dominantes tradicionais detinha uma liderança suficiente para impor uma direção política utilizando-se das suas próprias forças; e, simultaneamente, os grupos contra hegemônicos aproveitaram esse espaço para disputar eleitoralmente a direção política do Estado, obtendo êxito nas urnas.

O domínio da máquina pública pelos usineiros e seus aliados continuavam hegemônicos mesmo em épocas menos alvissareiras para a economia nacional, não restando dúvidas de que o seu poder ainda determinava os arranjos políticos locais durante as crises econômicas observadas no setor durante a década de 1980 e 1990, agravadas desde então.

No fim da década de 1980, as entidades sindicais passaram a desempenhar um papel fundamental no enfrentamento dos governos e na defesa das conquistas trabalhistas obtidas com a Constituição de 1988 (que dentre outras coisas, garantiu o direito de greve dos servidores públicos e permitiu a existência dessas entidades em sua representação, que antes só podiam legalmente se constituir como associações). Antunes defende que os sindicatos são instituições importantes socialmente pois atuam como “fator de regulação e fiscalização dos salários, da jornada de trabalho e da legislação social” (1986, p.14).

Vieira reforça que “o sindicato é a expressão mais visível e consistente da organização do grupo que detém a força de trabalho, em contraposição aos

detentores do capital e dos meios de produção” (2009, p. 36), ponto de vista semelhante ao de Lenin, que entendia já no século XX que os mesmos “significavam a passagem da dispersão e da impotência dos operários aos rudimentos da união de classe” (1989, p.21).

Na mesma direção, Dal Rosso (2011) afirma que os sindicatos são “uma forma de defesa e resistência dos assalariados no capitalismo”, pois, do mesmo modo que “o trabalho assalariado é um produto da modernidade, o sindicato também o é” (p.19). Essas afirmações positivas sobre a importância dos sindicatos na *mediação* das lutas entre capital e trabalho não implica, contudo, o desconhecimento das suas limitações nos espaços de mobilização circunscritos pelo mercado, como destacam, por exemplo, Bruno (1990) e Boito Jr. (2005).

Na área docente, existe uma vasta produção acadêmica produzida nos últimos anos, como foi observado no trabalho de dissertação do autor⁶¹. O que importa pontuar para os propósitos desta pesquisa, é que em Alagoas as lutas travadas contra os ataques das classes dominantes aos servidores educacionais foram lideradas pelo Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas (Sintéal), sucessor da Associação dos Professores de Alagoas que em sua fundação em 1988 incorporou as demais entidades do ramo, tornando-se o único sindicato representante da educação pública estadual e da maioria dos profissionais das redes municipais naquele momento⁶².

Marcia Ondina Ferreira (2006) identifica algumas características comuns que as associações educacionais tinham antes mesmo da Constituição permitir a sindicalização dos servidores públicos, sendo possível perceber que, em termos práticos, as mesmas já atuavam como típicas entidades sindicais.

⁶¹ Alguns autores indicados que abordam a temática do movimento sindical em educação sumariamente comentados na dissertação foram H. Cruz (2008), M. Ferreira (2006), Piton (2004), Miranda (2005), Braga (2006), Nascimento (2007), Rêses (2008), Vieira (2009) e Santos Lanza (2010).

⁶² As entidades que foram extintas e que se uniram em torno do Sintéal foram: Associação dos Professores de Alagoas (APAL), Associação dos Orientadores de Alagoas (AOEAL), Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE); Associação dos Supervisores de Alagoas (ASEAL), a Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB) /Secção de Alagoas, Associação de Professores de Educação Física (APEFEAL) e a Associação de Educação Católica (AEC).

Dentre esses elementos comuns, as quais o Sinteal se enquadra perfeitamente, ela cita:

[...] as mobilizações massivas, típicas do sindicalismo combativo; a organização pela base, isto é, por local de trabalho (escola) e região, representando-se finalmente em organizações regionais; a paulatina identificação com o 'novo sindicalismo', por meio da filiação das entidades à CUT (Central Única dos Trabalhadores); e a posterior unificação de docentes e do funcionalismo em entidades únicas, no caso do ensino básico. [...]. Em suma, pode-se afirmar que as atuais entidades docentes possuem formas de organização e de atuação que as tornam semelhantes a entidades não profissionais. Além disso, tal formato organizativo poderia indicar um dos tipos de identidade ocupacional e/ou ideológica que o professorado vem assumindo (M. FERREIRA, 2006, p. 230).

O funcionamento do Sinteal está definido em seu estatuto aprovado na fundação da entidade⁶³ e coube a ele o protagonismo das principais lutas travadas contra o governo a partir do final de 1988 quando a crise econômica do estado foi se aprofundando, conforme já ressaltado. Na concepção gramsciana, as entidades sindicais são entidades privadas de hegemonia, assim como a imprensa, a Igreja etc., e exercem um papel fundamental na defesa dos ideais da classe trabalhadora, na formação política-cultural e na contestação do poder coercitivo do aparelho estatal.

5.2. A extensão da crise: as conexões entre a política e economia

Cronologicamente, essa crise econômica e financeira apresentou os primeiros sintomas durante o governo Fernando Collor (1987-1989), aumentou

⁶³ J. Lira (2012) detalha que o Sinteal “configura-se como uma entidade autônoma de direito privado e sem fins lucrativos, representante do conjunto dos trabalhadores da educação das redes estaduais e municipais, tendo como base territorial todo o estado de Alagoas. Dentre os objetivos do Sinteal, destacam-se a promoção da união dos trabalhadores na defesa dos seus direitos, a prestação de assistência e apoio aos seus associados, o incentivo ao surgimento de novas lideranças, a realização de eventos de formação político-sindical dos associados e o combate a toda e qualquer forma de discriminação étnica, religiosa, político-partidária ou de gênero (SINTEAL, 2009). Em termos de organização administrativa, atualmente a direção estadual é composta por 28 cargos. Além da direção estadual, eleita a cada três anos, existem os núcleos regionais, em um total de 12. Estes núcleos, formado pelo total de 08 membros titulares e 03 membros adjuntos, são representações sindicais regionais do Sinteal, e apesar de não possuírem CNPJ próprio, são direções que desfrutam de relativa autonomia em sua ação política e de representação da base, mesmo dependendo administrativamente e financeiramente dos recursos repassados pela direção estadual” (p. 60-61). O sindicato é filiado à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE).

durante a administração Geraldo Bulhões (1990-1995) e atingiu o seu apogeu na fase Divaldo Suruagy (1995-1997). Para um entendimento mínimo dos fatos, é importante fazer uma breve retrospectiva histórica desse período, sem a pretensão de um detalhamento exaustivo, tendo em conta que o foco analítico irá recair principalmente sobre a política educacional do governo Vilela Filho. A exposição a seguir terá então o objetivo de uma contextualização geral, retomando parte do histórico político, cultural e econômico alagoano observado em pesquisa feita pelo autor.⁶⁴

Fernando Collor⁶⁵ foi eleito governador de Alagoas pelo PMDB em 1986 muito em virtude da cisão entre as classes dominantes, que não chegaram a um acordo em relação ao processo sucessório. Sua candidatura, aliás, foi apoiada por lideranças políticas de centro – esquerda e pelo Partido Comunista do Brasil que, por um cálculo eleitoral oportunista ou por um grande equívoco de condução política, abraçou as bandeiras de moralização do setor público, combate aos privilégios e ao *sindicato do crime* defendidos pelo então candidato. Muitas outras lideranças sociais e sindicais viram com simpatia a candidatura Collor.

O principal mote da campanha, a “caça aos marajás” do serviço público sintetizava a renovação política que a sua candidatura representava. Os “marajás”, estereótipos popularizados por Collor, eram *servidores públicos que percebiam elevados salários sem comparecimento ao local de trabalho ou que usufruíam de regalias injustificáveis em razão dos cargos que ocupavam*. Com a degradação dos serviços públicos e a crise fiscal dos anos de 1980, esta

⁶⁴ Conferir novamente em J. Lira (2012), que indicou as questões que seriam analisadas nesta tese, como esclarecido no prefácio. Outra análise conjuntural interessante sobre aquele momento histórico consta no livro de Cícero Pércles de Carvalho intitulado *Alagoas (1980-1992): A esquerda em crise* (Maceió: Edufal, 1993), infelizmente com edição esgotada.

⁶⁵ Fernando Collor Afonso de Mello é economista. Foi prefeito biônico de Maceió (1979-1982), deputado federal (1982-1986), governador de Alagoas (1987-1989), presidente da República (1990-1992) e senador (2007-2015). Dado sua importância política e histórica para os temas analisados nesta tese, as ações governamentais e suas ações políticas serão frequentemente retomados neste trabalho. Collor foi eleito para o governo alagoano com 400.246 votos (52,8%) contra 327.232 votos (43,2%) do candidato da situação Guilherme Palmeira – que ironicamente, o nomeou prefeito biônico de Maceió em 1979 quando ele, Palmeira, ocupava o cargo de governador do estado em uma negociação política com o pai de Collor, o senador Arnon de Mello - e 30.073 votos (4%) dados ao candidato da coligação de esquerda Ronaldo Lessa (C., CARVALHO, 2015).

pregação angariou simpatias não apenas em Alagoas mas em todo o país, à medida que, durante sua curta gestão, os procedimentos administrativos contra estes servidores eram tomados e os mecanismos de moralização da máquina pública eram vastamente divulgados pelos meios de comunicação.

Para os segmentos da esquerda política que acreditaram em suas pregações moralizantes, entretanto, as esperanças de renovação desapareceram do horizonte tão logo o governo iniciou. As notícias de corrupção, nepotismo e favorecimento dos principais setores econômicos do estado (dentre estes o setor sucroalcooleiro) em detrimento das classes despossuídas logo evidenciaram os reais compromissos do governo Collor.

As perseguições aos funcionários públicos, a polêmica dos reajustes salariais, o uso da violência institucional contra os movimentos sociais e sindicais foram os principais aspectos que afastaram os segmentos populares e os partidos de esquerda da gestão Collor. De apoiadores reticentes – ou entusiasmados como foi o caso do PC do B – esses movimentos passaram à ofensiva direta contra o autoritarismo e os privilégios concedidos às classes dominantes realizados pelo governo estadual. Sua gestão não hesitou em reprimir as manifestações que lhe foram contrárias.

Aos observadores mais atentos, logo ficou perceptível que a preocupação do governador era, sobretudo, com a criação de “factoides” que ajudassem na sua projeção nacional⁶⁶ com o objetivo de viabilizar sua candidatura às eleições presidenciais de 1989, como ficou comprovado depois. Collor não hesitou em abusar da demagogia e de medidas populistas, comportando-se como um líder messiânico e destinado a enfrentar os poderosos na defesa dos mais humildes- pelo menos na retórica -, que eram

⁶⁶ O apoio das diversas organizações da *Rede Globo de Televisão* (que regularmente noticiava seus feitos no governo de Alagoas) e da revista semanal *Veja* pertencente à fundação Victor Civita (estampando em suas capas matérias generosas ao jovem governador) à candidatura de Fernando Collor à presidência é um fato incontestado. Esses foram os primeiros veículos de comunicação a lhe prestar apoio; os demais, com o crescimento das intenções de votos em sua candidatura averiguadas pelos institutos de pesquisas eleitorais foram, em sua maioria, também aderindo disfarçadamente, sob pretexto de exibição de matérias jornalísticas “imparciais”. Porém, no ocaso político de Collor verificado pouco tempo depois, foram esses mesmos órgãos de comunicação que ajudaram na desestabilização do governo, incluindo o semanário *Isto É*, os jornais *Folha de São Paulo*, *Estado de São Paulo* etc.; a relação das empresas, tanto no apoio do candidato quanto na queda do governo, é incontável.

chamados de *descamisados* e *pés descalços* em seus discursos sempre exaltados, habilmente ilustrados com gestos teatrais.

Nestes discursos, ele também mencionava repetidamente a necessidade do apoio dos santos católicos e da *misericórdia divina* para que Ihe dessem forças para levar à frente seus objetivos de moralização da vida pública nacional e de amparo aos mais necessitados.

Era a velha fórmula populista de apelo ao apoio das massas com discursos moralistas e promessas de justiça social abstratas. No caso de Collor, esse discurso está associado a outro elemento de retórica, igualmente eficiente: a manipulação da fé cristã do conjunto da população, majoritariamente católica, que identificou no candidato aquele componente de *liderança quase messiânica* que faria a justiça terrena contra a exploração dos poderosos.

No que concerne a gestão pública, cabe citar as duas principais questões desta época: a polêmica dos *precatórios*⁶⁷ e o *acordo dos usineiros*. Para os fins desse trabalho, o acordo dos usineiros merece alguns comentários em razão do mesmo ter sido extremamente lesivo aos cofres públicos e considerado um dos fatores determinantes para o aprofundamento da crise econômica do estado e nas futuras eleições; suas consequências ditaram o ritmo das mudanças operadas em nível da composição das classes em

⁶⁷ Em 1986, o governo José Sarney, em seus esforços de contenção do processo inflacionário lançou o Plano Cruzado I, congelando preços de mercadorias e salários. Um dos mecanismos do Plano previu que sempre que a inflação ultrapassasse os 20% dos preços definidos pelo governo, este percentual deveria ser utilizado como ferramenta de indexação dos salários do funcionalismo público e da iniciativa privada, reajustando-os. Era o gatilho salarial. Em Alagoas, o governo Collor se recusou a repassar este percentual aos vencimentos dos servidores públicos, o que motivou o ajuizamento de milhares de ações de cobrança por parte destes funcionários, que nunca foram pagos diretamente pelo governo. Anos depois, o governo Ronaldo Lessa formalizou um acordo com os representantes legais dos servidores que haviam demandado o poder judiciário no qual parte dos valores devidos pelo estado a estes demandantes deveriam ser pagos por empresas exportadoras mediante a antecipação de benefícios fiscais com um deságio na ordem de 70% do valor de face dos títulos. O governo procurou disciplinar o pagamento destes créditos através da lei nº 6.410, de 24 de outubro de 2003, depois modificada pelas leis de nº 6.411, de 5 de novembro de 2003, 6.506, de 23 de julho de 2004 e lei nº 6.583, de 18 de março de 2005. Esta questão foi abordada em trabalhos anteriores do pesquisador (LIRA, 2012; 2013) fundamentados em Carvalho (2009). O governo Teotonio Vilela Filho também introduziu modificações legais nestes procedimentos.

disputa, alterando as relações hegemônicas historicamente verificadas até então.

Esse polêmico acordo dos usineiros inicialmente teve origem em fatores externos à política fiscal local. Após uma decisão do Supremo Tribunal Federal que isentava o setor dos usineiros do recolhimento do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS) cobrado da cana própria (a cana plantada e recolhida nas destilarias e usinas pertencentes aos próprios usineiros), os governos deixaram de tributar essa atividade. Os usineiros então, com base na decisão do STF, ingressaram administrativa e judicialmente contra o Estado pleiteando o ressarcimento dos valores recolhidos anteriormente.

Entretanto, antecipando-se aos resultados das ações, o governo Collor formalizou um acordo denominado de *Termos de Transação do Indébito da Cana Própria* com o parcelamento dos valores em 160 parcelas a serem devolvidos pelo Tesouro Estadual calculado pelo maior índice inflacionário da época (ALBUQUERQUE 2009; CARVALHO, 2009; LIRA, 2007; LIMA, 1993), procedimento não previsto no Sistema Tributário Nacional.

Estas questões consistem na contínua disputa verificada entre as classes hegemônicas pelos fundos públicos, característica inerente à atividade canavieira no Brasil e traço decisivo nas relações entre o setor privado e estatal em Alagoas. Os recursos públicos são desviados das áreas sociais e do atendimento às populações mais carentes em benefício de uma minoria detentora do poder político e econômico, problemas devidamente analisados por C. Carvalho (2009) e S. Lira (2015).

A propósito destas questões, o aproveitamento dos recursos públicos pelo setor privado levou o filósofo Mészáros (2002) nas décadas seguintes à constatação da natureza híbrida do sistema capitalista, que mantém sua crescente capacidade de acumulação aumentando a presença financeira dos Estados, ao contrário da retórica liberal amplamente difundida sobre a necessidade da diminuição das suas intervenções no funcionamento dos mercados. Estas forças do mercado, na verdade, garantem sua reprodução

retirando recursos do aparelho estatal, onde sua presença financeira é cada vez mais requisitada.⁶⁸

A dependência da economia açucareira dos recursos públicos faz parte desse ambiente mais amplo de parasitismo do setor privado do orçamento proveniente da esfera pública, no qual seu desenvolvimento sempre esteve atrelado. Esse aspecto foi tratado em pesquisa do próprio autor, ficando registrado naquele trabalho que

[...] desde a década de 1930, com a criação do instituto do Açúcar e do Alcool, a União dava suporte a este setor com políticas protecionistas e abundância de créditos liberados pelo Banco do Brasil ou captados no exterior. Especialmente no Nordeste, com a crescente concorrência do Estado de São Paulo, o Tesouro Nacional manteve a tradição de financiamento a juros baixos e pagamentos a perder de vista para compensar a falta de competitividade e de tecnologia das usinas e destilarias da região.

Com a crise do petróleo do início dos anos 1970, essa ajuda é intensificada a partir de programas como o Programa Nacional de melhoramento da Cana-de-Açúcar (PLANALSUCAR) e o Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL), principalmente porque o governo federal planejava renovar a matriz energética e diminuir a dependência brasileira do petróleo importado. Estes programas pretendiam modernizar o setor da agroindústria da cana e ampliar o mercado para os seus produtos. Quando a União perdeu a capacidade de manter esses programas com a crise fiscal e a elevação da dívida externa iniciada a partir dos anos 1980, o setor deixou de contar com a generosidade dos subsídios governamentais, recorrendo aos recursos dos Estados locais (LIRA, J., 2012, p. 77-78).

A queda da receita do ICMS foi expressiva, conforme indicam os dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda. Se em 1983, o setor açucareiro respondia por aproximadamente 58,02% do ICMS do Estado, em 1991, esta participação caiu para apenas 1,48% (ALAGOAS, 1998; CARVALHO, 2014; S., LIRA, 2014).

A gravidade desse fato é confirmada a partir de uma outra consideração apresentada por Monlevade (2001), de que mesmo incluindo as transferências

⁶⁸ Mészáros destaca que esse fato foi cada vez mais visível entre os anos de 2008 e 2010 quando os Estados nacionais socorreram as economias dos países desenvolvidos com exorbitantes recursos (dos seus já comprometidos orçamentos) canalizados para o setor financeiro-especulativo, imobiliário e automobilístico à custa dos direitos trabalhistas e sociais da maioria da população (Ob. Cit., 2011).

constitucionais, convênios e empréstimos diversos, as verbais vinculadas para a educação nos estados são compostas na média basicamente por 80% dos recursos do ICMS, seguida pelo total de 17% das transferências via Fundo de Participação dos Estados (FPE). Diminuição tão acentuada da participação do setor sucroalcooleiro na composição do ICMS significou a diminuição das receitas próprias para as áreas sociais e particularmente para a educação nos anos posteriores à celebração do acordo.

O *Acordo dos Usineiros* assinado pelo governo Collor com esse setor econômico fez uso dos mesmos recursos institucionais e fiscais observados historicamente a respeito do relacionamento destes com o setor público: esgotados os mecanismos externos de financiamento das suas atividades, lograram subsidiá-las através dos favorecimentos internos com a contínua transferência de recursos provenientes do fundo público. Pelo *Acordo*, tanto aumentava enormemente a isenção tributária às suas atividades como foram legalizadas verdadeiras “linhas de crédito” para que o setor sucroalcooleiro pudesse substituir a ausência dos financiamentos federais e tentasse se proteger da crise iniciada na década de 1970 e agravada na década de 1980.

Em decorrência do estrangulamento financeiro e da falta de disposição política, nos dois anos e quatro meses à frente do governo, Collor não imprimiu qualquer modificação qualitativa na questão social em Alagoas. Antes, suas providências governamentais colaboraram no comprometimento das receitas estaduais, já bastante deterioradas.

Os problemas econômicos e sociais se tornaram ainda mais patentes depois da experiência administrativa do seu vice Moacir Andrade⁶⁹ entre os anos de 1989 e 1990 - que manteve a mesma condução política anterior – passando pela gestão Geraldo Bulhões⁷⁰, candidato apoiado por Collor (então

⁶⁹ Moacir Lopes de Andrade graduou-se em odontologia, medicina e direito. Foi eleito deputado estadual pelo MDB em 1966 e teve o mandato cassado e os direitos políticos suspensos por dez anos pelo Ato Institucional nº 5 (AI-5). Voltou a ser eleito deputado estadual em 1982. Em 1986 foi eleito vice-governador e ocupou o cargo de governador entre 1989 e 1990. Sua última função pública foi de deputado federal entre 1995 e 1999.

⁷⁰ Formado em direito, exerceu os cargos de promotor e procurador de justiça. Foi deputado federal eleito em várias legislaturas (1970, 1974, 1978, 1986) e governador de Alagoas (1991-1995), seu último cargo político. Não há informações oficiais a respeito do resultado destas

presidente da República) contra o até bem pouco tempo líder do governo na Câmara dos Deputados, Renan Calheiros, àquela altura rompido politicamente com o presidente. Tanto a eleição quanto a apuração dos resultados foram repletos de denúncias de parte a parte; o resultado destas eleições só foi proclamado pelo TRE depois de divulgados os resultados dos demais estados, pois as eleições do segundo turno marcadas inicialmente para o dia 25 de novembro de 1990 só aconteceram em 21 de janeiro de 1991 por conta de irregularidades detectadas pela Justiça Eleitoral. Foi o último Estado da Federação a concluir seu processo eleitoral⁷¹.

Foram tempos difíceis esses da gestão Bulhões. O estado regrediu rapidamente para uma situação de extrema precariedade econômico-financeira e o governo não apresentou qualquer solução, parecendo apenas *deixar o tempo correr*. Para Cabral (2005), “o governo Bulhões foi marcado pela inércia” no qual “nenhum trabalho técnico relevante foi produzido, nem mesmo o próprio Plano de Governo” (p.127) marcado por “desmandos de ordem financeira, política e moral” (LINDOSO apud CARVALHO, 2015, p.305). Conjunturalmente, o Brasil passava por uma severa recessão econômica até meados de 1994, consequência do insucesso das providências do governo federal na área macroeconômica, ano de lançamento do Plano Real.

Com a eleição de Divaldo Suruagy⁷² para um terceiro mandato à frente do governo no pleito de 1994, fruto da rearticulação das classes dominantes ligadas ao setor sucroalcooleiro, a população enxergou uma luz no fim do túnel

eleições no site do TSE. A gestão Bulhões foi marcada por longas greves, principalmente da área da saúde e educação (com até mesmo o cancelamento de anos letivos).

⁷¹ No segundo turno, o presidente Collor deu apoio decisivo a Bulhões. Em um gesto pitoresco, pisoteou a bandeira de campanha de Calheiros em um comício em Maceió. Geraldo Bulhões foi eleito com 49,76% dos votos válidos contra 44,65% obtidos por Renan Calheiros. Fonte: TSE.

⁷² Economista, membro da Academia Alagoana de Letras, do Instituto Histórico e Geográfico de Alagoas, da Sociedade Maçônica e do Rotary Clube, dentre outras agremiações. Foi prefeito de Maceió (1965 -1970), deputado estadual (1971-1973), deputado federal em duas legislaturas (1979-1983; 2001-2003). Foi três vezes governador: biônico (1975 -1978) e eleito (1983- 1986; 1995-1997). Nas eleições de 1994 Suruagy alcançou o impressionante percentual de 79% dos votos válidos enquanto os demais candidatos não ultrapassaram o percentual de 22% somados (TSE). Foi ainda senador em duas legislaturas (1987-1990; 1990-1995). Sua militância partidária foi sempre exercida em partidos da situação, entre eles o PSD, Arena, PFL e PMDB. Em 2012 filiou-se ao PPS. Faleceu em março de 2015.

decorrente do histórico positivo das suas gestões anteriores. Novo engano. Desta vez, as consequências foram inesperadas.

Nesse ponto, é fundamental reiterar os nexos históricos entre o que acontecia em Alagoas e o que se passava no mundo. Em termos macroeconômicos, o cenário externo era profundamente adverso aos países em desenvolvimento. José Menezes Gomes (2014) avalia que o aumento da taxa básica dos juros americanos levada à efeito pelo governo Reagan decorrente do quadro recessivo no início da década de 1980 “possibilitou a estabilização do dólar e transformou os títulos do Tesouro estadunidense no objeto de desejo dos principais rentistas” (p. 157). Em consequência, os empréstimos feitos ao conjunto dos países pelos organismos multilaterais de financiamento, incluindo o Brasil, viram suas dívidas externas fugirem ao controle, uma vez que os empréstimos obtidos anos antes tinham sido contraídos a taxas de juros flutuantes.

Era a nova etapa de reorganização do sistema capitalista, que passou a reforçar sua característica rentista. O capitalismo estava encontrando meios de *recomposição das suas taxas de lucro*, sobretudo ampliando o processo de mais-valia do trabalho e de aumento do nível de exploração dos países emergentes, principalmente mediante a elevação extorsiva das taxas de juros e dos encargos dos empréstimos, sobrevalorizando os capitais investidos nos anos anteriores.

Sarney formou uma ampla coalização partidária no Congresso Nacional. Com o êxito inicial do Plano Cruzado I em 1986 experimentava uma fase de grande popularidade (20 dos 21 candidatos aos governos estaduais pelo PMDB foram eleitos). A estabilização monetária não era uma realidade, mas as divisas da União garantiam os produtos principais da cesta básica no mercado interno com recursos provenientes das reservas em dólar.

Porém, a explosão da dívida externa obrigava o governo a agir rápido para assegurar uma condição de pagamento possível antes que esses recursos se esvaíssem com o esforço importador de bens primários. Embora tenha procurado negociar as dívidas do País junto aos credores internacionais, com o malogro das conversações e a fuga de capitais, a União decretou uma

moratória unilateral dos juros e serviços da dívida em fevereiro do ano seguinte, mais em razão da insolvência financeira do que propriamente por alguma consideração política e ideológica. É conveniente enfatizar que se tratava de um governo constituído a partir de uma coalizão de centro-direita⁷³.

Em consequência, a relação do governo federal com os governos estaduais se deteriorou bastante, também muito em razão do sistema tributário implementado nas décadas anteriores pelo regime militar, que concentrou a arrecadação na esfera da União e submeteu os entes federativos à uma condição de maiores responsabilidades na implementação de políticas públicas, embora cada vez mais dependentes dos repasses e convênios firmados com a União.

Na opinião de Lopreato (2002)

[...] não se pode negar que a instabilidade macroeconômica dos anos 80 provocou a deterioração das condições de financiamento correntes dos Estados [...]. O quadro agravou-se a partir do fracasso do Plano Cruzado. A aceleração inflacionária e a baixa taxa de crescimento médio no período comprometeram o desempenho do ICM e das transferências constitucionais e determinaram a descoordenação dos ritmos de expansão das receitas e despesas, gerando uma tendência de deterioração da capacidade de autofinanciamento corrente dos Estados (p. 119).

Em meio ao processo de redemocratização, a sociedade reivindicava um maior envolvimento dos poderes públicos para a diminuição dos inúmeros problemas sociais, que aumentaram durante o regime militar, apesar do extraordinário crescimento econômico da década de 1970. Paralelamente, não se efetuou uma distribuição equitativa da renda nacional. A deterioração do cenário externo –com a escassez de capitais e a elevação das taxas de juros – resultando intensamente em descontrole da inflação e índices de crescimento negativos, acentuaram a piora da qualidade de vida dos brasileiros, principalmente dos mais pobres.

⁷³ Acaso se nenhuma medida fosse adotada, as reservas brasileiras estariam totalmente esgotadas em questão de meses; estas haviam baixado para pouco mais de 3 bilhões de dólares, o equivalente a menos de três meses de importação. Contudo, em novembro daquele ano, o governo brasileiro já estava negociando a retomada dos pagamentos junto aos credores externos (GONÇALVES & POMAR, 2001).

Esse quadro se refletiu na redação da nova Constituição Federal de 1988, que deu ênfase à questão social. Os legisladores conferiram ao texto constitucional uma maior responsabilidade no tocante às áreas sociais, principalmente educação, saúde, previdência, seguridade social, segurança pública, saneamento básico etc. com a correspondente distribuição proporcional de competências aos entes federativos no plano legal. Contudo, a definição das responsabilidades não foi proporcional à distribuição das receitas nacionais, o que demonstrou ser um importante fator de negação da maioria dos direitos constitucionais à população e foco constante de tensão entre essas instâncias, incluindo-se a institucionalização dos municípios em entes federados.

O engessamento dos recursos dos estados e municípios com a vinculação das áreas da saúde e educação, bem como os crescentes encargos previdenciários limitou a margem de manobra dos governos subnacionais, que tiveram sua capacidade de planejamento e execução das políticas públicas comprometida, cabendo à administração federal a formulação dessas políticas e, na maioria das vezes, aos demais entes a execução. Entretanto, a execução com receitas limitadas tão somente piorou a situação.

Tão logo as contradições do sistema capitalista se manifestaram mais intensamente na crise recessiva dos anos de 1990, os países centrais obrigaram os governos dos países subdesenvolvidos a implantarem ajustes de cunho neoliberal, traduzidos em uma estabilização monetária “com base na âncora cambial que pressupunha a abertura econômica, a desregulamentação financeira, as privatizações, a reforma do Estado e a retirada dos direitos sociais” (GOMES, J., 2012; p. 90).

O contexto era então paradoxal. Após 21 anos de regime militar e da concentração de riqueza –resultando em aumento da pobreza-, a sociedade brasileira conseguiu aprovar o novo ordenamento constitucional priorizando as questões sociais em 1988; contudo, a ideologia neoliberal preponderante orientou as políticas públicas em sentido contrário, negando os novos direitos e retirando os até então conseguidos, redefinindo atribuições e responsabilidades atribuídas ao Estado pela legislação. Uma guinada pontuada por retrocessos.

O claro descompasso entre o momento de renovação institucional do processo democrático brasileiro, as vitórias eleitorais dos grupos políticos ligados ao neoliberalismo e as condições externas que lhe davam sustentação e justificavam os seus projetos e programas de gestão terminou por desfavorecer a expansão das políticas sociais. Todo o arcabouço legal aprovado na Constituição foi ignorado em razão da priorização do modelo de estabilização e reorganização da máquina pública apoiado na ótica liberalizante.

Isso pôde ser percebido mesmo durante o governo Itamar Franco (1992-1995) quando da implantação do *Plano Real*, que a pretexto de estabilização da moeda e contenção do processo inflacionário, implementou uma radical modificação estrutural dos fundamentos macroeconômicos da economia brasileira. Existiu, já naquele momento, uma indicação da alteração do perfil do Estado à luz dos pressupostos do neoliberalismo, vinculados à política de valorização do capital rentista, parasitário e especulativo (MÉSZÁROS 2002; GOMES, J., 2012a, 2012b, 2014; TEIXEIRA, 2014) para a consolidação da nova moeda. Essas reformas foram anunciadas no lançamento do Plano de Estabilização Monetária em junho de 1994.

Fazendo jus a esses compromissos assumidos externamente, o governo Fernando Henrique deu prosseguimento as medidas de austeridade e impôs aos Governos Estaduais um rigoroso ajuste fiscal, limitando os gastos com salários do funcionalismo público, obrigando-os a venderem ativos patrimoniais e reordenando a função dos Estados no desenho federativo vigente desde a CF/ 1988. O ajustamento se fundamentava em três principais componentes: restrição fiscal, elevado comprometimento de receitas com os encargos da dívida e baixo crescimento econômico (NETO, 2014)

Essa nova governança fiscal e o equacionamento desses passivos foram implantados por meio da Lei no 9.496/1997. Esta, no triênio 1997-1999, autorizou a incorporação e o refinanciamento das dívidas estaduais pelo governo federal em um prazo de até trinta anos, com prestações calculadas com base na tabela Price. A atualização monetária se dava pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), e a taxa de juros era de 6% ao ano (a.a.) na maioria dos contratos. Buscava-se, assim, estabelecer um equilíbrio fiscal intertemporal nas finanças subnacionais (SILVA; NETO; GERARDO, 2014, p. 120).

No tocante aos demais itens definidos nos contratos assinados pelos Estados, prosseguem esses autores:

Em relação à governança fiscal instituída pela Lei no 9.496/1997, os estados foram obrigados a cumprir metas fiscais e honrar compromissos específicos, tais como: i) alcançar meta de sua dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR); ii) obter superávit primário; iii) não ultrapassar determinado nível de despesas com funcionalismo público; iv) ampliar arrecadação de receitas próprias; e v) realizar privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, bem como reforma administrativa e patrimonial. Em linhas gerais, estas metas e compromissos visavam à convergência da trajetória da dívida financeira e da RLR (Idem, p. 123).

Este cenário internacional e nacional influenciou decisivamente para o aprofundamento da crise econômica e financeira do Estado de Alagoas na década de 1990, extremamente dependente de repasses da União para cumprir seus compromissos financeiros. Antes, porém, de se submeter às determinações da União, Suruagy tentou usar sua experiência política e administrativa buscando diversos meios de resolução do impasse financeiro com a manutenção dos acordos assumidos pela sua gestão com os usineiros, dos quais era representante histórico.

Mas as circunstâncias nacionais das medidas de liberalização econômica e estabilização monetária não lhe facultaram acesso ao Tesouro Federal, que se limitou a impor receitas prontas de enxugamento da máquina pública duras e inflexíveis, que decididamente, apenas agravaram a crise. Em 1995, o governo do Estado tinha uma dívida consolidada de R\$ 650 milhões a ser paga nos próximos anos e duas folhas e meio de salários atrasados junto aos servidores públicos. Em 1997, essa dívida alcançou o percentual de 161% - correspondendo a 1,7 bilhão de reais - e sete folhas de salários atrasados devidos aos 50 mil servidores estaduais (op. cit.).

Diante desse cenário crescente de crise, o governo Suruagy *foi obrigado* a assinar junto à Secretaria do Tesouro Nacional um acordo denominado *Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal*. Por esse acordo, o Estado transferiu para a União parte dos seus débitos, comprometendo-se a transferir durante o prazo de 360 meses 15% da sua receita corrente líquida

para a União. O governo alagoano ainda se comprometeu a realizar diversas medidas de austeridade fiscal, incluindo-se a redução de pessoal e a venda de empresas estatais (CARVALHO, C., 2014), conforme dispunha o ajustamento fiscal imposto pelo governo federal:

O caso de Alagoas merece atenção, pois os parâmetros vigentes do processo de renegociação estão resultando numa penalização muito forte para este estado. Nos anos recentes de 2010-2011, os subsídios implícitos tornaram-se negativos, indicando que esta UF está incorrendo na transferência de recursos para a União: chegou ao montante acumulado de R\$ 1 bilhão em 2011. [...]. É emblemático o caso de Alagoas, que, apesar de deter alguns dos piores indicadores sociais do país, de possuir aproximadamente 1,6% da população nacional, mas apenas 0,6% do PIB, e de ser um dos estados que menos cresceram na região Nordeste entre 1999 e 2010, pagou intertemporalmente subsídios à União no processo de refinanciamento de sua dívida (Ibidem, p.127).⁷⁴

A gestão Suruagy se deparou com uma nova situação macroeconômica que estava redefinindo a atuação dos Governos Estaduais no pacto federativo a partir das determinações unilaterais do governo Cardoso, que recorreu a tais mecanismos de controle como estratégia do seu plano geral de reconfiguração do Estado brasileiro. Esses fatores ajudam na compreensão sobre como o Governo Federal contribuiu com o agravamento da situação econômico-fiscal alagoano e sobre as restrições impostas à gestão estadual para viabilização de alguma saída da crise distinta das alternativas disponíveis naquele momento.

Como parte das imposições, o governo federal passou a controlar diretamente a Secretaria da Segurança Pública e da Fazenda, indicando representantes para gestão destas áreas. O Banco do Estado (Produban)

⁷⁴ E mais à frente: “A apropriação dos subsídios implícitos é tema que merece atenção, apontando para fortes disparidades entre os governos estaduais beneficiários. O estado de São Paulo se destaca neste aspecto. Com sua DCL correspondendo a 37,4% do total nacional, em 2011, o estado tem uma participação de 57,4% no total dos subsídios implícitos recebidos da União [...]. No outro extremo, o estado de Alagoas está, por força das regras da renegociação, transferindo subsídios à União: segundo os cálculos apresentados neste capítulo, o montante acumulado chega a R\$ 1 bilhão em 2011” (p.136). E os autores sentenciam: “É a situação clássica em que uma UF de baixo nível de desenvolvimento e renda per capita está sendo punida pelo seu nível de endividamento inicial” (p.136). É claro que boa parte das consequências do ajuste fiscal foi pensando para o governo alagoano ao longo dos anos na proporção em que essa dívida foi sendo amortizada. Não obstante, os termos imediatos do ajuste – com suas medidas de extinção e venda do patrimônio, demissão de servidores etc. - exerceram um grande impacto já em 1997.

também sofreu a intervenção direta do Banco Central⁷⁵. Porém, a União evitava uma intervenção administrativa direta, indicando um interventor central. Preferiu fazer mudanças pontuais em secretarias e órgãos estratégicos da máquina estadual.

No auge da crise econômica, o Governo Estadual chegou a atrasar oito meses de salários do funcionalismo. Uma das soluções para o enxugamento da máquina administrativa proposto e financiado pelo Governo Federal foi o Plano de Desligamento Voluntário, que resultou na demissão de cerca de 25 mil servidores, metade do total; destes, o quantitativo de 13.000 funcionários era da educação e 5.000 da área da saúde.

Contudo, paradoxalmente, o governo Suruagy tentou manter intocáveis os privilégios do setor sucroalcooleiro, agravando ainda mais a situação financeira do estado.⁷⁶

Na educação, o mecanismo do FUNDEF criado pelo governo federal redundou em outras distorções no quesito do financiamento, coincidentemente na época em que a crise do padrão de financiamento público em Alagoas tornou-se mais aguda. Depois de analisar os efeitos gerais do Plano Real (que agravou o déficit público estadual) e do PDV para a realidade local, S. Lira (2014) aponta que

Todos esses fatores contribuíram para que Alagoas se tornasse o estado com mais alto índice de municipalização da Educação Básica,

⁷⁵ Os bancos estaduais bem como inúmeras autarquias públicas exerceram papel importante na ampliação da capacidade institucional de geração de receitas e complementação dos recursos necessários aos compromissos do Poder Executivo em cada unidade da federação, aumentando bastante a potencialidade de endividamento. Simultaneamente, eram fonte da manutenção de privilégios aos segmentos políticos dominantes, e o caso de Alagoas não foge a esses padrões. Maiores informações em Lopreato (Ob. Cit.). Uma Comissão Parlamentar de Inquérito criada na Assembleia Legislativa para apurar as causas do endividamento do Produban foi extinta sem a exibição pública dos seus resultados.

⁷⁶ Sandra Lira (2014), com base em Limeira (2006), detalha o tamanho do problema financeiro alagoano na época e apresenta os números aproximados. Textualmente: “a dívida contratual do estado teve incremento de R\$ 3,238 bilhões de reais entre 1999 e 2005; a maior parte foi fruto de juros da dívida consolidada e reconhecimento de dívidas não contabilizadas. Apenas R\$10,367 milhões de reais foram novos financiamentos [...]. A dívida pública acumulada em 1999 foi de R\$ 2.290.804.538,00. Em 2005, a dívida contratual do estado elevou-se para R\$5.675.577.507,00. Nesse período, o estado amortizou de R\$ 1,717 bilhão do serviço total da dívida, valor relativos à rolagem da dívida definida pela Lei 9.496/1997. [...]. O serviço da dívida passou de R\$ 772,7 milhões, em 1999, para R\$ 1,980 bilhão, em 2005.” (LIRA, S., 2014, p. 91).

com os piores indicadores de qualidade. O processo de prefeiturização chegou ao ápice e, em 1997, 70,95% das matrículas da Educação Básica estavam sob a responsabilidade municipal, enquanto 2/3 dos recursos constitucionalmente vinculados para MDE eram receitas estaduais. O valor-aluno anual das redes municipais, em 1997, era, em média, de R\$ 95,06, enquanto, da rede estadual, era nominalmente R\$ 1.020,20 para toda Educação Básica. Porém, o estado não aplicava esses recursos (p. 80).

O diagnóstico do Plano Estadual de Educação (2015-2025) corrobora a informação de S. Lira (Ob. Cit.). O processo de municipalização precarizado foi acompanhado pelo gradual afastamento do estado das responsabilidades educacionais, situação mantida e ampliada nos anos seguintes

[...] como a matrícula do Ensino Fundamental estava em sua maior parte concentrada nas redes municipais e com um custo aluno muito rebaixado, teve assim um repasse significativo do Estado para os Municípios de recursos do Fundef. Esperava-se aí que o Estado como principal gestor da política educacional buscasse a retomada do equilíbrio das matrículas na relação Estado/Municípios, mas o que se constatou foi que de 1998 a 2008 o Estado não equilibrou a distribuição de matrículas entre as redes estadual e municipais, reduzindo de 26,79% para 21%, o que significa uma queda de 5,79% de sua matrícula no Ensino Fundamental.

Diante disso, o estado de Alagoas permaneceu com o mais elevado desequilíbrio da distribuição das matrículas na rede pública e implicou maior transferência de recursos para os Municípios. Essa realidade se reproduz atualmente no Estado, mesmo com a transformação do Fundef em Fundeb a partir de 2007, visto que, não houve a aplicação qualquer política que garantisse um sistema de colaboração eficaz entre Estado e Municípios (ALAGOAS, 2015, p. 97)

As dificuldades da rede educacional refletiam os principais problemas do padrão geral de financiamento do poder público estadual. Enquanto o Estado não conseguia encontrar uma saída interna, ainda tentava obter ajuda do Governo Federal. Mas como este se mantinha irredutível em sua política de redução orçamentária e reestruturação das receitas nacionais para garantir a sustentabilidade da política monetária, o governo Suruagy tentava encontrar mecanismos de superação da crise. O grande dilema da sua gestão era que as saídas deveriam passar pela acomodação dos interesses das classes dominantes, em decorrência dos compromissos históricos assumidos por seu grupo político.

Nesse sentido, outro mecanismo proposto pelo Governo Estadual para superação do quadro fiscal e financeiro foi a emissão das *letras podres* do Tesouro Estadual, na qual foram negociados títulos públicos como forma de rolagem das dívidas do setor público e possibilidade de obtenção de novos empréstimos. Entretanto, embora o governo de Alagoas tivesse alegado que a utilização dos recursos resultantes desta operação financeira iria servir para o pagamento das folhas salariais em atraso e dos precatórios dos servidores, acabaram de fato sendo utilizados principalmente para o pagamento de grandes empreiteiras e pendências judiciais ainda em tramitação. Essa operação financeira, além de não resolver os problemas do estado, ainda agravou a situação financeira do governo (LIRA, J., 2012; p.91), gerando um escândalo financeiro que repercutiu negativamente em todo país⁷⁷.

No decorrer de todo esse processo, os embates com o movimento sindical (que se opunha as medidas de enxugamento da máquina via demissão dos servidores e extinção dos órgãos públicos) foram duríssimos, especialmente ao longo de 1997, redundando em eventos extremos como a expulsão violenta de manifestantes da sede do Governo Estadual e a ocupação da Assembleia Legislativa pelos servidores públicos e movimentos sociais. Eles exigiam o *impeachment* do governador. Suruagy, contudo, tentou a todo o momento ganhar tempo em meio à crise, na expectativa de que as soluções logo apareceriam. Pedia que todos tivessem paciência e confiança no governo.

Mas a paciência e a confiança que o governo solicitava não existia entre os trabalhadores públicos, desesperados por conta do caos instalado. Quando em 17 de julho de 1997, o movimento sindical e social ocupou a praça D. Pedro II em frente ao prédio da Assembleia Legislativa impedindo a saída dos deputados e exigindo sua renúncia, o governador optou por uma saída negociada entre seu vice-governador, suas lideranças na Assembleia e o Governo Federal: se afastaria do governo por um período de seis meses. Este afastamento acabou sendo definitivo, como ficou demonstrado depois.

⁷⁷ Os Estados de Pernambuco e a cidade de São Paulo também recorreram ao mesmo expediente para equilibrar suas contas públicas. Essas operações foram aprovadas pelo Senado Federal. Contudo, a destinação dos recursos derivados destas operações financeiras foi distinta em cada unidade da federação, todas envolvidas em grande polêmica.

Ao governo seguinte – o vice-governador Manoel Gomes de Barros, liderança oligárquica da zona da mata - coube a gestão do Estado e da crise econômico-financeira até o fim do mandato de Suruagy em dezembro de 1998.

No curto período de mandato, a gestão Gomes de Barros conseguiu encaminhar razoavelmente algumas questões graças a uma pequena melhoria das condições financeiras, resultado da austeridade do receituário neoliberal e dos sacrifícios impostos à população. O governo iniciou o pagamento dos oito meses de salários atrasados (de forma parcelada), assim como implementou uma organização mínima da máquina pública no setor de arrecadação, cobrando débitos devidos ao Estado e multando grandes sonegadores; contudo, muitos usineiros continuaram não recolhendo os tributos devidos, contando com a discreta convivência do Poder Executivo.

Na área da segurança pública, simbolicamente, o fato mais importante foi a prisão das lideranças da *gang fardada*, componentes da polícia militar que atuavam como milícia armada, cometendo inúmeros crimes de pistolagem durante a década anterior a mando de autoridades públicas. Mais do que as estatísticas criminais, esses crimes políticos acompanham a história política alagoana desde sempre, o que ajudou a divulgar a imagem de que o estado é um dos mais violentos do país, onde “se mata por qualquer motivo”.

Nas duas áreas (fiscal e segurança), foi mantido o intercâmbio com o governo federal, a *intervenção branca* iniciada na fase Suruagy. A possibilidade de intervenção direta da União foi descartada porque a Constituição Federal impede que o Congresso Nacional vote modificações constitucionais, caso o Governo intervenha em qualquer unidade da federação. Como nesta época Fernando Henrique estava aprovando no Congresso as reformas do aparelho de Estado delineadas pelo Ministério da Administração, a opção pelo recurso a um controle parcial das políticas públicas alagoanas com um monitoramento diário das ações administrativas estaduais pelo governo FHC foi a solução encontrada entre as classes dominantes nacionais e locais.

A tutela do governo federal sob a administração estadual permitiu a reorganização parcial dos serviços por meio das reformas neoliberais, reduzindo o tamanho da máquina pública, ainda que ao custo da redução dos

investimentos que se faziam necessários nas áreas sociais. A educação, por exemplo, foi completamente negligenciada pela gestão Suruagy/ Gomes de Barros. Como consequência, o saneamento financeiro apoiado pelo Governo Federal custou a diminuição do aparato estatal e o comprometimento da qualidade dos serviços públicos.

Desfrutando de uma situação administrativa e econômica menos difícil do que vivenciou seu antecessor, à custa do maior endividamento do Estado e da penalização das políticas públicas e das condições de carreira e trabalho funcionalismo, o governador Manoel Gomes de Barros resolveu candidatar-se à reeleição no processo eleitoral de 1998. Seu principal oponente foi o ex-prefeito de Maceió Ronaldo Augusto Lessa Santos⁷⁸, que fez uma gestão municipal bem avaliada pela população, conseguindo eleger sua sucessora em 1996⁷⁹.

É importante lembrar que a emenda da reeleição para o Poder Executivo tinha sido aprovada apenas um ano antes do pleito de 1998 para beneficiar diretamente o presidente Fernando Henrique Cardoso, entusiasta do instituto da reeleição. Aquelas seriam, portanto, as primeiras eleições em que os governadores eleitos poderiam disputar um segundo mandato subsequente.

⁷⁸ Engenheiro de formação. Foi deputado estadual (1982-1986), vereador (1988-1992) e prefeito de Maceió (1993-1997). Atuou no MDB, PSB e PDT. Maiores informações sobre sua trajetória política a partir de 1999 serão detalhadas ao longo desta tese.

⁷⁹ A ex-vereadora e secretária municipal de Saúde de Maceió Kátia Born Ribeiro (PSB) venceu as eleições no segundo turno com 50,988% do total dos votos válidos contra 49,012% da ex-vice-prefeita de Maceió Heloísa Helena (PT). Fonte: TSE. Reeleita em 2000, Born saiu da prefeitura em 2005 sem conseguir eleger seu sucessor. Ao contrário de grande parte dos seus antecessores, não foi considerada opção real para a disputa do governo estadual ou ao Senado Federal. Pelo contrário, passou toda a gestão Vilela em secretarias com poucos recursos financeiros, como a Ciência e Tecnologia e das Mulheres e desde então vivenciou a perda do seu prestígio político junto à população. Não conseguindo se eleger deputada federal em 2010 e em 2014, após o fim da gestão Vilela assumiu a Secretaria de Saúde do Município de Rio Largo, cujo o titular Toninho Lins, filiado ao PSB, foi preso e afastado do cargo por duas ocasiões em razão de denúncias oficializadas pelo Ministério Público por improbidade administrativa, desvio de recursos públicos e fraude em licitações. Já Heloísa Helena, após um mandato atuante e polêmico no Senado e uma tentativa eleitoral sem chances de êxito à presidência da República em 2002, foi eleita vereadora de Maceió em 2008 e 2012 com a maior votação da capital, respectivamente 29.122 votos e 19.216 votos. (Fonte: TSE). Nos intervalos destas eleições para a Câmara de Vereadores, foi derrotada para o Senado em 2010 e 2014.

O ex-prefeito de Maceió Ronaldo Lessa representava a ascensão da esquerda em Alagoas, especialmente depois do *impeachment* do presidente Collor em 1992. Sua própria eleição à prefeitura foi possibilitada pela conjuntura política da época: por um lado, o desfecho do governo Collor retirou do cenário político a força da liderança pessoal do seu protagonista, desgastando igualmente a imagem dos setores políticos ligados ao ex-presidente. Por outro lado, outro grupo político importante, - aquele ligado ao ex-governador Suruagy-, passava por desgaste semelhante após a renúncia do ex-governador Guilherme Palmeira à prefeitura de Maceió para concorrer (e ser eleito) senador. Nesta fase, a prefeitura passou por administrações interinas e desastrosas.

Também no ano de 1992, como visto, os serviços públicos, de modo geral, estavam passando por uma crise sem precedentes, devido à *recessão da economia nacional, da crise econômica e financeira* do governo Geraldo Bulhões e da *desorganização dos serviços municipais*. Nesse vácuo de poder e de crise repercutida em Maceió, Lessa foi eleito prefeito⁸⁰, realizando uma gestão exitosa, resultante da melhoria do quadro econômico nacional e do mínimo de seriedade e competência que os dirigentes políticos que assumiram a prefeitura pautaram suas iniciativas, ancorados em um programa mínimo de base progressista. Tratou-se daquela junção singular mencionada por Maquiavel no *Príncipe*: o encontro da *fortuna* com a *virtú*; para ele, essa é a fórmula perfeita para uma gestão administrativa bem-sucedida em qualquer lugar e época histórica.

Como consequência, Lessa foi o candidato preferido pela opinião pública para as eleições estaduais. Sua coligação partidária foi formada pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro), PDT (Partido Democrático Trabalhista), PT (Partido dos Trabalhadores), PPS (Partido Popular Socialista), PC do B

⁸⁰ Não foram encontrados dados a respeito das pesquisas de opinião pública em nenhum dos maiores institutos de opinião pública consultados, a saber: o Vox Populi, Ibope ou Data Folha. O resultado estatístico das eleições em Maceió também não consta nas páginas oficiais do TSE ou do TRE na internet. Mas o político Ronaldo Lessa disse em muitas solenidades públicas oficiais que na campanha eleitoral à prefeitura de Maceió em 1992 era pejorativamente denominado pelos adversários de *candidato garçom*, por estar sempre situado nas pesquisas de opinião pública em torno de 10% das intenções de votos válidos. Seus comentários irônicos fazem alusão as gorjetas entregues pelos clientes a esses profissionais.

(Partido Comunista do Brasil), PCB (Partido Comunista Brasileiro) e pelo PV (Partido Verde). Os partidos de oposição finalmente estavam bem próximos de ganhar as eleições para o Governo Estadual, feito observado apenas nas eleições de Muniz Falcão nos anos de 1950.

Por isso, mesmo contando com apoio do Governo Federal (o presidente Fernando Henrique participou do principal comício público da sua candidatura) e 80 dos 102 prefeitos alagoanos, o desgaste do grupo político representado por Gomes de Barros não conseguiu deter o favoritismo oposicionista. Ronaldo Lessa foi eleito de modo incontestável governador de Alagoas em primeiro turno⁸¹. Para o Senado, a vitória coube à petista Heloísa Helena, primeira mulher eleita senadora em Alagoas⁸² contra o candidato da situação, o ex-governador e senador Guilherme Palmeira,⁸³ do extinto Partido da Frente Liberal (atual Democratas). Pela primeira vez na história recente, os partidos de esquerda e centro-esquerda assumiam o poder político estadual, derrotando parte das forças políticas oligárquicas. Alguns dos representantes destas oligarquias, entretanto, passaram a apoiar sua candidatura assim que notaram sua trajetória ascendente no início do processo eleitoral.

⁸¹ Para governador, os resultados foram os seguintes: Ronaldo Lessa teve 58,557% dos votos válidos contra 39,257% do governador Barros. Os outros dois candidatos não somaram 2% dos votos válidos. Fonte: TSE.

⁸² Professora da Universidade Federal de Alagoas na área da saúde. Foi vice-prefeita de Maceió eleita junto com Lessa em 1992. Em 1994 foi eleita deputada estadual. Nas eleições municipais de 1996, o PT rompeu com o PSB de Lessa e disputou a prefeitura de Maceió contra a candidatura de Kátia Born do PSB. Como já observado, perdeu para Born no segundo turno em uma disputa acirrada. Depois, teve uma atuação marcante em apoio aos servidores públicos em meio à crise de 1997. Após uma nova composição junto ao PSB, foi indicada para concorrer ao senado, sendo eleita com tranquilidade obtendo 22,53% dos votos válidos contra 14,868% do segundo colocado (Fonte: TSE). Com a eleição de Lula da Silva para a presidência da República, assumiu uma postura de crítica à autonomia do Banco Central e de manutenção da política monetária ortodoxa. Expulsa do PT, Heloisa Helena fundou um novo partido, o Psol (Partido do Socialismo e Liberdade). Em 2006, disputou a presidência da República contra a reeleição de Lula. Nas eleições de 2010 e 2012 foi eleita a vereadora mais votada de Maceió. Ainda tentou o retorno ao Senado em 2010, mas foi derrotada pelo deputado federal Benedito de Lira. Em 2014, tentou nova eleição para o Senado. Seu principal adversário foi o ex-presidente e senador Fernando Collor, sendo novamente derrotada.

⁸³ Advogado, foi governador de Alagoas (1979-1982), senador (1983-1988), prefeito de Maceió (1989-1990), novamente senador (1991-1999) e conselheiro do Tribunal de Contas da União, aposentando-se em 2008. É pai do prefeito de Maceió Rui Palmeira, eleito em 2012. Aliado histórico de Divado Suruagy, foi responsável pela indicação biônica de Fernando Collor à prefeitura de Maceió em 1979. Ironicamente, conforme notado, foi derrotado pelo mesmo para o governo estadual em 1986.

5.3. A esquerda em Alagoas: mudanças pontuais, práticas antigas

Em termos gerais, os governos Ronaldo Lessa (1999-2003; 2003-2006) foram marcados por avanços administrativos importantes, em que pesem, no plano institucional, os embates constantes com o Poder Judiciário e Legislativo, bem como inúmeros atritos com setores da imprensa e com o movimento sindical. Alagoas voltou a ter certa normalidade no funcionamento da máquina pública e nos serviços prestados à população.

Contudo, mesmo articulando uma composição partidária de partidos de centro esquerda, Lessa aliou-se a oligarquias regionais ainda na campanha eleitoral, notadamente do sertão do estado. Essas alianças lhe garantiram o apoio de um grupo importante na Assembleia Legislativa (o que não impediu divergências e conflitos políticos) e fizeram-no distribuir secretarias, autarquias e cargos comissionados para que mantivesse o apoio destes segmentos. Os partidos coligados à chapa progressista não conseguiram êxito nas eleições para a Assembleia Legislativa⁸⁴. A composição partidária na Assembleia continuava majoritariamente conservadora, com deputados eleitos vinculados explicitamente ao setor sucroalcooleiro, fato que se repetiu nos dois mandatos.

Seguindo no propósito de obter maioria parlamentar por meio da distribuição de secretarias e órgãos do segundo escalão do governo entre os deputados, o caso que mais chamou a atenção foi o controle do segundo maior órgão de arrecadação do estado, o Departamento Estadual de Trânsito (apelidado jocosamente pela imprensa local de *assembleinha*) controlado pelo deputado estadual Celso Luis, liderança oligárquica sertaneja e presidente da Assembleia Legislativa. Surpreendentemente, apesar das críticas do governador aos antecessores antes de ser eleito para o cargo, também praticou ampla política de nepotismo, nomeando diversos parentes para ocupar funções na máquina pública⁸⁵. Estes fatos, associados a outros, afastaram o PT e o PC do B da base de apoio do governo.

⁸⁴ Fonte: TSE.

⁸⁵ Ronaldo Lessa prestigiou irmãos e primos com cargos de confiança no governo. Dois casos chamam a atenção: a nomeação da própria mãe, Noélia Lessa, para a presidência da Soprobem, um órgão assistencial. A outra foi a indicação do irmão Otávio Lessa para o

Apoiando-se nas análises de inspiração gramscianas de Coutinho (2011) a respeito das transformações políticas e de modernização econômico-social no Brasil (segundo o qual estas mudanças sempre foram efetuadas pela *via prussiana* mediante a conciliação entre frações das classes dominantes), o *modus operante* da gestão Lessa seguiu o padrão nacional de composição de forças para o exercício do poder, mesmo contrariando os segmentos progressistas que apoiaram sua candidatura. Não ocorreu uma ruptura com os esquemas tradicionais de dominação, mas um rearranjo político – institucional que preservou a estrutura anterior. O pragmatismo da administração *lessista*, por sua vez, limitou o alcance dos avanços possíveis.

Essa opção pela composição dos interesses governamentais com as classes dominantes na gestão Ronaldo Lessa afastou os segmentos populares pela própria constituição singular das relações de classes, antagônicas por natureza. A estrutura fundiária extremamente concentrada, com uma classe dominante violenta e articulada pelas filiações oligárquicas, quando somada ao poderio estatal, continuou sedimentando o parasitismo destas forças de dominação, que continuaram usando os recursos de ordem política e jurídica da máquina governamental.

Dentre outros, os conceitos de Gramsci referentes à *grande política* e à *pequena política* auxiliam teoricamente no entendimento do problema. Textualmente:

Grande política (alta política) – pequena política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas [...]. (GRAMSCI apud COUTINHO, 2011, p. 125).

Coutinho acrescenta que é inerente à categoria da grande política evitar discussões e problemas estatais de caráter mais complexo, tratando todas as

Tribunal de Contas do Estado, exatamente como havia procedido o governador Geraldo Bulhões em relação ao irmão Isnaldo Bulhões anos antes. Lessa também nomeou em momentos distintos o primo José Marcio Lessa para a secretaria de educação, bem como o filho deste, Maurício Quintela para a mesma pasta.

questões como se fossem parte da pequena política (Ob. Cit., 2011, p. 125). À proporção que os temas da macroestrutura de dominação (grande política) não estão sendo levados em consideração pelos atores sociais, e tudo se resume a “política do dia a dia”, a política parlamentar”, as “intrigas”, as classes dominantes são beneficiadas. Por isso, a pequena política praticada pelos partidos progressistas, pautando-se exclusivamente pela gestão pública – incluída aí a necessidade da maioria parlamentar, à contemporização dos esquemas históricos de dominação de base oligárquico e coronelista, aos acordos fisiológicos – reforça o sistema dominante e impede sua superação.

Visando assegurar as condições de governabilidade, Lessa praticou a *pequena política*, abrindo mão de discussão da *grande política*; entretanto, nem por isso, a grande política estava ausente, pois esta foi beneficiada pela *grande política* que praticava para governar. A “política como a arte do possível” talvez fosse a regra de conduta proclamada pelos agentes políticos do governo. Uma das principais consequências, além do afastamento dos segmentos sociais, foi o impedimento *dos avanços potenciais*, haja visto o arco de alianças conservadoras operadas pelos partidos governistas e por suas lideranças.

O gerenciamento da máquina pública coadunada com os princípios da governabilidade impostas pelas concepções neoliberais condicionam seus atores ao cotidiano da burocracia administrativa que os impedem de refletir sobre as possibilidades da construção de uma sociedade distinta da atual; a política do “possível” ou a “pequena política” exercida por esses agentes políticos supõe que os sistemas políticos, econômicos e sociais existentes são os únicos possíveis e que a prática da atividade política só deve ser feita nos marcos determinados pelos sistema capitalista.

Também se pode recorrer as apreciações de Meszáros (2002) sobre a *internalização* da lógica do capital discutidas no capítulo anterior ou as explicações de Marx (1982) sobre *personificação* do capital. Os dois conceitos têm finalidade semelhante, em que cada ator social *internaliza, assimila, aceita* a *lógica* do sistema. Em certa medida, parece acertada a conclusão de que o PSB, assumindo o Governo do Estado em 1999, guiou-se pelo pragmatismo típico dos grandes partidos socialdemocratas das décadas de 1990 na Europa,

desconsiderando qualquer possibilidade de mudança da macroestrutura de dominação vigente, trabalhando naquilo que era “possível”.

É evidente que não se considera, em termos opostos, que seria possível o começo de um processo revolucionário de base socialista na gestão do governo alagoano. Uma consideração desta natureza seria um despropósito. Entretanto, parece plausível a discussão sobre a ampliação dos espaços de democratização, denominado por Coutinho (1980, 2011) de *socialização da política*, aproximando a gestão estatal das demandas sociais e permitindo a participação política dos segmentos historicamente ausentes da formulação e implementação de políticas públicas que apontassem para a uma maior igualdade e diminuição das disparidades sociais.

Por outro lado, o interesse dos grupos dominantes em associar-se aos novos líderes políticos no âmbito estadual é um componente de fácil explicação. Viveram sempre à sombra do Estado, usufruindo dos seus benefícios e se protegendo por meio da força pública de possíveis ameaças ao seu patrimônio.

No entendimento dos motivos que fizeram o grupo político liderado por Lessa aceitar essa composição que, inevitavelmente, os afastaria dos segmentos populares, está a principal chave explicativa que o levaria a renegar parte da sua trajetória histórica na luta contra as classes oligárquicas e em favor dos oprimidos. Cronologicamente, as duas maiores máquinas públicas estatais estavam simultaneamente com o grupo lessista por um tempo razoável, cerca de oito anos. Na prefeitura de Maceió de 1993 a 2005 e no Governo do Estado de 1999 a 2007.

Vale mencionar que no governo estadual, a liderança pessoal de Ronaldo Lessa influenciava decisivamente o comportamento dos seus aliados e subordinados, fato que acontecia em ocasiões menos frequentes na prefeitura de Maceió sob a liderança de Kátia Born, salvo nas campanhas eleitorais e nos momentos anteriores a nomeações políticas, quando lideranças que assumem cargos majoritários praticamente não são contestadas pelos mais próximos por uma questão de sobrevivência política e do apego a privilégios.

No caso de Lessa, a personificação do poder que este representava se fazia sentir quase absoluta: mesmo as raras contestações à sua autoridade, quando aconteciam, dão notícia de serem tão tímidas e amedrontadas, que não merecem registro significativo. É difícil crer, entretanto, que sua supremacia *bonapartista* tenha existido unicamente em razão da mediocridade ou do receio da perda de cargos e privilégios por parte dos aliados. Talvez sua personalidade autoritária tenha sido mesmo funcional aos que lhes cercava, garantindo a proteção do governante aos seus interesses.

Essas suposições explicariam parcialmente a passividade com que o PSB aceitou as alianças com os segmentos oligárquicos do estado. Àquela altura, esse partido não tinha operado uma guinada à direita em nível nacional, como verificou-se anos depois. É verdade que em termos programáticos, o partido também não era dos mais orgânicos, sem deixar de ser ideológico, pelo menos, estatutariamente. Suas instâncias de decisão não eram movimentadas por acirrados debates internos ao estilo do PT, funcionando mais como mecanismos democráticos de legitimação e aprovação das determinações pessoais de Lessa e Born do que propriamente como espaços de discussão e reflexão das decisões. O crescimento do partido nos anos de poder e o seu completo esvaziamento após os malogros eleitorais indicam sobremaneira o desprendimento de grande parte dos seus filiados a princípios ideológicos e estatutários.⁸⁶

No mesmo sentido (e obedecendo a mesma lógica de manutenção do poder), a relação política do governo Lessa com o setor açucareiro também foi outro fator que contribuiu para o afastamento dos partidos de esquerda, aproximando-o dos segmentos mais conservadores. O governo celebrou um novo acordo com os usineiros (que na visão de parte da imprensa, da comunidade acadêmica e dos críticos do governo foi mais danoso aos cofres

⁸⁶ Um esvaziamento rápido e até mesmo constrangedor. Depois da derrota do candidato do partido à prefeitura de Maceió para o candidato de oposição Cícero Almeida (patrocinado pelo industrial e usineiro João Lyra), a desfiliação foi massiva. Boa parte filiou-se em seguida ao PDT, na qual Lessa havia ingressado por divergências com a direção nacional do partido. Com a vitória do PSDB para o governo do estado (apoiado por Lessa) e o rompimento deste com o governador recém empossado Vilela Filho, aconteceu o mesmo fenômeno. O PDT diminuiu visivelmente a quantidade de filiados. Estes foram juntar-se a outros detentores de mandatos políticos ou se afastaram da vida partidária.

públicos do que os acordos anteriores do final da década de 1980 firmados pela gestão Collor). Em seu primeiro mandato, o montante da dívida do setor foi reduzido de 1,5 bilhão para 450 milhões a serem pagos em 15 anos, sem uma explicitação clara da metodologia empregada ou da base de cálculo que permitiu tal redução, conforme aponta C. Carvalho (2014).

Outra questão polêmica foi a incorporação pelo governo estadual, do passivo da operação das Letras Estaduais na dívida mobiliária federalizada, embora esta tenha sido questionada judicialmente pela sociedade civil e pelo Ministério Público Estadual como uma operação financeira fraudulenta. Na mesma negociação, foram encaminhados os problemas relativos à liquidação extrajudicial do Produban, outro tema mal explicado à população. Conforme relatório divulgado pela Comissão Parlamentar de Inquérito criada pela Assembleia Legislativa, quando a intervenção do Banco Central foi decretada em 23 de janeiro de 1995, a dívida do banco era de R\$ 22 milhões. Em fevereiro de 1998, ultrapassou R\$ 363,7 milhões. Ou seja, a dívida aumentou exorbitantemente sob a administração dos técnicos do Banco Central (CARVALHO, C., 2014).

Contudo, alguns importantes avanços podem ser constatados no decorrer do governo, dentre eles a realização de concursos públicos transparentes (recompondo parte do quantitativo do funcionalismo público perdido em razão do PDV), a criação do Plano de Cargos e Carreiras do Magistério e dos Funcionários de Apoio/ Administrativos da Educação (ALAGOAS, 1991; 2000; 2006a; 2006b), a regularização do pagamento dos salários dos servidores públicos com reposição inflacionária⁸⁷ – não obstante os percentuais sempre abaixo das expectativas do funcionalismo – a implantação do princípio da gestão democrática nas escolas estaduais, a reorganização mínima dos serviços públicos de saúde, educação e segurança pública. Também foram criados canais de diálogos entre o governo e os movimentos rurais e implementada uma política de respeito aos Direitos Humanos na polícia militar.

⁸⁷ O governo Lessa informou que de 1999 a 2005, os servidores públicos tiveram os seguintes percentuais de reajustes: magistério: 60,73%; polícia militar: 43,76%; polícia civil: 62,38% e saúde nível médio 67,86% enquanto o nível superior obteve 68,41% (CAVALCANTE, 2006).

Parte das ações governamentais foram sumariamente previstas no Plano Plurianual apresentado pelo governo para o período do primeiro mandato (1999-2003). Este Plano definiu três eixos estruturantes de desenvolvimento para o estado: Ajuste Social, Indutor Regulador e Ajuste Fiscal que foram subdivididos em Programas Estruturantes (CABRAL, 2005). Reeleito para um segundo mandato novamente em primeiro turno⁸⁸, Lessa redefiniu algumas ações e modificou sua estrutura administrativa com o intuito de conferir maior agilidade à máquina burocrática, criando as secretarias *celulares*, subsecretarias de outras coordenações, mais diminutas.

Durante suas duas gestões, Lessa travou embates duríssimos com parte do movimento sindical, principalmente os policiais civis. Estes impasses levaram-no a publicar o Decreto nº 1.807/04, que no parágrafo único do art. 1º estabelecia consequências administrativas para servidor público em estágio probatório, “caso fique comprovada sua participação na paralisação do serviço, a título de greve” (ALAGOAS, 2004).

Esse decreto motivou o ajuizamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 3235 foi) proposta pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis (Cobrapol) no STF questionando a legalidade do ato. No julgamento, ocorrido em 04 de fevereiro de 2010:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional [...] norma editada pelo governador do estado de Alagoas em 2004, que previa punição para servidores em estágio probatório envolvidos, comprovadamente, em movimentos grevistas. Para os ministros, não há embasamento na Constituição para que se faça distinção entre servidores estáveis e não estáveis, nos casos de participação em movimento grevista.

Segundo o presidente da Corte, não existe, na Constituição Federal, base para que se faça esse “distinguishing” (distinção) entre servidores e servidores em estágio probatório – em função de movimentos grevistas [...].

Todos os ministros presentes à sessão desta quinta acompanharam o presidente, declarando a inconstitucionalidade do dispositivo [...].⁸⁹

⁸⁸ Surpreendentemente contra a candidatura do ex-presidente Fernando Collor, que retornou à cena política após a recuperação dos seus direitos políticos suspensos pelo Congresso Nacional em 1992.

⁸⁹ Fonte: site de notícias do STF. A informação está disponível no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=119670>. Acessado em 09

A judicialização das questões trabalhistas se tornou um recurso corriqueiro utilizado pelos governos para frear as mobilizações sindicais em Alagoas (como em todo o País) ao longo dos próximos anos. Por ora, é importante indicar a contradição de um governo que, constituído por forças partidárias majoritariamente do campo da esquerda (pelo menos, em seu início), tenha adotado tal expediente para lidar com o movimento sindical. Outra observação importante é que os funcionários públicos em estágio probatório foram nomeados exatamente durante as duas gestões de Lessa à frente do executivo estadual.

A principal bandeira da educação apresentada pelo Sinteal na época do começo da gestão Lessa foi a elaboração de um novo Plano de Cargos e Carreiras para o Magistério. Em junho de 2000, as negociações estavam bastante avançadas entre a entidade e o Governo do Estado com a previsão de votação da proposta para agosto daquele ano. Entretanto, estavam pendentes alguns pontos importantes, a exemplo da definição do enquadramento dos funcionários lotados nas fundações estaduais, dos professores com licenciatura curta, da questão da carga horária (a proposta do sindicato era a jornada de trabalho fosse distribuída em 50% para atividades em sala de aula – hora-aula- e 50% em atividades de formação, qualificação e planejamento – hora-atividade e a opção de junção de matrículas, transformando-as em cargo único). O PCC aprovado não contemplou esse último pleito.

Naquele ano, o sindicato realizou suas eleições para a gestão que assumiria durante o triênio 2000-2003. Como proposta da única chapa inscrita constava a defesa da gestão democrática da educação e a autonomia da escola, a defesa do Piso Salarial Profissional Nacional, o acompanhamento da implementação dos novos PCC's aprovados, a defesa "intransigente" da paridade entre os ativos e aposentado, o acompanhamento da nomeação dos

de fevereiro de 2016. A decisão foi publicada no Diário Oficial da União em 12 de março de 2010.

concursos realizados respeitando-se a ordem de classificação dos aprovados, a criação de um modelo de avaliação da atividade docente que priorizasse critérios qualitativos construído por meio de amplo debate com a comunidade escolar, a defesa de um custo-aluno de R\$ 1000,000 a partir da elevação dos gastos com a educação de 10% do PIB.

Pelas bandeiras de luta apresentadas naquele ano de 2000, é possível verificar alguns avanços importantes ocorridos anos depois, como o PSPN e a determinação legal de investimentos em 10% do PIB em educação, respectivamente em 2009 e 2014; por outro lado, tanto o Piso como o percentual do PIB previsto esbarram em resistências políticas e orçamentárias constantes, comprovando-se não ser fator suficiente que o direito esteja aprovado na legislação. Sua execução depende da mobilização e pressão ativa dos segmentos interessados.

O processo de conquistas de direitos para a classe trabalhadora é extremamente lento. Se a sua consolidação legal é a base para pleitear junto ao Poder Judiciário a concretização do direito, simultaneamente é a justificativa política para a deflagração de movimentos de mobilização coletivos que impulsionam as categorias profissionais para os enfrentamentos nesse campo em que não raro o próprio instituto legal que motivou a paralização é ignorado à luz das permanentes restrições orçamentárias. Esse argumento repetitivo por parte de todas as gestões governamentais, independente da filiação partidária e ideológica dos seus agentes, é o principal recurso de que o poder público se vale para descumprir o ordenamento legal que ele próprio aprovou anteriormente.

E os problemas educacionais foram se acumulando no decorrer dos anos.

Mais tarde, em junho de 2002, o Sinteal divulgou em boletim o “Raio X da Educação”, destacando a falta de estímulo de milhares de profissionais da educação, as perdas dos aposentados com a não-implantação das progressões, o aumento da jornada de trabalho, a falta de pagamento dos “minguados” salários, as informações inverídicas divulgadas pelo governo por meio dos veículos de comunicação ao custo de milhões de reais e as

mudanças introduzidas no Ipaseal. No mesmo informativo, consta que Alagoas detinha o percentual de 68, % de analfabetos (totalizando cerca de 1,5 milhões de analfabetos absolutos) enquanto existiam 200 mil crianças de 7 a 14 anos fora da escola.

Em abril de 2003, outro diagnóstico é divulgado pelo sindicato, não se diferenciando em praticamente nada dos problemas existentes nos anos anteriores, evidenciando os poucos avanços obtidos pela categoria. O boletim ressalta que muitos desses problemas vinham se *arrastando* desde 2001, sem respostas (p. 01): excesso de alunos em sala, falta de planejamento para realização das reformas das escolas, carência de professores e funcionários administrativos e de apoio, falta de equipamentos e material didático, jornada excessiva de trabalhos distribuídas em várias escolas, não-pagamento de gratificação de adicional noturno e salário família, atraso de pagamento dos salários dos professores temporários (chamados de monitores) de até quatro meses, assim como não pagamento de 13º salário e não-regularização dos seus contratos.

Esse último ponto merece um breve comentário. A contratação temporária de professores dificulta ainda mais a melhoria da qualidade da educação, eles próprios exercendo suas atribuições em uma relação contratual precarizada. O expediente da contratação sem concurso público por meio de um processo seletivo simplificado adquiriu o caráter de excepcionalidade devido à saída maciça de professores da rede estadual decorrente das adesões ao PDV em 1997. Nem mesmo a realização de concursos públicos para contratação de servidores estáveis conseguiu substituir o quantitativo dessas contratações temporárias, que só tem aumentando com o tempo. Como se não bastassem os vencimentos poucos atrativos oferecidos aos professores estaduais, determinadas disciplinas da área de exatas e da natureza não formam profissionais suficientes para suprir a carência existente na rede.

A expressão “monitor” foi o termo encontrado pelo governo para driblar o conjunto da legislação educacional que não permite a contratação de professores sem formação plena, pois grande parte desses contratados não concluíram o ensino superior, principalmente aqueles que atuam nas

disciplinas de Matemática, Física, Química e Biologia, os componentes curriculares em que há maior necessidade de profissionais. Conquanto a expressão sugira que sua atuação nas escolas só poderia acontecer mediante o acompanhamento de profissionais formados, na prática os “monitores” exercem a regência das aulas nas escolas estaduais desde 1997, descumprindo diretamente a legislação no quesito referente à formação mínima para o efetivo trabalho docente.

Em 2004, novamente o sindicato cobrava o cumprimento de vários pontos acordados com o governo e que precisavam ser votados pela Assembleia Legislativa. Dentre eles, estavam a efetivação da progressão horizontal automática sem avaliação de desempenho, o que possibilitaria o avanço na carreira dos professores e a aposentadoria sem perdas dos que estavam em fim de carreira. Solicitava o aumento da carga horária para os professores que trabalham na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (de 20 para 25h) e a garantia da jornada máxima de 50% das atividades em sala de aula aos professores que somassem mais de 20 anos de exercício.

A agenda de lutas para aquele ano enumerava também o reajuste salarial, a humanização da jornada de trabalho, a revisão do PCC, a realização de concursos públicos e a necessidade de garantir maior segurança nas escolas para os trabalhadores e a comunidade educacional.

Em março de 2005 essa pauta de reivindicações se repete com o acréscimo da cobrança de pagamento de retroativo da progressão horizontal referente a outubro de 2003 a outubro de 2004, do restabelecimento do pagamento do retroativo do salário-família, implantação do novo valor do salário família, a implantação do vale-transporte para os que percebiam até R\$ 600,00 e a urgente chamada dos professores selecionados para a concessão do aumento da carga horária.

Contudo, no mesmo boletim, informava-se a conquista de uma reposição salarial para os professores que variava entre 15,86% e 24,72% (apesar da reivindicação inicial ter sido de 35%). Os principais avanços conquistados na carreira em 2005 foram o aumento de 40% para 47% na progressão vertical entre os níveis médio e superior (a reivindicação foi de 50%), incremento de

1% nos subsídios em cada data-base (deixando, portanto, de ser trienal para anual), garantia de evolução da classe para ativos e aposentados, aumento da progressão horizontal entre o início e o final de carreira de 26,68% para 27,94%, a avaliação de desempenho a cada cinco anos e o início do processo de construção do Plano de Carreira dos funcionários das escolas.

Em contrapartida aos avanços conquistados, em junho o Sinteal apresentou em seu boletim informativo uma síntese dos principais problemas da educação que continuavam sem solução, especificando as altas taxas de analfabetismo, problemas de infraestrutura nas escolas, o não-cumprimento da legislação educacional, o número insuficiente de profissionais na rede, o agravamento dos problemas de saúde dos profissionais, os casos de assédio moral envolvendo servidores, a falta de democratização da gestão escolar e a inexistência de uma política consolidada de financiamento.

Entre as reivindicações, o sindicato apontou o imediato pagamento de progressões salariais retroativas a 2003, ampliação dos percentuais de 3% entre as classes (essa proposta significava o crescimento de 27,94% para 37% entre o piso vencimental inicial e final), redução da jornada de carga horária em 50% para professores que atingirem 80% do exercício em sala de aula, reposição salarial dos funcionários de apoio administrativo, nomeação dos professores concursados, regulamentação do abono-família, estudos para viabilização de vale-transporte aos servidores, política de Recursos Humanos visando a valorização e qualificação profissional, formalização de convênio com a Ufal e Funesa para oferecimento de cursos graduação nas áreas do conhecimento com maior carência de profissionais direcionado os servidores, realização de novo concurso público e pagamento da gratificação de difícil acesso aos funcionários administrativos e de apoio.

Mesmo com tantas pendências na educação não resolvidas e acumuladas durante seu mandato, Lessa considerava que sua missão à frente do governo tinha sido cumprida. Por isso, renunciou ao mandato em abril de 2006 para concorrer no processo eleitoral de 2006 à vaga de senador, deixando no cargo o vice-governador Luis Abílio de Sousa, do mesmo partido. Legalmente, o afastamento de chefes de governo é determinado pela Justiça

Eleitoral Brasileira, caso seu titular pretenda candidatar-se a outro cargo eletivo. Vale ressaltar que a mesma regra não é aplicada aos detentores de mandatos eletivos no Poder Legislativo, que podem disputar as eleições sem a necessidade de renúncia dos cargos que eventualmente ocupem.

Para sua sucessão, Lessa decidiu apoiar a candidatura do então senador pelo PSDB Teotonio Vilela Filho⁹⁰, selando concretamente seu afastamento dos segmentos de esquerda alagoanos. O candidato a presidente apoiado pelo ex-governador foi o tucano Geraldo Alckmin, que tentava impedir a reeleição do presidente Lula da Silva naquele ano politicamente conturbado (o presidente vinha enfrentando denúncias de corrupção contra auxiliares diretos, acusados de obter apoio dos parlamentares federais mediante compra de votos. Esse episódio ficou conhecido *escândalo do mensalão*).

Particularmente para Lessa o resultado eleitoral não foi positivo. Ele foi derrotado para o senado pelo ex-presidente da República Fernando Collor, seu adversário histórico, que se lançou candidato um mês antes da eleição. Ambos haviam se enfrentado nas eleições para governador em 1986 (com a vitória de Collor e um desempenho inexpressivo de Lessa), em 2002 (com a vitória de Lessa, que foi reeleito em primeiro turno após uma campanha acirrada) e desta vez para o parlamento, onde Collor foi vitorioso⁹¹. Nas eleições de 2010, como será observado mais à frente, os dois voltaram a disputar as eleições para o governo, mas perderam para Vilela. Já Lula da Silva foi reeleito presidente da República nestas eleições presidenciais de 2006⁹².

Cícero Péricles de Carvalho (2015, p. 309) avalia que em termos econômicos, o estado de Alagoas continua extremamente dependente do

⁹⁰ Economista, senador em três legislaturas (1987-1995; 1995-2003; 2003-2007). É filho do senador considerado o símbolo das *Diretas Já*, Teotonio Vilela. Foi reeleito governador em 2006 com 55% dos votos pelo PSDB coligado ao PMDB. O vice-governador eleito era o médico cardiologista Wanderley Netto. O principal opositor foi o usineiro João Lyra (PTB) que alcançou 30% (TSE). Interessante é que Lyra vinha liderando as pesquisas eleitorais para o governo durante boa parte do ano de 2006. Lessa era grande amigo do pai de Vilela quando estava filiado ao PMDB nos anos de 1980. Os posicionamentos ideológicos, relações políticas e o legado governamental de Vilela, especialmente no cenário educacional, serão examinadas no decorrer do texto.

⁹¹ Collor foi eleito com 44% dos votos. Lessa obteve 40% dos votos válidos. Fonte: TSE.

⁹² Lula (PT) alcançou a vitória no segundo turno das eleições com 48% dos votos válidos na disputa contra Geraldo Alckmin (PSDB), que recebeu 41%. Fonte: TSE.

auxílio e das transferências federais, principalmente na área das políticas sociais (educação, saúde, previdência, programas de transferência de renda, microcrédito, reforma agrária), bem como na área energética e da infraestrutura. Como o estado é desprovido de uma economia diversificada, dinâmica e de complexos industriais, ele considera que a intensificação da “parceria” com a União seria o único caminho possível para redução significativa das desigualdades sociais decorrentes da estrutura oligárquica e de poder ainda vigentes.

Pelo que foi discutido até aqui, há plena concordância com essas conclusões. O esquema de dominação sustentado pelo complexo sucroalcooleiro, pelos arranjos oligárquicos e pela máquina pública continua, apesar de grandes avanços na área social e no terreno da institucionalidade democrática. Os grupos dominantes seguem sofisticando suas estratégias e consolidando suas relações políticas, controlando amplas esferas da sociedade, com ramificações e apoios nos meios de comunicação, nos poderes Legislativos e no Poder Judiciário.

A democratização dos espaços de poder só será possível a partir da conscientização da sociedade, da descentralização da riqueza e do fortalecimento do conjunto das instituições. Sem estas mudanças, o Estado permanecerá refém dos grupos hegemônicos, responsáveis pela manutenção dos traços de exclusão social e violência política que caracterizam negativamente a história alagoana.

A seguir, serão discutidas as concepções e as iniciativas do governo Teotonio Vilela Filho para a educação ao longo dos seus dois mandatos paralelamente à análise dos seus resultados concretos. Os capítulos anteriores visaram, conforme indicado anteriormente, subsidiar teórica, política, social e economicamente as questões abordadas adiante.

6 A POLÍTICA NEOLIBERAL DOS GOVERNOS TEOTONIO VILELA FILHO PARA A EDUCAÇÃO ALAGOANA ENTRE 2007 E 2014

“[...] O reduzido êxito educacional, reconhecido pelos governos federal e estadual, vem afetar justamente as crianças mais pobres do meio rural e periferias urbanas, o que significa tirar-lhes, como também de suas famílias, oportunidades concretas de participarem intensamente do acesso aos bens culturais, econômicos e sociais”⁹³

Ao passo que este trabalho sustenta a ideia de que existem elementos suficientes para caracterizar as gestões Vilela Filho à frente do governo estadual como neoliberal, é importante frisar que esta tarefa requer muito cuidado metodológico e um exame criterioso dos seus aspectos singulares, produto de toda a situação conjuntural exposta nos capítulos precedentes na área econômica, política e ideológica que constituem o quadro mais amplo em que as ações governamentais se deram.

No terreno econômico, o Brasil estava em completa integração com as mudanças geradas pela globalização econômica, subordinando sua política externa e interna aos imperativos do sistema do capital em sua etapa especulativa, com novos arranjos produtivos e tecnológicos que haviam eliminado milhões de postos de trabalho, limitado a capacidade de intervenção estatal e comprometido grande parte dos recursos públicos com o contingenciamento imposto pelo ajuste fiscal determinado pelos organismos internacionais de financiamento e pelas “forças de mercado”. Não obstante, precisamente no início do governo Vilela em 2007, o governo Lula da Silva ensaiava os primeiros movimentos de recuperação econômica, a despeito de estar às voltas com outra etapa da crise de acumulação do capital.

⁹³ Relatório do Governo (ALAGOAS, 1988, p. 204).

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

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

Antes da posse, os indícios da tendência conservadora neoliberal do futuro governo já podiam ser notados. Durante o intervalo da transição, o governador eleito recebeu a visita do ex-presidente da República Fernando Henrique, acompanhado da sua esposa Ruth Cardoso para discutir os pressupostos das linhas gerais da futura gestão tucana. Os primeiros atritos da gestão que encerrava e da que iria iniciar começaram por essa época (e desembocariam em um rompimento político do PDT e do PSDB, notadamente entre os amigos Lessa e Vilela com acusações de parte a parte, extrapolando para disputas judiciais nos anos seguintes).

As divergências iniciais foram por conta da situação das finanças públicas herdadas do governo Lessa por Vilela. Os trabalhos de autoria do pesquisador (LIRA, J., 2012; 2013; 2014) discutiram as consequências iniciais das iniciativas do governo Vilela, não sendo necessário detalhar a evolução

dos acontecimentos. Mas é oportuno, contudo, uma descrição sumária dos principais fatos da época⁹⁴.

Segundo os dados apresentados por Vilela, assim que tomou posse em janeiro de 2007 o Estado previa arrecadar naquele ano cerca de R\$ 270 milhões mensais. Desse montante, seriam descontados R\$ 104 milhões dos repasses obrigatórios, restando R\$ 166 milhões. Desse total, R\$ 9 milhões eram recursos vinculados, dos quais não havia como flexibilizá-los para finalidades distintas das rubricas originais (LIRA, J., 2012; 2013).

Sobriariam, na estimativa do governo, R\$ 157 milhões. Desse montante, R\$ 26,5 milhões seriam gastos com a área da saúde e R\$ 22,5 milhões com da educação. Dos R\$ 108 milhões restantes, R\$ 32,5 milhões seriam repassados para a Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Ministério Público e Tribunal de Contas. Restariam apenas R\$ 75,5 milhões para pagar uma folha estimada em R\$ 75,5 milhões, excluindo servidores da saúde e da educação. Segundo o governador, não sobraria *um único centavo* para o funcionamento do governo (custeio administrativo, combustíveis, energia, água, e todas as ações da área da segurança pública). O Estado tinha um débito extra de mais de R\$ 400 milhões, incluindo a folha de dezembro (idem). Este foi o diagnóstico exposto por Vilela em janeiro de 2007.

Todavia, contrariando as previsões catastróficas do governo, em 2007 o Tesouro Estadual registrou um superávit orçamentário de 2,54% em relação a 2006. Já as receitas estaduais cresceram 12,59%, totalizando R\$ 3.447,4 bilhões de janeiro a dezembro enquanto a variação das despesas entre 2006 e 2007 aumentou 11,84%. As despesas gerais foram de R\$ 3.005.928.983,56 bilhões no ano de 2006 enquanto em 2007 as mesmas alcançaram o montante de R\$ 3.361.950.149,40 bilhões. A rubrica de custeio e investimento, contudo, apresentou uma retração de 26,41% em 2007 (ALAGOAS, 2009; LIRA, J., 2012).

⁹⁴ Esse tema será retomado em outras oportunidades neste trabalho, quando forem abordadas a política salarial do governo aos trabalhadores da educação e na discussão sobre o financiamento da educação alagoana.

Analizando a situação orçamentária e fiscal das gestões Vilela, Fábio Gomes (2014) traça um panorama sintético que comprova o empenho tucano com o ajuste das contas públicas em detrimento das políticas sociais e do avanço das carreiras dos funcionários públicos. No que se refere a um dos maiores obstáculos fiscais da gestão, a Dívida Consolidada Líquida (DCL)⁹⁵ em 2003 representava 2,77 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL); segundo seu levantamento, a mesma recuou em 2006 para 2,22 e para 1,38 vezes a RCL em 2013, enquadrando-se dentro dos limites de endividamento definidos pela Resolução nº 40/2001 e 04/2002 do Senado Federal, dando ao Estado condições legais para buscar o acesso a novas linhas de crédito (p. 140).

Dois fatores auxiliaram no alcance desses resultados entre 2007 e 2013: o aumento da eficiência na arrecadação fiscal e o crescimento no volume de vendas no comércio varejista, este último fator em declínio a partir de 2013, acarretando problemas crescentes para as receitas. Ele também menciona a elevação do FPE em 61% entre 2007 e 2013 como outro elemento causal decisivo para a melhoria das finanças estaduais (GOMES, F., 2014, p. 142).

Contudo, essa situação não significou um maior comprometimento do Estado com as políticas sociais, como também observa Fábio Gomes:

Esse ajustamento, além de trazer os indicadores de endividamento para dentro dos limites estabelecidos pela LRF, comprometer sumamente várias políticas públicas e a capacidade de investimento, também financiou os encargos financeiros da dívida pública estadual com o governo federal [...]. Conforme apuramos [...], entre 2000 e 2006, saíram dos cofres públicos estaduais R\$ 1,8 bilhão somando juros e amortizações. Entre 2007 e 2013, R\$ 3,4 bilhões, duas vezes mais (Ob. Cit., 142).

Percebe-se, por esses indicadores, que a estabilidade econômica nacional e o crescimento do PIB durante o governo Lula e a primeira gestão Rousseff não foi suficiente para assegurar a implantação e consolidação de políticas sociais e de distribuição de renda no estado, salvo as que derivaram de políticas públicas federais. Todo o esforço fiscal e orçamentário das gestões

⁹⁵ Compreende os compromissos assumidos em cada exercício fiscal contraídos mediante emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a desequilíbrio orçamentário, financiamento de obras ou serviços públicos que dependam de autorização legislativa, operações de crédito diversas e precatórios judiciais. Fonte: Tesouro Nacional.

Vilela Filho estava voltado à minimização das funções da máquina pública e à gestão da dívida em um inegável alinhamento com as diretrizes da ideologia neoliberal, não obstante as políticas governamentais nacionais terem sofrido uma guinada mais à esquerda do espectro político, comparado à era Cardoso, como se tem afirmado até aqui.

Essa inclinação à direita foi se confirmando no decurso do primeiro mandato; no segundo mandato iniciado em 2011, Vilela firmou uma inequívoca coligação centro-direita com o Partido Democratas (DEM, ex-PFL), que indicou o ex-deputado federal José Thomas Nonô para o cargo de vice-governador, reproduzindo em nível local a coligação que elegeu o presidente Fernando Henrique em duas oportunidades. A rearticulação partidária à direita estava ligada ao afastamento da gestão Vilela da influência política do senador Renan Calheiros, que comandava o PMDB alagoano e que estava rompido politicamente com o governador. Integravam a coligação Vilela o PPS e o PSB, ambos cada vez mais distantes das posições ideológicas de esquerda, posições que nortearam a fundação dessas agremiações.

O afastamento do PMDB do governo foi devido à coligação nacional construída para garantir a vitória da candidata do PT à presidência Dilma Rousseff, na qual o partido indicou o candidato à vice-presidente; essa também foi uma das causas conjunturais que fizeram o PMDB apoiar a candidatura do ex-governador Lessa em 2010, embora derrotado pelo PSDB com estreita margem de votos no segundo turno.

Um importante fator interno que merece ser lembrado e que foi especulado à época era que o senador Calheiros, com pretensões de disputar o governo, estrategicamente resolveu se afastar da imagem de governo de “direita” e avesso às questões sociais já evidenciada pela gestão Vilela com receio de provocar danos à sua candidatura. Como é conhecido, Calheiros não concorreu ao governo por conta dos compromissos políticos assumidos no Senado. Ele foi eleito presidente do Congresso Nacional e passou a ser um ator político fundamental para a sustentabilidade do governo Rousseff. Por isso, indicou o nome do seu filho para a disputa de 2014, apoiando-se na

mesma coligação partidária que lançou a candidatura de Lessa na eleição anterior.

A composição partidária nas eleições estaduais de 2010 e 2014 contou com a participação do PT e do PC do B, que como vem sendo discutido, não representaram como antes as bandeiras da esquerda brasileira construída na década de 1980 e 1990, principalmente o exemplo do PT, desde que esse partido assumiu o governo federal em 2003. Os partidos de menor expressão que se apresentam como representantes das classes populares, a exemplo do PSTU e do Psol, continuaram disputando as eleições, mas com chances de vitória extremamente pequenas. Em nível local, foi sobretudo o PMDB, sob a liderança incontestada do senador Calheiros que passou a disputar a hegemonia política, confrontando-se ao PSDB de Vilela a partir de 2010. Calheiros agregou em sua órbita de influência partidos de menor representatividade, a despeito de influenciar outras agremiações ligadas às demandas trabalhistas, como o PTB e o PDT.

Pelo exposto, os segmentos populares não tinham uma alternativa própria que pudesse sem contrapor a esta situação de rearticulação das forças políticas hegemônicas, que mesmo temporariamente divididas, representavam os grupos dominantes que sempre estiveram vinculados ao setor sucroalcooleiro. É o caso do PMDB, apoiado por partidos políticos de centro-esquerda (PT e PC do B) e de tradição trabalhista (PTB e PDT) mas sem qualquer peso decisório significativo do ponto de vista eleitoral a partir da conjuntura de 2010.

Outra característica visível nesse processo de rearranjo das forças políticas alagoanas é que mesmo não dispondo de uma estrutura partidária forte, isso não obsta a expressiva liderança de Collor e Lessa, ambas manejadas além da densidade eleitoral dos seus partidos políticos, respectivamente PTB e PDT. Embora não se possa considerar que suas lideranças pessoais se assemelhem aquele poder demonstrado pelos caudilhos do século XX, o personalismo e o populismo inerentes aos seus estilos de liderança são componentes de fácil constatação.

O poder político estadual entre os anos de 2010 e 2014 estava sob a hegemonia do PSDB, acompanhado do protagonismo lateral do senador Calheiros; por sua vez, a população ainda continuava prestigiando eleitoralmente o estilo político de Collor e Lessa. No caso de Lessa, a gradual perda de carisma era notável em contraste com sua trajetória precedente. Ele foi derrotado nas eleições para o senado em 2006, o governo em 2010 e para prefeitura de Maceió em 2012. Ou seja, se por um lado, o político pedetista era ungido pelos seus aliados como candidato nas eleições majoritárias, esse apoio não se concretizava no reconhecimento eleitoral, dando-lhe a vitória; isso, naturalmente, não nega o fato de que Ronaldo Lessa continuava a ser uma alternativa eleitoral importante, caso contrário não seria lançado candidato nas seguidas eleições que ocorreram depois que renunciou ao governo em 2006.

Talvez a principal comprovação do seu declínio político e da ascendência decisiva do PMDB sob as demais agremiações partidárias tenha sido nas eleições para a escolha do sucessor de Vilela em 2014, quando o partido indicou Renan Filho como candidato ao governo e Collor ao senado. Lessa foi eleito deputado federal, cargo bastante distante das suas pretensões iniciais e que indicaram suas limitações eleitorais naquele momento. O próprio PDT, partido no qual ele assumiu a presidência estadual depois da saída do PSB, não contava com uma quantidade de filiados similar à época do governo.

O caso do senador Fernando Collor é outro exemplo, embora venha tendo mais êxito eleitoral do que Lessa nas últimas eleições. Foi eleito senador em 2006 e 2014, mas foi derrotado para o governo estadual em 2002 e 2010, caracterizando um teto máximo de crescimento eleitoral no estado, somada às elevadas taxas de rejeição ao seu nome na capital. É importante mencionar que o ex-presidente não conseguiu construir nenhuma outra liderança política paralela à sua que possibilite a continuação dos seus ideais, situação diferente do senador Calheiros. Representante da terceira geração política da sua família, atualmente não se vislumbra quem possa dar continuidade ao seu legado político.

Após essas considerações de caráter mais geral sobre as oscilações e reacomodações dos agentes políticos pela importância em situar as relações de forças nas disputas hegemônicas em Alagoas, é necessário voltar ao objeto central da investigação, a gestão Vilela, sem dúvida um ponto de agregação/desagregação desses sujeitos e das forças que representavam.

A análise da gestão Vilela, por tudo que vem sendo considerado até o momento, não é um empreendimento simples. No âmbito econômico, é importante considerar a complexa conjuntura nacional e internacional marcada pela reordenação dos sistemas produtivos, pela reconfiguração do mundo do trabalho e pelas implicações provenientes da economia capitalista nos sistemas educacionais, particularmente nos países da América Latina. Internamente, é preciso relacionar o estudo do caso alagoano aos meandros funcionais do sistema federativo, das relações políticas e econômicas que fundamentam os conflitos de classe em uma realidade onde predomina a monocultura canavieira, a extrema concentração fundiária e o desrespeito generalizado aos mais elementares direitos básicos da maioria da população, excluída de condições dignas de sobrevivência.

Faz-se necessário pontuar algumas questões que parecem pertinentes nesse momento; elas estão ligadas aos fins propostos nesse trabalho e remetem às características próprias da condução administrativa de um governo subnacional, ordenadas interrogativamente:

- a) É possível caracterizar a gestão Teotônio Vilela Filho como neoliberal tomando como critérios exclusivos aqueles referentes à matéria fiscal orçamentária (a exemplo do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, dos compromissos financeiros com a União e da contenção da folha de pagamento em patamares orçamentários tidos como possíveis)?
- b) Não estaria o governo estadual limitado por restrições políticas, conjunturais, econômicas e institucionais externas à sua capacidade de sugerir alternativas diferentes as que efetivamente trilhou nos oito anos de gestão?

- c) É plausível pois, falar de neoliberalismo na administração de um governo estadual, sujeito às políticas públicas e às regulações e programas da União, com inexpressiva interferência nos rumos das políticas públicas educacionais nacionais?
- d) Sintetizando, qual a reponsabilidade efetiva da gestão Teotonio Vilela nos resultados educacionais no período analisado (2007 a 2014) em razão de tantos condicionamentos, nos quais restava-lhe restritas margens de ação?

A premissa da qual esta tese desenvolve sua análise é a de que mesmo diante de limitadas possibilidades de ação governamental (em virtude dos fatores apontados acima) existiam alternativas distintas daquelas escolhidas pelo governo tucano em Alagoas. E que mais do que se conformar às diretrizes programáticas, orçamentárias e legais impostas pelo Governo Federal, a gestão Vilela executou políticas públicas de matriz neoliberal que, em determinadas ocasiões, distinguia-se daquelas implantadas nacionalmente (em sentido comparativamente mais à direita na perspectiva política e ideológica, guardadas as devidas proporcionais na escala analítica). Muito em consequência do modelo de gestão escolhido pelo PSDB para os seus dois mandatos consecutivos à frente do governo estadual, será possível, fundamentando-se em tais premissas, indicar as razões que apontam o seu caráter neoliberal.

Os aparelhos privados de hegemonia (GRAMSCI, 1999) atuaram intensamente para justificar os rumos do governo, comprometidas que estavam pelas verbas publicitárias mais generosas à medida que a gestão avançava e implantava suas políticas de diminuição dos direitos dos servidores públicos, negligência com as áreas sociais e favorecimento dos grupos privados nos contratos e parcerias firmados.

Articulou-se certo consenso entre os meios de comunicação de massa, entidades de classe patronais e segmentos da intelectualidade alagoana de que Vilela guiava os projetos governamentais nos limites da *governabilidade possível*, sempre sustentado por uma maioria confortável na Assembleia Legislativa e nas decisões amplamente favoráveis obtidas no Poder Judiciário.

As decisões judiciais comumente serviam de retaguarda para o governo em matéria de restrições fiscais e orçamentárias, argumentos sempre reiterados pela gestão e usada na defesa da severa política salarial vigente frente às pressões sindicais e a deliberação das greves das categorias profissionais, intensas no início do primeiro mandato e na conjuntura pré-eleitoral de 2010.

As aludidas políticas neoliberais podem ser percebidas visivelmente com base na avaliação das ações de governo em áreas bastante variadas da política educacional, a despeito da ampla gama de políticas públicas de responsabilidade estadual que não poderiam ser investigadas neste trabalho (e até mesmo da própria exclusão analítica de outras tantas áreas da própria política educacional, que pela necessidade de se proceder a um recorte teórico para viabilização da pesquisa, foram descartadas).

As áreas de atuação foram objetivamente a administrativa, a da carreira dos profissionais do magistério e dos resultados dos indicadores educacionais vis a vis os Planos de Educação estaduais, conforme exposição feita na introdução desta pesquisa.

O contraponto ao ajuste neoliberal alagoano foi feito na maior parte das vezes pelo Sinteal, o mais articulado e estruturado aparelho privado de hegemonia representante do funcionalismo público da educação, mediante articulações com outros sindicatos, movimentos sociais e órgãos pertencentes ao aparelho hegemônico estatal (como Ministério Público, Tribunal de Contas, Poder Judiciário etc) com o intuito de evitar maiores perdas ao seus filiados e suspender o crescente desmonte dos serviços públicos, a retirada dos direitos e a desobediência dos preceitos constitucionais referentes aos direitos sociais. Como essa liderança sindical atuou é um dos pontos investigativos neste trabalho.

A partir destas premissas, é fundamental investigar então a gestão da educação alagoana entre os anos de 2007 a 2014; para isso, é preciso aprofundar os itens considerados mais importantes para a compreensão da lógica administrativa e do viés ideológico que norteou as políticas educacionais durante seus dois mandatos, o que será discutido a seguir, iniciando-se pela área administrativa.

6.1 A gestão administrativa

A relação de secretários de educação que passou pelo governo Vilela é extensa⁹⁶. Foram sete, a média de quase um secretário por ano de gestão. A maioria dos titulares da secretaria foram profissionais da educação, mas a relação inclui profissionais de outras áreas. A alta rotatividade de secretários assinala a descontinuidade administrativa da pasta, sem embargo de tratar-se do mesmo governo.

Com alterações do estilo de condução administrativa, se pode afirmar que todos os secretários pautaram sua passagem pela educação estadual alinhados às diretrizes gerais das duas gestões de Vilela, submetidos aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e, conseqüentemente, aos contingenciamentos orçamentários derivados. Sem espaço para iniciativas de maior vulto, salvo algumas medidas controversas, como a mudança da matriz curricular das unidades da rede (2010),⁹⁷ as reformas das escolas estaduais (2011), a mudança na composição do Conselho Estadual de Educação (2012) e outras midiáticas, a exemplo do Pacto pela Educação (2008).(ANEXO I).⁹⁸

⁹⁶ Os secretários de educação nas duas gestões do governo Vilela, foram, pela ordem: Fábio Luiz A.L. de Farias (02.01.07 à 06.03.08), Marcia Valéria L Santana (07.03.08 à 07.05.09), Rogério Auto Teófilo (07.05.09 à 06.06.2011), Adriano Soares (07/06/2011 à 15/07/2013), Josicleide Moura (30/06/2014 à 14/07/2014), Laudirege Fernandes Lima (30/06/2014 à 14/07/2014, efêmeros 15 dias) e Stella Lima de Albuquerque (14/07/2014 à 01/01/2015). Fonte: <http://www.educacao.al.gov.br/institucional/galeria-de-ex-secretarios>. Acessado em 31 de maio de 2015.

⁹⁷ O artigo 4º da Portaria administrativa 088/2010, no qual o Secretário de Educação resolveu estabelecer para as unidades escolares da rede pública estadual de ensino “o sábado como dia letivo, o módulo-aula/ tempo letivo de 60 (sessenta) minutos para o diurno e módulo-aula / tempo letivo de 50 (cinquenta) minutos para o noturno” foi o ponto mais polêmico. A Portaria definiu também as principais regras para a organização do calendário escolar e para a elaboração e cumprimento da jornada de trabalho. A portaria determinou ainda o início do ano letivo, orientações para a realização da semana pedagógica, reposição das disciplinas pendentes do ano anterior, organização do horário dos professores e os procedimentos para a tramitação administrativa do calendário escolar encaminhado por cada unidade de ensino (LIRA, J., 2012; 2013).

⁹⁸ Um termo de compromisso pela qualidade da educação pública celebrado entre o governo de Alagoas e o Sinteal, popularmente divulgado como Pacto pela Educação. Participaram do acordo outras entidades como a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Estadual de Educação, a Associação dos Municípios Alagoanos (AMA), a Assembleia Legislativa do Estado, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/AL), o Ministério Público Federal e Estadual, Universidades públicas e privadas, conselhos de controle social, entidades da sociedade civil,

Em relação às reformas, entre 2011 e 2012 a secretaria de educação executou uma série de reformas físicas em 340 escolas da rede com dispensa de licitação, justificando que estas obras precisavam ser executadas em caráter emergencial por conta da gravidade da questão, com diversas escolas com risco de desabamento⁹⁹ ou comprometidas estruturalmente para reinício do ano letivo. Estas reformas foram logo questionadas pelo Ministério Público Estadual (MPE) quanto ao não atendimento dos procedimentos mínimos exigidos pela legislação em vigor.

Em março de 2013, o Sinteal protocolou no MP Estadual e Federal, na Controladoria Geral da União (CGU), no Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público de Contas (MPC), Ministério da Educação (MEC), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Conselho do FUNDEB e no Fórum de Combate à Corrupção de Alagoas um dossiê retratando a situação das escolas estaduais após as reformas realizadas “a toque de caixa e repletas de “irregularidades” (p.03).

De acordo com o dossiê, existiam 67 escolas com o ano letivo de 2012 inconclusos e apenas 17 escolas concluíram o ano letivo de 2012, calculando entre 20 e 30 mil o total de alunos prejudicados, ressaltando que não era à toa que o MPE impetrou, até aquele momento, 04 (quatro) Ações Cíveis Públicas e 05 (cinco) Mandados de Segurança por improbidade administrativa contra os gestores da Secretaria de Educação, principalmente o secretário Adriano

dentre outras. Em sua cláusula primeira, apontava-se como objetivo principal do acordo a instituição de um padrão de qualidade da escola pública, visando a melhoria dos indicadores de qualidade da educação no Estado. Outros objetivos eram: a) o planejamento, aprimoramento, acompanhamento e avaliação permanente da Política Educacional, no âmbito do Estado de Alagoas; b) o desenvolvimento de uma política de gerenciamento dos diversos recursos existentes e necessários para a implantação e permanência de uma educação qualitativa; c) estabelecimento de um Sistema de Acompanhamento Permanente das Receitas e Despesas inerentes à educação no âmbito do Estado de Alagoas, acompanhamento e avaliação permanente das ações, metas e objetivo do presente Termo de Compromisso, no qual o Governo do Estado e a representação dos trabalhadores da educação (Sinteal) se comprometem a encaminhar e respeitar as decisões da Mesa Permanente acerca de políticas educacionais e salariais, trazendo para a Mesa a discussão e resolução das questões relativas a tais políticas (LIRA, J., 2012, p. 155-157). A análise desse acordo pode ser conferida na dissertação de mestrado e no livro lançado pelo pesquisador (Ob. Cit.) mencionados nesta tese.

⁹⁹ Na realidade, as reformas foram agilizadas devido ao desabamento efetivamente ocorrido de uma sala de aula da escola estadual Dom Constantino Lüers em agosto de 2011, no município de Campo Alegre (agreste do estado) que deixou 11 alunos feridos. Fato semelhante ocorreu na escola Professor Ernani Méro, no município de Penedo (sul do estado), sem vítimas.

Soares, que defendia enfaticamente tanto o procedimento de dispensa da licitação quanto a qualidade das reformas realizadas.

De fato, em 29 de agosto de 2013, a 19ª Promotoria de Justiça de Maceió acusou formalmente o governo de ter cometido *crime de improbidade administrativa*, solicitando a perda dos direitos políticos do secretário de educação e do governador. A ação do MP argumenta que cerca de 70 mil alunos da capital (86% do total de estudantes matriculados) foram prejudicados pela omissão do governo. Em seu diagnóstico, o PEE¹⁰⁰ 2 informa que “somente em 2013, 17.581 alunos não retornaram às aulas” (ALAGOAS, 2015, p. 94).

Em nota, o governo do Estado informou que vinha fazendo os investimentos devidos para recuperar a educação durante suas gestões, considerando a ação proposta pelo MPE injustificadas. Conforme a nota:

É de conhecimento público o esforço e a prioridade que tem dado para a reestruturação e melhoria do setor, encontrando, ao assumir o governo, em situação inteiramente desorganizada, com escolas caindo aos pedaços e sem nenhuma estrutura tecnológica, professores desmotivados e servidores da área administrativa sem nenhuma perspectiva funcional [...].

[...] o governador viabilizou a isonomia dos professores, concedeu o Piso Salarial Nacional aos professores do ensino médio, aprovou o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do pessoal administrativo e concedeu o rateio dos recursos do [...] FUNDEB para todos os professores da ativa e aposentados em 2011 (ALAGOAS, 2013).

O governo informou também que autorizou a contratação por meio de concurso de provas e títulos de 3.200 professores e 56 servidores, além de ter contratado 4.234 monitores aprovados em processo seletivo simplificado.

Considerando as argumentações apresentadas pelo governo insuficientes, dando prosseguimento ao inquérito instaurado em 18 de dezembro de 2015 (um ano após o termino da segunda gestão Vilela), o MPE ajuizou Ação Civil Pública com pedido de liminar, cobrando o montante de R\$

¹⁰⁰ Doravante, quando o texto fizer referência ao Plano Estadual de Educação (2006-2015), por uma questão de fluidez da leitura, será designado de PEE1. O segundo Plano Estadual de Educação (2015-2025) na versão preliminar ou na versão sancionada (2016-2015) será denominado de PEE2, também pelo mesmo motivo.

15.744.846,31 por danos causados ao erário estadual e à educação. A Ação Civil acusou diretamente o ex-governador do Estado Teotônio Vilela Filho e os ex-secretários a partir de um relatório elaborado pela Controladoria Geral da União em Alagoas (CGU/AL), após inspeção realizada entre o período de 19 de maio de 2014 a 08 de abril de 2015 que constatou as irregularidades e os danos indicados na petição.

Nessa ação, o MPE solicitou ao poder judiciário a quebra dos sigilos bancários e fiscais dos réus, a indisponibilidade dos seus bens, a proibição de receberem recurso públicos, de contratarem com o mesmo e a proibição do recebimento de benefícios ou incentivos fiscais e creditícios.

Conforme a ação, 86,7% das escolas estaduais não conseguiram cumprir as exigências mínimas previstas na LDB para o oferecimento de educação de qualidade; dessas, 82% iniciaram o ano letivo com atraso, sendo que 37% sequer funcionaram no primeiro semestre, enquanto 51% funcionaram sem garantir o total das disciplinas obrigatórias da grade curricular. Por esses dados, naquele ano apenas 13,72% das escolas funcionaram regularmente.

Cecília Pontes Caruaíba, a promotora de justiça autora da ação, argumentou ainda que a gestão causou um prejuízo de R\$ 7 milhões aos cofres públicos devido à realização das reformas das unidades educacionais promovidas com dispensa de licitação, no qual foram contratados serviços de engenharia desnecessários, devido ao fato do governo contar em sua estrutura administrativa com um órgão específico para tal finalidade (a Serviço de Engenharia do estado de Alagoas S.A, com um quadro de engenheiros concursados). Estas empresas contratadas deveriam realizar serviços de acompanhamento, planejamento e fiscalização das obras em curso executadas por outras empresas. O MPE também considerou este procedimento ilegal.¹⁰¹

¹⁰¹ Na verdade, esta não foi a única Ação Civil Pública ajuizada pelo MPE. Existe outra datada de 02 de fevereiro de 2016, em parceria com o Ministério Público de Contas por ato de improbidade administrativa, com pedido de liminar, em desfavor do ex-governador Vilela e do ex-secretário estadual Adriano Soares. Segundo noticiou a imprensa local, eles são acusados de irregularidades na licitação de kits de material escolar para a Secretaria da Educação e do Esporte de Alagoas (SEE/AL), com prejuízo de R\$ 27.028.600,00 ao erário. A ação Civil

Evidentemente, não há como negar a urgência da realização das reformas das escolas estaduais, sob pena de causar outros acidentes eventualmente mais graves. Entretanto, o procedimento escolhido pelo governo demonstra uma série de equívocos iniciais que foram se somando a outros, como a ausência de uma fiscalização das obras realizadas, a qualidade do material utilizado etc. etc.; o que se pode constatar pelo exposto, é que mais do que falta de transparência, houve uma falta de competência e vontade política, demonstrando que não aconteceu qualquer tipo de planejamento anterior para a execução dessas medidas (que mais cedo ou mais tarde precisariam ser tomadas). Os gestores estaduais tinham conhecimento da precariedade física das escolas antes que os acidentes acontecessem, por se tratar da sua segunda gestão. Essa falta de planejamento já se refletia no Plano de governo proposto ao conjunto da sociedade para as eleições de 2010¹⁰², no qual o PSDB não detalhou os objetivos por área.

A educação, por exemplo, estava incluída no grande “*Eixo 1 - Desenvolvimento humano e social: qualidade, direitos e cidadania*”, em que fica evidente o interesse em firmar parcerias para resolver os problemas da gestão. Nesse Eixo 1, as metas para a educação estão descritas em conjunto com outras políticas públicas, como a segurança alimentar e nutricional, assistência e seguridade social, proteção às minorias, erradicação da extrema pobreza, estímulo às práticas esportivas, às manifestações culturais, dentre outras.

Para não tornar a descrição demasiadamente longa, seguem as metas que tratam especificamente da área educacional:

Pública remonta-se ao pregão eletrônico de registro de preços nº 10.221/2012 promovido pela Agência de Modernização da Gestão de Processos do Estado de Alagoas com a participação da SEE/AL. O resultado da licitação constante na ata de registro de preços nº 356/2012, permitiu ao Estado a aquisição de 330.000 kits de material escolar divididos em três módulos licitatórios, totalizando R\$ 59.762.600,00. Com base na ata, a Secretaria firmou um contrato com a Fergbrás no valor de R\$ 27.028.600,00 no dia 31 de dezembro de 2012, em descumprimento a uma decisão judicial vigente naquela época. Fonte: Tribuna Hoje. Disponível em (<http://www.tribunahoje.com/noticia/169064/politica/2016/02/04/mpe-e-mp-de-contas-ajuizam-aco-contr-o-ex-governador-teo-vilela.html>). Acessado em 09 de fevereiro de 2016.

¹⁰² Intitulado *Consolidar as conquistas. Avançar na qualidade de vida e nos direitos de cidadania: prioridades para mais quatro anos de gestão*, o plano de governo do PSDB, delineado em 59 páginas, também indicava outros dois Eixos: o Eixo 2 – *Desenvolvimento econômico: mais investimentos, aumento da competitividade, economia sustentável* e o Eixo 3 – *Gestão pública: qualidade, efetividade, transparência*. Como dito acima, é um Plano de governo generalista, que não foi subsidiado por estudos técnicos pormenorizados.

- Consolidar o Pacto pela Educação de Alagoas, efetivando o **termo de compromisso** pela qualidade da educação pública de Alagoas e fortalecendo a Mesa Permanente de Responsabilidade Educacional.
- Rever o Plano Estadual de Educação 2006-2015, considerando as mudanças e transformações observadas na realidade alagoana, **na perspectiva da melhoria da qualidade da educação e da reversão dos indicadores educacionais do Estado** (grifo nosso).
- Expandir e consolidar as iniciativas voltadas ao Ensino Médio e Profissionalizante, em articulação com o Governo Federal, mas sem perder de vista interesses, especificidades e demandas da realidade alagoana, especialmente no tocante às vertentes do desenvolvimento econômico que vêm sendo implementadas.
- Expandir a oferta do Ensino Superior e fortalecer as instituições estaduais – a Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (Uncisal) e a Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Avançar na qualificação da gestão da educação, principalmente por intermédio de **contratos de gestão** [grifo nosso] acordados entre a Secretaria de Educação, gerentes de unidades de ensino e gestores municipais de educação, com negociação de metas e acompanhamento de indicadores e resultados [...].
- Apoiar os municípios no desenvolvimento da Educação Infantil, mediante implantação e implementação de iniciativas como a creche-escola, fomentando a articulação mais efetiva entre educação, saúde e assistência social.
- Expandir o número de escolas em regime de tempo integral.
- Consolidar e ampliar as ações e iniciativas voltadas à alfabetização, de modo a reduzir o índice de analfabetismo na população de Alagoas.
- Expandir as possibilidades e oportunidades de inclusão digital no âmbito da rede de ensino e nas comunidades, **consolidando parcerias** com o Governo Federal e os Governos Municipais, a **iniciativa privada** [grifo nosso] e instituições e organizações da sociedade.
- Fortalecer e expandir o contingente de professores que participam do Pró-letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação – com apoio do Governo Federal e em parceria com os municípios, ampliando as oportunidades de formação continuada e melhorando a qualidade da aprendizagem na leitura/escrita e em matemática.
- Assegurar recursos próprios ou **mediante parcerias** [grifo nosso] para a melhoria da estrutura física e pedagógica da rede de ensino do Estado, incluindo a construção de novas unidades, bem como para a construção, reforma e ampliação de quadras poliesportivas e de praças de atividades esportivas (VILELA FILHO, 2010, P. 33-34. Grifo nosso).

O não detalhamento de medidas que abarquem o conjunto de ações no setor educacional dão conta da falta de prioridade concedida a esta área pelo governo Vilela. Com um campo tão vasto de demandas, mencionar as intenções governamentais em conjunto com as outras áreas denominadas

genericamente de *Desenvolvimento humano e social* significa, mais do que uma síntese genérica (inconcebível em um Programa de governo) ou um desconhecimento dos problemas educacionais (tratando-se de uma segunda gestão, não seria plausível tal argumento) a falta de clareza das reais questões, apontando objetivos gerais em detrimento de um detalhamento substantivo. Esse detalhamento poderia contribuir no processo de planejamento da segunda gestão, orientando seus dirigentes e identificando claramente os passos que seriam dados no segundo mandato.

Por outro lado, se a área educacional não teve a importância necessária na definição de prioridades para o eventual segundo governo, os demais setores também não receberam atenção diferenciada, se forem observados o conjunto dos objetivos da gestão. Assim como ocorreu na primeira eleição, o PSDB e os partidos que deram sustentação política à gestão Vilela deram pouca atenção ao planejamento, algo paradoxal em uma coalização que insistia tanto em *racionalização das iniciativas administrativas, planejamento a longo prazo, gestão com seriedade* etc.; porém, como implantar uma gestão racionalizada sem a construção de um planejamento de gestão *a priori* que apontasse objetivamente quais os principais problemas que seriam enfrentados e quais as soluções propostas ?

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

As parcerias público-privadas são um dos mecanismos encontrados pelos governos social-liberais para transferência e *desresponsabilização* do setor público com as políticas sociais, diminuindo a escala de atribuições estatais e pretensamente fortalecendo a *sociedade civil* (por meio de Oscip's, Ong's, trabalho voluntário) que seriam corresponsáveis pela execução das políticas públicas (ARELARO, 2007, PIERRO, 2001).

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

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

Na prática, governos neoliberais e social-liberais adotaram estratégias distintas de minimização da esfera estatal no tocante aos serviços sociais; enquanto para os neoliberais, o Estado deve se restringir ao mínimo nas questões sociais e preocupar-se em simplesmente garantir o funcionamento livre das regras do mercado, os social-liberais defendem a *refundação* do Estado, passando grande parte das suas atribuições ao setor privado (no todo ou mediante o estabelecimento de parcerias). No fundo, trata-se, por caminhos diferentes, de limitar e diminuir o alcance da intervenção e regulação estatal paralelamente à retirada dos direitos sociais conquistados. Nesse movimento, o setor privado é cada vez mais prestigiado e apresentado como o modelo padrão de eficiência que deverá nortear as ações do setor público.

Peroni e Oliveira (2009) elucidam bem esse ponto:

Assim, para a teoria neoliberal, está muito explícita a retirada do Estado das políticas sociais universais, a ênfase no lucro, a mercantilização da sociedade e a consequente desigualdade social. No que se refere à terceira via, a análise deve ser mais detalhada, pois, em um primeiro momento, parece ser ou muito democrática ou igual ao que propõe o neoliberalismo.

Face ao exposto, a terceira via tem o mesmo diagnóstico apontado pelo neoliberalismo de que a crise se manifesta no Estado e não no capital. Portanto, ao propor a parceria público-privada, também reduz o papel do Estado na execução das políticas sociais, repassando principalmente para o público não-estatal ou terceiro setor, e o que permanece sob a esfera estatal passa a ter a lógica de mercado, que é considerado mais eficiente e produtivo (PERONI, OLIVEIRA, FERNANDES, 2009; p. 764-765).

O discurso de desmonte das instituições estatais acomoda-se integralmente a essas modalidades de prestação dos serviços públicos. A sociedade é representada pelas entidades filantrópicas, comunitárias e outras sem fins lucrativos, que exercem suas atividades com a eficiência e produtividade do setor privado, supostamente superiores ao setor público. Di Pierro (2001) argumenta que a transferência das responsabilidades estatais para os setores privados na oferta dos serviços sociais gerou um deslocamento de fronteiras entre o público e o privado disseminando “para o conjunto da sociedade responsabilidades que até então eram interpretadas como tarefas dos governos, levando à multiplicação dos provedores não-governamentais” (2001, p, 227).

Com essa alteração de papéis, o setor público é continuamente descapitalizado, desestruturado em benefício do privado; os grupos dominantes se utilizam dessa desestruturação dos serviços oferecidos pelo Estado para desqualificar ainda mais tais serviços, como se a dita “ineficiência” não fosse resultado da transferência de receitas *públicas* para os segmentos “não-estatais” para assim dispor de recursos necessários para sustentar a “eficiência” tão alardeada pelo setor privado. Carente de recursos, o setor público acaba piorando a qualidade dos serviços que são oferecidos à população, cada vez mais revoltada com o não-atendimento dos seus direitos. Esta mesma população vai aumentar o coro dos que defendem a privatização da esfera pública e sua transferência ao setor privado, *sinônimo de eficiência*.

Há uma outra maneira de desqualificação dos serviços públicos oferecidos à população comumente verificada quando não existe um controle social eficaz. Ocorre quando os espaços públicos são capturados e utilizados pelos grupos políticos ou privados para satisfação de interesses *privatistas* e

corporativos, um outro modo de privatização das suas atividades, porquanto distorce seus objetivos iniciais e se volta para as demandas de uma minoria.

Os segmentos privados ampliam sua esfera de influência se valendo de estratégias as mais diversificadas. Muitos projetos e iniciativas capitaneadas pelo setor público contam com o auxílio financeiro de instituições multilaterais externas, que somadas ao esforço público interno, viabilizaram parcerias e pactos na educação a partir dos pressupostos do social-liberalismo, focadas em áreas escolhidas nos acordos anteriores. Mesmo que formalmente estatais, as atividades postas em execução através dessas parcerias são inspiradas pela lógica mercantil, comprometendo o caráter público e a concepção correta dos direitos fundamentais afirmados pela Constituição de 1988, que são entendidos como serviços.

Com efeito, muitas das políticas educacionais em Alagoas foram implementadas mediante o desenvolvimento do *Programa Geração Saber*, um Projeto de Cooperação Técnica estabelecido entre o Ministério da Educação (MEC), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria da Educação de Alagoas (SEE/AL)¹⁰³.

O objetivo oficial do Programa Geração Saber era mudar a realidade educacional de Alagoas, melhorar a qualidade da aprendizagem dos alunos da Educação Básica da rede pública e reverter os indicadores educacionais do

¹⁰³ Conforme o secretário de educação à época Rogério Teófilo, o valor estimado a ser investido era de 189 milhões em 18 meses. Desse total, 8 milhões seriam destinados ao combate ao analfabetismo para atender a 100 mil alunos, 30 milhões para reforma e ampliação das escolas e 25 milhões para reforma e construção de centros esportivos. Parte das informações sobre o Projeto Geração Saber e suas implicações na política educacional em Alagoas foi obtida a partir do Projeto de pesquisa com estudantes de graduação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) intitulado "*Parcerias entre a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte de Alagoas: identificando relações entre o público e o privado*"; por sua vez, é parte da pesquisa "*Fundamentos e práticas da política educacional para a educação básica nos anos 2000: a questão das parcerias*". A pesquisa foi coordenada pelas professoras Sandra Regina Paz da Silva e Georgia Sobreira dos Santos Cêa, do Centro de Educação (UFAL) e foi realizada para o PIBIC 2011/2013. Objetivou analisar o caráter público e/ou privado das parcerias realizadas entre a SEE-AL e outros órgãos e entidades oficiais e/ou da sociedade civil nos anos 2007-2012 na Educação Básica. O trabalho faz parte de uma articulação interinstitucional envolvendo pesquisadores da UFAL, UFPB, UFJF e FIOCRUZ. Os diferentes projetos de pesquisa integram-se à investigação intitulada "*A formação para o trabalho simples no Brasil contemporâneo: da Educação para todos para a educação*", sob coordenação nacional da professora Lúcia Maria Wanderley Neves, da EPSJV/FIOCRUZ. Grato aos pesquisadores por terem cedido gentilmente os resultados das pesquisas.

estado. Iniciado em 2008, visava qualificar o desempenho funcional dos funcionários da SEE e de todo o sistema educacional por meio de um grande programa de ações para cumprir as metas do Pacto pela Educação.

O PNUD é um programa que integra a Organização das Nações Unidas (ONU). Criado em 1965, tem como principais focos a *governança democrática*, *redução da pobreza*, *prevenção e recuperação de crise*, *energia e meio-ambiente* e *prevenção do vírus HIV*. Objetiva possibilitar às pessoas uma vida mais saudável e duradoura. As iniciativas do PNUD são financiadas principalmente pela *Executive Board*, composta por trinta e seis países membros, como também pelo Banco Mundial.

Foram previstos pelo governo federal cerca de R\$ 200 milhões para serem investidos na Educação Básica de Alagoas. O Programa tinha 5 linhas de ação, divididas em 5 eixos:

Eixo 1 – Política educacional:

- Ação 1 – Política de Educação Básica para Alagoas: Bases Legais, Políticas e Pedagógicas.
- Ação 2 – Referencial Curricular da Educação Básica para as Escolas Públicas de Alagoas.
- Ação 3 – Programa Estadual de Alfabetização.
- Ação 4 – Programa Estadual de Desenvolvimento do Ensino Médio.
- Ação 5 – Programa Estadual de Correção de Fluxo Escolar.
- Ação 6 – Programa Estadual de Formação Continuada para os Profissionais da Educação.
- Ação 7 – Uso Pedagógico da TIC Educacional.
- Ação 8 – Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas: Expansão e Implementação.

Eixo 2 – Regime de colaboração entre Estado e Municípios:

- Ação 1 – Institucionalização do Regime de Colaboração entre Estado e Municípios Alagoanos.

Eixo 3 – Organização da estrutura e do funcionamento da SEE:

- Ação 1 – Definição e Implantação da Estrutura Organizacional da SEE: Administração Central e Regional.
- Ação 2 – Capacitação dos Profissionais da Administração Central e Regional na nova estrutura organizacional da SEE.
- Ação 3 – Definição e implantação da Estrutura Organizacional das Escolas.
- Ação 4 – Padrões de funcionamento das Coordenadorias Regionais de Educação e escolas.
- Ação 5 – Implantação de Sistema de Gestão Corporativa.
- Ação 6 - Implantação de Sistema de Gestão da Rede Escolar.
- Ação 7 – Implantação de Sistema de Gestão da Escola.
- Ação 8 – Mobilização Interna da SEE/AL para o Compromisso de Todos pela Educação.
- Ação 9 – Mobilização e Controle Social da Educação em Alagoas.

- Ação 10 – Fortalecimento dos Órgãos Colegiados da SEE/AL.

Eixo 4 – Tecnologia da informação e da comunicação:

- Ação 1 – Informatização e Modernização da SEE/AL.
- Ação 2 – Capacitação dos Profissionais da SEE/AL no uso das TIC.

Eixo 5 – Melhoria das condições da rede estadual de ensino:

- Ação 1 – Especificações técnicas para a Construção de Unidade Escolar e seus Equipamentos e Mobiliários.
- Ação 2 – Adequação e Expansão da Rede Estadual de Ensino.

Sobre o Projeto Geração Saber, o Sinteal fez severas críticas públicas em março de 2010 quando da sua execução e em função de alguns dos resultados alcançados com pouco mais de um ano de funcionamento. No boletim informativo, o sindicato dizia que embora o governo seja “pródigo” em gastar muito recurso público em propaganda, anunciando o Projeto com mil holofotes”, existia uma notável diferença entre a teoria e a prática anunciada pelos gestores estaduais. Segundo ainda o boletim, embutidos nesses “regimes de colaboração” o que se via era uma educação pública “caótica, desmantelada e desorganizada”, denotando um quadro “preocupante, vergonhoso e assustador” (p. 3). Questionava em seguida os resultados do aludido planejamento realizado pelo Governo para criação das condições do crescimento socioeconômico prometido.

Na mesma página, o jornal destaca também que Alagoas continuava detendo o 1º lugar na taxa de analfabetismo do País, a menor expectativa de vida (66,36 anos), continuava disputando a liderança entre os maiores índices de mortalidade infantil, violência social, êxodo rural, doenças endêmicas, carência de profissionais nas escolas sem perspectiva da realização de concurso público, desmantelamento da infraestrutura das escolas, pior desempenho no exame do Enem e a menor renda per capita nacional. A fonte desses dados não consta no informativo.

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

Também foram verificadas diversas parcerias com instituições do sistema “S” e organizações como a Fundação Roberto Marinho, Instituto Unibanco, Caixa Econômica Federal que eram parceiros em projetos como o *Projeto de Incentivo à Leitura*, *Projeto de Ação Cultural e Saúde*, *Projeto de*

Melhoria da Qualidade de Vida dos Servidores da SEE etc., que comprovam a abertura e o incentivo do Estado para as iniciativas das parcerias e entrega das funções estatais ao segmento privado (SILVA, CÊA, 2013).

A parceria do MEC/PNUD/SEE foi uma das iniciativas do governo federal para a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é um dos indicativos que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), coordenado pelo próprio PNUD. Significativamente, insere-se no quadro mais amplo do sistema capitalista em sua fase neoliberal, que repassa a terceiros as atribuições do setor público em projetos tutelados por esses organismos internacionais (NEVES, L., 2005, FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Abaixo, uma síntese do quantitativo de parcerias formalizadas pelo governo, coordenadas pela Secretaria de Planejamento do Estado envolvendo as demais áreas administrativas:

QUADRO II

Parcerias Público-Privadas em Alagoas

Ano	Qualidade de parcerias	Caráter dos órgãos envolvidos
2007	3	3 públicas
2008	67	37 públicas 30 públicas/privadas
2009	20	11 públicas 9 privadas
2010	10	5 públicas 5 públicas/privadas
2011	15	8 públicas 7 públicas/privadas
2012	37	17 públicas 20 públicas/privadas

Fonte: Silva; Cêa; Batista (2013).

No mesmo sentido de fortalecimento do setor privado em detrimento do setor público, o governo apresentou à Assembleia Legislativa em 2009 um

projeto de lei que criava o *Programa de Organizações Sociais* com o objetivo de transferir para entidades denominadas de Organizações Sociais (OS) atividades e serviços de interesse público nas áreas de educação, saúde, sistema penitenciário, segurança, dentre outras. As OS são entidades de direito privado, oficialmente sem fins lucrativos, que mediante um contrato de gestão celebrado com o poder público, passariam a absorver a gestão e execução de atividades e serviços de *interesse público*, utilizando recursos, equipamentos, instalações e pessoal do setor público.

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

É interessante observar que novamente o governo estadual caminhava em direção contrária aquela definida pela União como norte administrativo, a de expansão do setor público via aumento dos gastos, reestruturação e ampliação dos órgãos, e da contratação de pessoal via realização de concursos públicos. O fato é que enquanto a União buscava fortalecer a esfera pública para o enfrentamento da crise econômica internacional e melhoria dos serviços oferecidos à população, Vilela insistia na terceirização das obrigações institucionais locais enquanto a estrutura governamental continuava sucateada.

O Projeto de Lei foi combatido pelas entidades sindicais e pelo conjunto dos servidores públicos (ANEXO VI) pelo o que este representava: uma *desresponsabilização* do poder público com as suas responsabilidades legais, a transferência de recursos públicos para os grupos privados e o gradual enfraquecimento e desestruturação da máquina pública. Naquele momento, a correlação de forças foi favorável aos servidores, obrigando o governo a recuar em sua proposta, deixando de pautá-la na Assembleia Legislativa.

Contudo, mesmo que não tenha conseguido êxito em suas pretensões, era notória a diretriz neoliberal da gestão Vilela de tentar a todo custo privilegiar as parcerias do setor público com o privado, implicando sempre no prejuízo e desmantelamento do primeiro. Ora, uma das características dos pressupostos

neoliberais é a premissa da ineficiência do setor público na execução das suas atividades constitucionais, pelo qual se adota a ideia de que as mesmas não precisam necessariamente serem cumpridas pelo Estado, mas que podem ser transferidas para as forças do mercado.

Esta é a concepção denominada pelos apologistas neoliberais de *serviços públicos não-estatais*, com ganhos adicionais de eficiência e eficácia, inviáveis na estrutura burocrática pública, conforme advogam seus defensores (CARDOSO, 2008; BRESSER PEREIRA, 1998). Estas relações firmadas entre as esferas públicas e os segmentos privados são severamente criticados por diversos analistas por serem entendidos como a instituição de mecanismos jurídicos indiretos de privatização da esfera pública estatal (ARELARO, 2007; C.M. CARDOSO, 2009; PERONI, OLIVEIRA, FERNANDES, 2009).

No cotidiano da gestão, o PSDB em Alagoas firmava constantemente estas parcerias, eximindo-se constantemente das suas responsabilidades; o Projeto de Lei ia mais além, porquanto não se tratava mais de divisão de responsabilidades, mas de transferência completa das mesmas para o setor privado, com repasses de receitas oriundas de impostos e autorização expressa de que as OS's poderiam usufruir dos espaços, estrutura, bens e funcionários do Estado, por meio de critérios e princípios definidos em lei.

Em um estado carente de serviços públicos, historicamente precários, com uma estrutura burocrática ineficiente, desestruturada e refém dos interesses privados, a proposta naturalmente encontrava defensores internos, por motivações distintas. Contudo, como foi dito, naquela ocasião a proposta não foi à frente, apesar dos mecanismos de persuasão e pressão da gestão para que este avançasse no Poder Legislativo¹⁰⁴.

Outro ponto controverso verificado na gestão tucana foi o desrespeito ao princípio da gestão democrática na educação básica, ressaltando-se

¹⁰⁴ Em janeiro de 2016, a gestão Renan Filho, sucessora da gestão Vilela, conseguiu a aprovação do mesmo projeto, vencendo as resistências do movimento sindical, ainda que sua eleição tenha resultado de uma coalização partidária de centro-esquerda com a participação do PT, do PC do B e do PDT. A correlação de forças (SOUZA, 2014; GRAMSCI, 1999) desta feita foi favorável ao governo que, aproveitando-se da aliança política com a gestão Rousseff e do extremo desgaste dos segmentos de esquerda. Naquele conturbado momento histórico, conseguiu aprová-lo por maioria absoluta; ele vetou inclusive a emenda parlamentar aprovada que definia a participação das entidades representativas do funcionalismo na composição do Conselho de Gestão das Organizações Sociais.

continuamente as diferenças existentes entre as concepções construídas pelos segmentos populares da sociedade e aquela efetivamente implementada pelos organismos públicos.

A referência aos princípios da gestão democrática, porém, não deve ser feita de maneira vaga e imprecisa. A legislação brasileira define os marcos políticos, éticos e filosóficos em que a democratização dos espaços públicos deve ocorrer, indicando as premissas que precisam ser atendidas para que esse processo ocorra, com base na transparência e impessoalidade, com participação da comunidade (CURY, 2007).

Mas como esse processo poderia ser vivenciado concretamente nos espaços educacionais? Peroni e Flores (2014) entendem que a gestão democrática deve ser construída como parte de um projeto mais amplo de democratização da sociedade brasileira, em que os processos vivenciados nas escolas são simultaneamente um fim e um meio no amadurecimento político e na formação da cidadania de cada sujeito histórico. A escola ocupa uma posição fundamental na formação da sua comunidade, implicando a transformação qualitativa nos modos de sociabilidade construídos.

Vista formalmente, na gestão Vilela os instrumentos legais que garantiam as eleições para diretores escolares e para os conselhos escolares permaneceram vigorando. Contudo, este princípio que vigorava desde 2000, na prática, foi descumprido nesse período reiteradas vezes, seja pelas injustificadas exonerações de diversos diretores escolares eleitos pela comunidade escolar que não se adequavam aos ditames da Secretaria, seja pela intervenção direta na composição do Conselho Estadual de Educação (CEE) via decreto de nº 23.43/12 (ALAGOASb, 2012) em novembro de 2012. Este documento deu ao secretário Adriano Soares a prerrogativa de assumir a presidência do colegiado e indicar seus representantes, exemplo simbólico do descompromisso do governo com os processos históricos de democratização da educação. No caso em tela, mesmo as vagas que deveriam ser indicadas pelo Sinteal eram passíveis de substituição, caso a entidade perdesse os “prazos” de formalização dos seus representantes.

A Secretaria de Educação justificativa que a nova composição era uma forma de dar agilidade aos processos que tramitavam no Conselho e que

estavam paralisados pela falta de reuniões desde o mês de junho. Segundo a Secretaria, havia processos pendentes desde 2004 que precisavam ser encaminhados.

O Sinteal criticou a medida autoritária e contra argumentou afirmando que as reuniões estavam suspensas por que o governo não tinha formalizado a indicação dos seus próprios representantes no CEE e que não era cabível dar prosseguimento aos trabalhos de fiscalização com o titular da pasta da educação assumindo a presidência da entidade. Como ele iria fiscalizar a si próprio?

Ignorando as críticas, a presidência do Conselho continuou sendo assumida pelo secretário nos meses seguintes. O impasse só foi resolvido com a saída do próprio Adriano Soares da SEE em julho de 2013, quando o decreto foi revogado pelo governador Vilela Filho.

Sobre o processo de eleição dos diretores e dos conselhos escolares, é preciso observar que estes procedimentos não isentaram as unidades educacionais dos problemas concernentes aos limites da democracia representativa. O ordenamento legal sobre o tema frequentemente lidava com o cotidiano das práticas concretas das comunidades, inseridas em uma cultura de autoritarismo, hierarquização e clientelismo (DAMATTA, 1997), distorcendo os próprios princípios de uma gestão democrática de base popular. Problemas que dizem respeito não apenas à realidade local, mas ao conjunto dos espaços de participação e controle social brasileiro (ALBUQUERQUE, A., 2011; ARIOSI, 2010; MELO, L., 2010; SILVA, N., 2009) que naturalmente não foram superados pela legislação, porquanto as práticas sociais reais resistem e operam adaptações às mesmas.

Outro item fundamental para o entendimento das consequências da gestão Vilela na educação é o exame do tratamento concedido por ele aos trabalhadores da educação, elemento chave para verificar como se deu a relação sociedade política/sociedade civil no período, tema abordado na próxima seção.

6.2O tratamento dado à carreira do magistério

Com as mudanças estruturais trazidas pela globalização e os avanços tecnológicos, que transformaram essencialmente o emprego, o mercado de trabalho e as profissões, o estatuto da condição docente foi igualmente impactado. Concomitantemente, o avanço da ideologia neoliberal também acarretou alterações no padrão civilizatório, impondo as concepções de mercado inerentes para todos os espaços de atuação social.

O estatuto do magistério não ficou imune a essa reordenação orientada pela lógica do mercado. Os professores se viram na contingência de buscar saídas para se proteger das graduais, porém, crescentes mudanças que perpassaram o tecido social, defendendo seu *status* simbólico e seu papel profissional no mundo contemporâneo. Há um vasto debate sobre a carreira docente, entendida por alguns como profissão (NÓVOA, 1991), semiprofissão (ENGUITA, 1991) ou uma carreira em processo de proletarização (FERREIRA JR e BITTAR, 2006; HYPOLITO, 1997; BECKEN- KAMP, 2000; OLIVEIRA, D., 2004; VIANNA, 1999).¹⁰⁵

Nóvoa assegura que a prática da educação desde a modernidade correspondeu ao estabelecimento de um conjunto de critérios profissionais homogeneizados e hierarquizados pelo Estado que redefiniram o estatuto da docência, bem mais do que uma concepção corporativa de categoria profissional. A exceção é admitida em relação aos professores primários, que mesmo estando próximos dos médicos e advogados por conta das suas características profissionais, também estão próximos dos artesãos e dos operários qualificados em razão da sua renda (NÓVOA apud SANTOS, p. 18).

Já Enguita (1991) defende a tese de que a carreira do professor está dividida entre a tendência de sua profissionalização e as condições sociais que apontam para a sua proletarização. Por esta ótica, os professores estão situados em uma etapa intermediária entre as categorias liberais e o segmento

¹⁰⁵ Dentre a gama de autores que lidam com essa temática, sugere-se também consultar os trabalhos de Contreras (2002), Giroux (1997) e Tardif (202).

proletário, constituindo-se no que ele denomina de *semiprofissão*. A tendência à proletarização é claramente verificada por Andrade (2004, p. 1132), que identifica nas reformas educacionais iniciadas no Brasil pelas gestões Cardoso um movimento de maior exploração da força de trabalho, retirada da autonomia docente e deterioração das condições de atuação desses profissionais.¹⁰⁶

Gonçalves (2007) entende que os trabalhadores da educação vivenciam um dilema entre a realidade e a consciência. A realidade de indivíduos assalariados, “em contradição com a consciência produzida pelo relacionamento e meio social em que vive” (p. 29). Essa contradição entre o ser social e a consciência social é caracterizada pela percepção de que estão inseridos no segmento da pequena burguesia, mesmo vivendo uma situação material típica da classe proletária.

Vieira sustenta que a profissionalização docente é um processo em que

[...] são articulados os conhecimentos, saberes, habilidades e criatividade necessárias ao agir profissional na atividade docente, às experiências acumuladas na luta pelo reconhecimento social e valorização da categoria profissional. O desenvolvimento profissional implica um processo de qualificação permanente dos docentes para uma atuação competente (Ob. Cit., p.19).

Ana E. Alves (2009) adverte que a tese da proletarização da docência não é pacífica entre os estudiosos. Existem outras interpretações que destacam os conflitos e modificações específicas da instituição escolar e da própria profissão docente. Situar a carreira docente no âmbito da definição geral sobre o que vem a ser proletarização, ancorado em um viés clássico identificado com a classe operária do século XVII e XVIII, não abarca as singularidades da categoria, conforme discute Deber citado por Jaén (1991).

¹⁰⁶ Tumolo e Fontana (2008, p. 164), após estudo da arte sobre a profissionalização X proletarização docente produzido na década de 1990, constataram que a proletarização é percebida pela maioria dos autores como um processo inerente à desqualificação e precarização do trabalho docente em decorrência das mudanças ocorridas na sociedade capitalista e, como consequência, no processo de trabalho do professor. Ao contrário, a profissionalização é afirmada por esses autores como um movimento que promove a categoria do magistério à consolidação desses trabalhadores como profissionais. Mais detalhes em Tumolo e Fontana (2008).

É certo que no estado de Alagoas esses reveses atingiram os professores de maneira extremamente perversa. As pesquisas apontam que esta situação não foi fruto do simples descaso dos governantes, mas um projeto político e ideológico de mercantilização da educação que estava ligado diretamente a esse processo de proletarização referido acima. Essa situação é percebida principalmente desde a década de 1980, agravada pelas circunstâncias históricas locais discutidas até aqui.

Portanto, bem antes que o governo federal encaminhasse deliberadamente seu projeto político-ideológico de reformulação da educação brasileira de inspiração neoliberal (OLIVEIRA, D., 2004; PERONI, CAETANO, 2013) ou social-liberal (CASTELO, 2013; BRESSER PEREIRA, 1998), os reflexos da perda de prestígio profissional e desestruturação da educação pública se fazia sentir precocemente no sistema estadual alagoano.

Ao assumir o governo do Estado em 2007, Vilela Filho se deparava com uma situação complexa no tocante ao magistério. Conforme o Plano Estadual de Educação (2006-2015) constatou, os professores estavam desmotivados, sem condições adequadas de trabalho, sofrendo com a baixa remuneração, sobrecarga de trabalho e adoecendo (ALAGOAS, 2006). Na meta sobre *Formação e Valorização*, curiosamente, o destaque principal é dado à questão da formação e qualificação profissional, no qual são dedicadas 13 dos 24 objetivos e metas, secundadas pela política de acompanhamento da saúde dos trabalhadores. Assim como estas, as demais metas não foram cumpridas em sua gestão.

As metas sobre as condições de trabalho também foram ignoradas no decorrer do governo. Algumas dessas metas representam bandeiras históricas do movimento sindical, a exemplo da meta 12.3.20 que definia a redução de 50% de trabalho em sala de aula para os professores a partir de vinte anos de trabalho docente. Esta reivindicação da categoria desde 1999, ficou sempre dependendo da realização de concurso público para ser efetivado; ocorreram dois concursos no espaço de tempo da reivindicação (2000 e 2004) até que constasse no PEE1, que deveria vigorar em até dois anos a partir da homologação da lei em agosto de 2006. Concretamente, este tema não foi

resolvido nem mediante apresentação como item de pauta sindical nem através de lei expressamente definida.

As metas de realização de concurso público (“sempre que se fizer necessário” (12.3.22), cumprimento da data-base para “correção e aumento de subsídios” (12.3.21) e o atendimento dos trabalhadores da educação com “vale-alimentação, vale transporte e plano de saúde” (12.3.24), salvo parcialmente o último¹⁰⁷, foram igualmente ignorados. O PEE2 destaca como problemas centrais: 1) condições inadequadas de trabalho; 2) jornada exaustiva; 3) infraestrutura inadequada dos espaços escolares, sobretudo em áreas específicas, que dificultam a educação indígena, no campo e em comunidades quilombolas; 4) baixa remuneração e ausência de isonomia salarial; 5) falta de políticas de formação das (os) profissionais; 6) carência de profissionais; 7) falta de segurança nas escolas; 8) contratação temporária.

Outros itens fundamentais que precisavam ser enfrentados eram a necessidade da estruturação de uma carreira para o conjunto dos profissionais e urgência da solução legal e financeira para o pagamento dos aposentados com recursos específicos. Em suma, os desafios permaneceram praticamente os mesmos no PEE2, e caracteristicamente, os textos dos três parágrafos iniciais destas metas se repetem tal qual em ambos os Planos¹⁰⁸.

Historicamente, a política de desvalorização dos profissionais da educação remonta particularmente ao final da década de 1980, perpassando vários governos estaduais, fruto de fatores como a queda da arrecadação, a crise econômica e financeira da máquina pública e o consequente abandono da escola pública pelas classes dominantes, acentuadamente na gestão Bulhões (1990-1995) e Suruagy (1995-1997).

¹⁰⁷ O Plano de Saúde estadual- Instituto de Assistência dos Servidores do Estado de Alagoas (Ipaseal Saúde) - começou a dar sinais de descapitalização já em 2006, determinado pela insuficiente arrecadação oriunda dos descontos dos vencimentos dos servidores públicos em vista dos serviços oferecidos. No final de 2015, durante o governo Renan Filho, os servidores foram compulsoriamente convocados a aderir ao regime de co-participação em que terão que arcar com um percentual das consultas e procedimentos médicos utilizados. Foi o desfecho administrativo de anos de falta de financiamento necessário para dar prosseguimento satisfatório aos serviços oferecidos; não será demais lembrar que sua crise foi aprofundada durante as duas gestões Vilela Filho.

¹⁰⁸ Conferir PEE1 (p. 78) e PEE2 (p. 76 e 77).

Em sintonia com a mesma diretriz de restrição dos recursos para folha de pessoal, a gestão Lessa em 2000 implementou uma rigorosa política salarial de subsídios que eliminou as vantagens e gratificações que incidiam sob os salários do funcionalismo público, afetando diretamente o magistério. A lei nº 6.197/2000 que criou o PCC do magistério determinou expressamente em seu artigoº 19 que o “sistema remuneratório do magistério é estabelecido mediante subsídios, [...] vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória” (ALAGOAS, 2000). Tal mudança, associada as revisões salariais sempre aquém das expectativas do segmento e das reivindicações sindicais, foi reduzindo drasticamente o poder aquisitivo dos professores.

A grande mobilização da *isonomia salarial* interrompeu essa trajetória de desvalorização dos professores. Essa mobilização foi um dos momentos mais importantes na história de resistência do segmento contra o processo de proletarianização profissional, colocando em lados extremos os professores e o governo em um processo de mobilização raramente visto na história desses profissionais ocorrido entre 2006 e 2007.

Os embates começaram quando, em meados de 2006, a gestão Lessa¹⁰⁹ concedeu um amplo percentual de reajuste para a maioria das categorias profissionais do Estado nos meses remanescentes de gestão, dentre estas a polícia militar, os servidores da saúde, delegados, agentes da polícia civil, integrantes do Ministério Público e de forma parcelada, a educação. No caso dos professores, o reajuste foi dividido em duas parcelas, a primeira em abril (20% do total) e a outra em dezembro (80%), a ser paga nos vencimentos de janeiro de 2007 (portanto, já durante a gestão Vilela). Este reajuste, visando tratamento salarial igualitário, ficou conhecido como *reajuste da isonomia*.

Na avaliação do novo governo, contudo, estes reajustes não poderiam ser mantidos pelos motivos mencionados a seguir.

¹⁰⁹ Como visto, Ronaldo Lessa renunciou ao governo em abril de 2006 para a disputa do Senado Federal. O vice-governador Luís Abílio completou o fim do segundo governo. Por isso, as negociações em relação a questão da isonomia salarial ficaram a cargo deste último.

A medida principal do governo Vilela Filho logo que assumiu, foi a publicação do decreto nº 3.555, de 12 de janeiro de 2007, “revogando os aumentos salariais concedidos pelo governo anterior a todos os servidores estaduais e definindo que os salários voltariam aos valores nominais vigentes em abril de 2006” (LIRA, J., 2012; p.131). É, portanto, nesse cenário que os trabalhadores da educação irão se movimentar: um quadro de extrema polarização, iniciado pela publicação do decreto e culminando com a deflagração de uma greve geral pela retomada dos reajustes concedidos.

Vilela afirmou que a correção salarial faria com que o Estado ultrapasse o limite financeiro de 46,5% da receita corrente líquida com folha de pagamento imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em janeiro de 2007, a Secretaria de Administração informou que o Estado tinha o total de 51 mil servidores na ativa e 17 mil aposentados e pensionistas. Na área social, também foram suspensos os recursos para os programas de transferência de renda para famílias carentes, como o Projeto Bolsa Cidadã que repassava R\$ 75,50 para famílias de baixa renda com a contrapartida de manterem os filhos matriculados nas escolas públicas. Nove mil famílias recebiam esse benefício (LIRA, J., 2012; p.132 e 133).

Um maior detalhamento da situação financeira encontrada em 2007 só pôde ser conferido anos depois no Programa de Governo do PSDB para o segundo mandato de Vilela (VILELA FILHO, 2010). Segundo o documento, a dívida pública alagoana era de cerca de seis bilhões de reais, subtraindo-se os R\$ 36 milhões por mês da arrecadação estadual a título de amortização. Em janeiro daquele ano, existiam apenas R\$ 5 milhões de recursos em caixa. O déficit total era na ordem de R\$ 500 milhões, incluída a folha de R\$ 100 milhões a ser paga no mês seguinte. Existiam pendências do FUNDEF, do ICMS, repasses de royalties e de transferências voluntárias com os municípios. O Estado também devia ao setor bancário parcelas de consignações já descontadas dos salários dos servidores, que estavam recebendo cobranças dos mesmos pelos valores não-repassados.

O texto do Programa de Governo, redigido em primeira pessoa, aponta os demais problemas enfrentados pelo governador no início do mandato:

Em 2007, quando assumimos o Governo, deviam-se restos a pagar de 2005 e empenhos liquidados a pagar de 2006. Devia-se R\$ 1,2 milhão em contas de luz. As diferenças com os servidores, de 13º mês e de férias, somavam mais de R\$ 142 milhões. Devia-se ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviços – FGTS e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

No início da nossa Gestão, não adiantava nem buscar auxílio em transferências voluntárias da União, pois estas não podiam chegar, já que o Estado estava totalmente inadimplente no Cadastro Único de Contratos e Convênios com a União (CAUC).

Vimos que a folha era paga com recursos e transferências que não pertenciam ao Estado e os ajustes salariais eram concedidos à revelia da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (Ob. Cit., 2010, p. 5-6).

Com base nessas justificativas, a primeira medida adotada pela gestão do PSDB em Alagoas foi o ataque direto a um direito conquistado legalmente pelos servidores públicos desde pelo menos abril do ano anterior, de forma unilateral e autoritária, sem discussão prévia com nenhuma das entidades representativas dos servidores públicos ou dos poderes institucionais. Chama atenção a própria contradição entre os discursos de campanha do então candidato Vilela (este dizia que cumpriria os acordos salariais da gestão que se findava) e a prática concreta tão longo assumiu o governo; igualmente contraditória é a defesa pública do partido do governo de um Estado de perfil regulatório, não intervencionista (constante em seus estatutos) e o uso oficial de um expediente jurídico de viés autoritário, exemplificados pelos decretos dois quais a gestão passou a se valer dali em diante.

As reações das entidades sindicais foram imediatas. Em um periódico divulgado à época, a direção do Sinteal estampava logo na capa o título *“Alagoas continua o estado dos coronéis: com Teo Vilela, Alagoas mergulha mais fundo no coronelismo”*¹¹⁰, exibindo a visão do sindicato sobre a nova gestão aos seus filiados. Chamado de “usineiro”, o governador é acusado de não conhecer a realidade do estado, de esquecer que a pobreza da maioria da população é fruto do modelo de concentração de riquezas criado pelo setor

¹¹⁰ Outros títulos de matérias do informativo eram bastantes sugestivos: “Uma praga chamada monocultura da cana” (p.2), “Governo dos usineiros corta salários (p.4)” e “Perguntas para o usineiro-governador” (p.6).

sucro-alcooleiro que ao longo dos anos se aproveita das benesses do setor público pela sonegação de impostos ou dos “espúrios” governos, “que lhes possibilita explora cada vez mais o povo”¹¹¹.

Na mesma linha, o boletim informava que os usineiros lucraram 75 milhões de dólares com as exportações dos seus produtos, que por determinação do Tribunal de Justiça não poderiam ter seu fornecimento de energia elétrica suspenso pela Companhia Elétrica de Alagoas (atual Eletrobrás) mesmo devendo à estatal a quantia de R\$ 4,5 milhões, beneficiando 23 usinas e demais empresas, que uma negociação com o Banco do Brasil tinha resultado na anistia de uma dívida de mais de R\$ 1 bilhão. Indagou-se também para onde estavam sendo direcionados os recursos provenientes desses impostos, remetendo a pergunta à advogada tributarista e então Secretária da Fazenda, “que defende os seus colegas usineiros contra o Estado”? (p.2)¹¹²

As informações das estatísticas educacionais em 2007, conforme o boletim, eram o resultado da “Alagoas que os usineiros criaram”: 32.1% de alagoanos não sabiam ler e escrever; o estado tinha a maior proporção de pobres do País com 62% de seus habitantes em situação de indigência social – comparando-se, por exemplo, ao estado de Santa Catarina, com 12,1 de pobres; 70% da PEA percebia até um salário mínimo; 33% dos alagoanos tinham acesso à água encanada enquanto apenas 14,1% tinha rede de esgoto. O boletim não informava, contudo, a fonte desses dados.

Para a educação, a greve da isonomia foi mais longa do que para os demais servidores públicos afetados pelo decreto, uma vez que a solução do impasse foi demorada (ANEXO VIII). Enquanto o conjunto dos funcionários conseguiu recuperar gradualmente os reajustes que vinham sendo pagos desde abril de 2006 oficializados pelo decreto nº 3.558 (depois de

¹¹¹ Boletim do Sinteat. Março de 2007.

¹¹² A irmã do governador Fernanda Vilela assumiu a Secretária da Fazenda. Antes, ela exercia a função de advogada da Cooperativa dos Usineiros no estado, fazendo carreira jurídica representando os interesses do setor.

acampamentos, mobilizações, ocupação do prédio da Secretaria da Fazenda¹¹³ etc.) a educação levou cerca de três meses para pôr fim a sua paralisação, logrando um segundo acordo de pagamento (parcelado) dos valores devidos ao magistério.

Por esse acordo, o estado comprometeu-se a pagar o resíduo de 80% (oitenta por cento) da isonomia dos professores aplicando 40% (quarenta por cento), retroativo ao mês de fevereiro do ano de 2007, 10% (dez por cento) em outubro de 2007, 10% (dez por cento) no mês de fevereiro de 2008, 10% (dez por cento) no mês de março de 2008 e 10% (dez por cento) no mês de abril de 2008, totalizando o valor de 100% (cem por cento) dos valores não pagos até então (ANEXO II)¹¹⁴.

O acordo previa na Cláusula 4ª a instituição de uma mesa permanente de negociação com a seguinte pauta: a) Enquadramento dos funcionários administrativos da educação estadual; b) Enquadramento dos/das professoras (as) da licenciatura “curta”; c) Política previdenciária para os profissionais da

¹¹³ Na mobilização em questão, o Sinteal em articulação com a CUT e outros sindicatos, conseguiu o apoio dos integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no enfrentamento da política de endurecimento salarial do governo. Como parte da aliança entre os educadores e os trabalhadores rurais, a pauta da questão agrária foi incluída nas negociações com a gestão estadual. Esse momento também serviu para minimizar alguns preconceitos dos profissionais da educação em relação aos segmentos rurais. A aliança urbano-rural era mais comum entre os servidores públicos dos municípios do interior; como resultado, a pressão sobre os dirigentes estatais foi mais eficiente e coordenada. Não foi a concretização da sonhada aliança entre o industrial e o rural, o urbano e o camponês idealizada pelos expoentes do marxismo (Lenin, Gramsci) e muito menos essa unidade significou um movimento revolucionário; contudo, denota um significado histórico notável, posto que se trata de um estado de economia agrário-exportadora, com fortes componentes patriarcais e de violência política.

¹¹⁴ Para que esse acordo foi possível, um dos mecanismos usados foi a redução do percentual aplicado às progressões horizontais – progressões por titulação – entre os níveis, que no caso da especialização, mestrado e doutorado foi diminuído de 10% para 5% da passagem de um nível para outro, como definia o anexo III da lei n.º 6.197/2000. A mudança representou um retrocesso significativo na valorização profissional visto que os percentuais anteriores já eram baixos; a alteração foi aprovada pelos profissionais em assembleia do Sinteal tendo em conta que o acréscimo salarial com a implantação da isonomia salarial no final de 2006 era da ordem de 70%. A expectativa era de que nos anos seguintes a organização da classe iria garantir a contínua valorização salarial e que a perda iria sendo gradativamente compensada, o que acabou não se concretizando. Na realidade, o acordo da isonomia salarial em parcelas funcionou como um mecanismo legal de congelamento dos salários e para o não-cumprimento da data-base dos anos posteriores; essa mesma fórmula foi usada para reposição salarial de outras categorias profissionais, a exemplo dos funcionários da área de saúde e dos soldados da polícia militar.

educação¹¹⁵; d) Discussão acerca da situação salarial dos professores com formação de nível médio; e) Acompanhamento permanente da execução orçamentária e financeira dos recursos vinculados à educação; f) Discussão, a partir de abril de 2008, acerca do pagamento do “resíduo da isonomia” (ALAGOAS, apud LIRA 2012, p. 143).

O endurecimento da política salarial demonstrando no início da gestão Vilela foi a tônica de todo o primeiro mandato, prevalecendo também inalterável na segunda gestão. Nesse primeiro mandando, por exemplo, o acordo da isonomia durou de 2007 a 2008; contudo, a reposição inflacionária dos salários foi descumprida em 2009, com um pequeno percentual aplicado em 2010, último ano da primeira gestão tucana. Uma das consequências desse tipo de política salarial foi a perda do poder aquisitivo dos professores estaduais, desmistificando as sucessivas campanhas midiáticas veiculadas pelo governo do Estado de que a categoria recebia o equivalente ao “segundo maior salário do magistério do nordeste”.

Ainda no primeiro mandato, a questão da reposição salarial dos professores foi um dos principais elementos catalizadores das mobilizações protagonizadas pelo Sinteal, juntamente com a promessa de criação do PCC dos funcionários de apoio – administrativo das escolas. Desse modo, entre atos públicos e paralizações, a gestão Vilela foi alvo de grandes enfrentamentos na área da educação; os efeitos, contudo, foram inócuos do ponto de vista da valorização salarial (salvo o último ano de gestão em 2010, conforme observado), não obstante a política de “valorização salarial” ter sido utilizada como um dos principais avanços do governo na campanha eleitoral de 2010.

Os meios usados pelo governo para desvalorização profissional do magistério não se resumem ao aspecto salarial. O não-cumprimento do Plano de Cargos e Carreiras, as condições de trabalho precarizadas, a suspensão dos concursos públicos (sobrecarregando os profissionais e retirando ainda

¹¹⁵ Um tema jamais resolvido que se arrasta sem perspectivas de solução até o presente. O governo continua sem uma política efetiva sobre como pagar os aposentados com recursos de um fundo previdenciário sustentável a longo prazo devido a não realização de concursos públicos, a contratação temporária, ao financiamento insuficiente etc.; esse assunto será abordado adiante.

mais a credibilidade e eficiência da escola pública) bem como a não- ampliação das vagas e falta de investimento na equiparação das escolas etc., indicam alguns outros elementos a respeito do caráter ideológico da gestão Vilela, desmantelando o serviço público e aniquilando as carreiras voltadas aos direitos sociais¹¹⁶.

Os trabalhadores da educação, sob a liderança do Sinteal não assistiram a tudo passivamente. Assim como em outros momentos, fizeram mobilizações (ANEXO V), greves, recorreram ao poder Legislativo e Judiciário, mas a correlação de forças (GRAMSCI, 1999) tinha mudado. Já não correspondia aos cenários políticos de 2006 e 2007, quando o sindicato conduziu as exitosas mobilizações que redundaram na conquista da isonomia (de modo parcelado, é verdade).

O discurso governamental da necessidade de se fazer o ajuste fiscal para lograr o equilíbrio das contas públicas, criou uma atmosfera política aceita pela opinião pública de que o Estado precisava se voltar para a promoção de políticas sociais diretamente voltadas à população mais carente, uma vez que os servidores públicos já eram bastante privilegiados pelo simples fato de estarem empregados, gozarem de estabilidade funcional e estarem situados fora do percentual das pessoas que viviam à margem da sociedade. Esse tipo de discurso dificultou a criação de uma conjuntura favorável às reivindicações dos servidores.

Ainda assim, em abril de 2008, terminado o pagamento da última parcela da isonomia salarial acordada no ano anterior, o sindicato apresentou as suas reivindicações. Constando dentre elas a cobrança da tabela de subsídios definida no Plano de Cargos, pagamento do resíduo não -pago da isonomia salarial, a devolução dos valores do adicional noturno suspenso do pagamento dos vigias escolares, cumprimento da data-base com a aplicação do índice determinado no PSPN, a nomeação dos aprovados no concurso público de

¹¹⁶ Observações gerais sobre a política salarial direcionado às outras categorias e o baixo investimento na área da saúde (e o tratamento dado aos médicos, enfermeiros, maqueiros, auxiliares, técnicos etc.) e da segurança pública (policiais militares e civis, agentes penitenciários) permitem esta dedução, ainda que sem comprovação empírica. Adota-se naturalmente a premissa de que pesquisas focadas em suas respectivas categorias encontrariam provavelmente um quadro análogo ao da educação.

2005, diminuição da jornada de trabalho dos profissionais, garantia do direito à férias dos funcionários e cumprimento do seu PCC.

No boletim também se fazia críticas contundentes à contratação pela Secretaria da Educação de vigias terceirizados para as escolas, “em detrimento [...] da construção de um projeto de formação e qualificação para o serviço desempenhado” (p.4) contrariando a aprovação do PL nº 6.206/05 que reconhecia os funcionários das escolas como Profissionais da Educação na LDB.

Em uma retrospectiva sobre os fatos daquele ano¹¹⁷, o sindicato criticava o “emperramento” no Executivo da mensagem da tabela de subsídios que deviam ser encaminhada a Assembleia Legislativa no mês de outubro (que deveria ser o mês de valorização do servidor, segundo a gestão estadual) a falta de segurança nas escolas, a carência de professores em “inúmeras” disciplinas, a “criminalização” da luta dos trabalhadores. Em seguida, a matéria ressalta que a tabela tinha sido aprovada por unanimidade entre os deputados no dia 11 de novembro, beneficiando cerca de 4.700 profissionais. O texto também informa sobre a assinatura do Termo de Compromisso em prol da educação pública (Pacto pela Educação) no dia 26, onde foi também homologada a lei de subsídios dos funcionários das escolas.

A maior parte desses itens não foi atendido pelo governo naquele ano. Tanto é que em março de 2009, a pauta apresentada pelo Sinteal não se alterou em relação aos anos anteriores. Na matéria intitulada “Mais ações pró-educação, menos discursos vazios”, foram listadas as questões urgentes que o governo precisava resolver: o planejamento da reorganização da rede, a ampliação dos recursos da educação básica em mais 2%, a aplicação das metas e diretrizes do PEE1, a garantia da aplicação dos PCC’s das categorias da educação, da ampliação das matrículas e a permanência dos alunos nas escolas. Cobrava também a melhoria da infraestrutura, a contratação de mais professores e funcionários, segurança, jornada de trabalho humanizada, garantia de reajuste na data-base e pagamento dos resíduos da isonomia.

¹¹⁷ Jornal do Sinteal. Março de 2009, p. 11.

Em agosto, em outro jornal, o sindicato reafirmava como pontos de pauta a urgência de organização da rede educacional- que estava diminuindo a quantidade de alunos matriculados-, e marcava oposição a qualquer tipo de terceirização de pessoal. Em decorrência dessas questões não resolvidas pelo governo, uma nova greve foi deflagrada juntando-se as greves articuladas pelas demais categorias profissionais como segurança pública e saúde, levando Vilela a determinar o desconto de parte dos salários dos servidores em agosto (com base na decisão judicial da juíza da Fazenda Pública Estadual Ester Manso, que determinou ainda o pagamento de multa diária de 20 mil reais ao sindicato em caso de descumprimento da decisão).¹¹⁸

O sindicato pleiteava um reajuste de 15% por conta dos últimos três anos sem reajuste (2006, 2007 e 2008); com a decretação da ilegalidade da greve, os profissionais retomam as atividades pelo prazo de 72 horas – o principal argumento usado na sentença era de que não tinha sido atendido o prazo mínimo legal para o começo da paralização – para logo em seguida, reiniciá-la (ANEXO III, IV e VII). Em meio ao processo, uma comissão de negociação foi constituída pelo Governo, sindicatos e Diesse para tentar encontrar uma solução para o impasse. A administração alegava que suas receitas já estavam comprometidas em 94,7% com o pagamento mensal dos salários.

No boletim publicado em agosto de 2009, sob o título “*Jornada em sala de aula: vergonhosa lógica neoliberal*” o Sinteal “repudiava” a “investida” da SEE sobre as escolas e servidores “para que esses ampliem o número de aulas e, no caso das/os funcionárias/os [...] seus espaços e tempos na função que exercem” (p.02). A entidade, se posicionando contra essa “lógica neoliberal” imposta às escolas como meio de não-nomeação dos candidatos aprovados no concurso público, acusava o governo de obrigar os trabalhadores a “trabalhar cada vez mais, sendo valorizados cada vez menos”. E alertava aos associados que a Secretaria não conseguiria “*economizar em cima da retirada de direitos e do adoecimento da categoria*” (grifo nosso). A hora era de “reagir”.

¹¹⁸ Boletins do Sinteal. Abril de 2008, agosto e setembro de 2009.

Em outra matéria, sob o título *“Adoecimento do magistério é real e vergonhoso”* (p.04) o Sinteal divulgou nota de repúdio aos dados apresentados pelo governo, que em parceria com uma representante do MPE tentavam convencer a opinião pública de que o adoecimento dos profissionais da educação era uma “farsa”, provando que existia realmente um “vergonhoso” adoecimento entre esses trabalhadores, vítimas de uma jornada “desumana, estressante e massacrante de trabalho”. Foi citada na matéria uma pesquisa da CNTE de 1999 que denunciava que 48% dos professores das escolas públicas brasileiras sofriam os sintomas da “Síndrome de Burnout (esgotamento, falta de motivação, estresse, depressão, irritação, desistência etc.)”; na matéria, o sindicato dizia que ele e a categoria confiavam que a investigação do MPE seria imprescindível para que o Estado formulasse um Programa de prevenção à saúde dos profissionais a fim de diminuir a quantidade de licenças médicas da rede.

Em março de 2010, em novo boletim, o editorial (*“Educação de qualidade e justiça social”*, p. 02) cobrava a instalação do regime de colaboração previsto na LDB para que se pudesse otimizar os recursos humanos, unificar as matrículas e os sistemas de ensino. Observava-se entretanto, que o regime de colaboração só daria certo se fossem criadas as condições mínimas de estrutura das escolas, realizadas a contratação de profissionais para suprir as carências existentes e consolidado um planejamento consequente por parte da SEE. Abordava a expectativa dos trabalhadores em relação a pauta de reivindicações, “notadamente a campanha salarial/2010”. No texto, dizia-se que “o grande desafio, além da necessária revisão dos planos de cargos municipais, era a luta pela implantação do piso nacional do magistério”, dirigindo as críticas mais diretamente “à política de desvalorização levada a efeito pelo Governo do Estado e a falta de planejamento da Prefeitura de Maceió”.

Nesse jornal, duas matérias sob o título *“Alagoas na contramão do Piso I e II”* denunciavam que os professores com nível médio no estado de Alagoas tinham um dos piores salários do País, devido ao fato do Governo ter ignorado a recomendação do MEC de que esses vencimentos deveriam ser ajustados para R\$ 1.024,67 para os docentes com carga horária semanal de 40 horas.

Para os regimes de trabalho diferenciados, os valores deveriam ser proporcionais, no mínimo R\$ 512,34 para 20h e R\$ 640,42 para 25h. Contudo, no caso desses professores estaduais, o salário “era tão pequeno que tem que ser complementado para chegar ao salário mínimo” (que era de R\$ 510,00 naquele ano) e mesmo assim, eram insuficientes para cumprir o Piso Nacional.

Para o Sinteal, a “caríssima propaganda institucional” que informava que o Estado pagava o 4º maior salário do Brasil era inverídica e que o governo Vilela estava mostrando a sua “verdadeira política antieducação”. A reivindicação da CNTE e dos sindicatos filiados era do pagamento de um Piso Salarial de R\$ 1.312,85. Além desse ponto, com a aproximação da volta dos trabalhos na Assembleia Legislativa depois do recesso, a questão do pagamento da gratificação do difícil acesso dos profissionais novamente foi lembrada, alertando que a “paciência” dos trabalhadores já tinha se esgotado.

Os resultados dos enfrentamentos com a gestão Vilela foram perceptivelmente insuficientes se comparadas as lutas anteriores, confirmado a arguta observação de Gramsci sobre a dinâmica da correlação de forças em cada momento histórico na qual “é possível prever ‘cientificamente’ apenas a luta, mas não os resultados concretos dela” (GRAMSCI, 1999, p. 121). O pensador italiano emenda, sem, contudo, fazer qualquer reparo a afirmação anterior: “na realidade, pode-se ‘prever’ na medida em que se atua, em que se aplica um esforço voluntário e, desta forma, contribui-se concretamente para criar o resultado “previsto” (Ob. Cit., p. 122).

Entretanto, todo o esforço coletivo da categoria educacional não conseguiu reverter os resultados prejudiciais da política salarial da gestão Vilela Filho, que insistiu na contenção da folha de pagamento, usando como pretexto as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o cenário macroeconômico adverso iniciado em 2008.

Comparando o total dos recursos recebidos à conta do FPE e do FPM pelo Estado em relação aos custos com a folha de pagamento do conjunto dos servidores públicos nesse primeiro mandato da gestão do PSDB com as gestões Ronaldo Lessa entre 1999 e 2006, Sandra Lira esclarece que:

[...] em 1999, – a folha de pessoal representava respectivamente 129,5% do FPM e/ou 111% do FPE. Esse percentual caiu para 99,3% do FPM e/ou 90,8% do FPE no final da gestão Lessa (2006), período em que foram realizados catorze concursos públicos para recompor os quadros de servidores públicos demitidos com o PDV, através dos quais foram – sendo admitidos novos 20 mil funcionários, especialmente em setores essenciais, como educação, e assim como houve implantação de planos de carreiras e recomposições salariais.

Entre 2007 e 2009, na gestão Vilela, há uma alteração nesse percentual, que subiu para 150% do FPM e/ou 136% do FPE. Embora, desde 2007, essa gestão tenha como característica desde 2007 o não reajuste de salários, e a não realização de concursos e ter alta presença de serviços terceirizados, além da precarização do trabalho (LIRA, 2014, p. 98).

Ou seja, mesmo com a consolidação de uma austera política salarial e fiscal como diretriz central da gestão (o que penalizou sobretudo a maioria da população alagoana que dependem desses serviços públicos), os efeitos sobre as finanças estatais não obtiveram os resultados esperados pelo governo. As justificativas apresentadas de que essa forma de condução administrativa se fazia necessária para o equacionamento da situação financeira e a consequente ampliação dos serviços em um momento posterior demonstram a contradição entre o discurso oficial e a realidade concreta, posto que nenhum dos objetivos foi alcançado.

Novamente é importante lembrar que nesse sentido, o estado de Alagoas, ao caminhar na contramão das políticas públicas executadas pelo segundo governo Lula, onde as taxas de expansão dos investimentos públicos e do crescimento do PIB foram notoriamente positivas, perdeu uma oportunidade histórica fundamental. No segundo governo Vilela, com a deterioração macroeconômica brasileira determinada em parte pela crise econômica internacional de 2008, nem mesmo o alinhamento com os projetos e programas do governo federal foram suficientes para a reversão significativa dos indicadores sociais, não obstante alguns efeitos pontuais, dada a incapacidade da máquina pública estadual em fazer sua parte na minimização dos históricos problemas sociais.

A receita ideológica do PSDB em Alagoas, revertida em uma condução administrativa nociva aos serviços e aos servidores públicos não encontrava, ao final da gestão, uma justificativa convincente, porquanto os efeitos

prometidos não foram alcançados. Como alternativa, o governador passou a adotar o discurso de que sua gestão foi boicotada pelo governo Dilma Rousseff,¹¹⁹ posição bem diferente do comportamento adotado por Vilela durante o primeiro mandato, no qual este procurava associar sua imagem as realizações e investimentos da União e à popularidade da gestão Lula da Silva.

A estratégia escolhida por Vilela de “colar” a imagem do seu governo aos êxitos do governo Lula foi determinado por critérios pragmáticos, deixando de lado qualquer ressalva motivada por diferenças ideológicas ou partidárias. Nas eleições de 2010, quando a candidata Rousseff teve inegável preferência do eleitorado contra o candidato do PSDB José Serra, a postura do governador era dúbia, pois no guia eleitoral anunciava o apoio ao correligionário mas não tecia qualquer crítica ao presidente Lula, centrando seus esforços em sua própria reeleição, “estadualizando” a campanha.

Já nas eleições de 2014, diferente de 2010, depois de uma injustificada procrastinação de quem seria o candidato majoritário, Teotonio Vilela praticamente abandonou seu candidato ao governo à própria sorte¹²⁰, engajando-se na candidatura do senador Aécio Neves, naquela que acabou sendo eleição presidencial mais acirrada desde 1989. Vilela estava se aproveitando do desgaste da imagem da presidente e do fortalecimento das bandeiras do seu partido por conta da crise econômica que repercutia no País,

¹¹⁹ Exemplo clássico desse tipo de estratégia foi a acusação feita pelo governador nos meses finais do segundo mandato em relação ao *Estaleiro Eisa Alagoas* (depois chamado de Enor), que seria construído na região sul do estado (no município de Coruripe). De acordo com Vilela, o empreendimento geraria em torno de 10 mil empregos diretos e outros milhares de indiretos. Ainda segundo afirmou, em razão de impasses *propositais* causados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente que retardaram o licenciamento ambiental por parte daquele órgão – a autorização do empreendimento só foi dada em 2 de setembro de 2014, portanto, no final da gestão, - a promessa não se concretizou. Isso levou Vilela a acusar o governo federal de ter impedido aquela iniciativa motivado por questões ideológicas e partidárias.

¹²⁰ O candidato indicado pelo PSDB foi o radialista Júlio César, que exercia o primeiro mandato de vereador no município de Palmeira dos Índios, agreste alagoano. Antes, o partido tinha lançado como candidato o procurador de Estado Eduardo Tavares, que teve uma passagem relâmpago pela secretaria de Defesa Social -84 dias – mas que renunciou à disputa por falta de condições estruturais para concorrer ao pleito, como o próprio salientou. A candidatura de César foi apenas uma formalidade partidária: obteve apenas 7,92% (101.757 votos). A disputa concentrou-se verdadeiramente entre Renan Filho do PMDB, que foi eleito em primeiro turno com 52,16% (670.310 votos) contra 33,19% do senador pelo PP Benedito de Lira (435.827 votos). Outros candidatos tiveram desempenhos inferiores. São eles Mário Agra (PSOL) com 4,73% (60.816 votos), Joathas Albuquerque (PTC) com 0,61% (7.879 votos), Golbery Lessa (PCB) com 0,31% (3.950 votos) e Coronel Goulart (PEN) com 0,21% (2.732 votos).

associada aos demais problemas políticos e administrativos já tratados em capítulo anterior.

6.3O fracasso educacional em números

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

Como a maioria dos indicadores educacionais não evoluiu, as metas e estratégias dos programas de governo ao longo dos anos (assim como dos Planos de Educação) propõem resolver os mesmos problemas, dado que a situação continua praticamente inalterável. Em que pese a questão do alto índice de analfabetismo em Alagoas ser o indicador que mais chama a atenção da opinião pública brasileira, outros aspectos não enfrentados pelo poder público são de igual modo reveladores do descaso das autoridades governamentais com a educação.

Esses dados serão apresentados em duas etapas. Inicialmente, terão como fonte o Plano Estadual de Educação (PEE/AL), decênio 2006/2015, que demonstra os desafios da realidade alagoana logo no início da gestão Teotônio Vilela Filho (dentre outros pontos importantes); depois, são apresentados e comparados com a versão preliminar do novo PEE/AL para o decênio 2015/2025, mais outras fontes de informação que se fizerem necessárias contrastados com os boletins informativos divulgados pelo Sinteal em diversos momentos históricos.

O PEE1 (2006/2015)¹²¹ foi instituído como um Plano de Estado, que propunha articular as políticas educacionais de forma global, envolvendo principalmente os entes municipais e a sociedade civil organizada. O Plano assumiu como referências centrais de suas ações, conforme o disposto no artigo 2014 da CF/1988, a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da educação ofertada, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do estado. Teve como fundamento e referências emergenciais de ação a atenção especial e específica às crianças submetidas ao trabalho infantil, o cuidado assistencial e educacional voltado para as crianças e adolescentes de rua ou que vivem na rua e as políticas de atendimento a crianças, adolescentes e jovens envolvidos com drogas, com infrações à lei, filhos de migrantes ou residentes na zona rural (ALAGOAS, 2006).

O PEE1 foi estruturado em três itens: 1) no diagnóstico de cada nível ou modalidade de ensino, 2) nas diretrizes político-pedagógicas para as ações a serem desenvolvidas, e 3) em objetivos e metas, com a indicação de elementos quantificados e mensuráveis que seriam monitorados e avaliados na sua execução. Seus princípios norteadores foram o da *equidade*, da *qualidade* e da *ética*, apontando como diretrizes gerais de ação as propostas de:

- Construção de uma gestão educacional democrática e compartilhada entre os entes federados do estado e a sociedade;
- Descentralização da administração educacional, nos marcos de uma redefinição das funções do Estado;
- Estabelecimento de meios para construção e/ou fortalecimento da autonomia das escolas;
- Estímulo a iniciativas educativas inovadoras e divulgação das experiências exitosas;
- Criação de sistemas de avaliação da qualidade da educação e das transformações pedagógicas, para o enriquecimento do processo educativo, incluindo: mudanças curriculares, descentralização pedagógica e informática nas escolas;
- Melhoria das condições do trabalho docente e dos demais trabalhadores da educação, com execução de políticas globalmente planejadas e renovadas de remuneração, formação e aperfeiçoamento e o desenho de estratégias de incentivo,

¹²¹ Adjativado de PEE1 e PEE2 com o objetivo de facilitar a fluidez da leitura, como já informado anteriormente.

particularmente para quem trabalha nas zonas de pobreza ou condições difíceis, assim como nas classes de alfabetização;

- Construção de um planejamento emergencial voltado para as escolas de baixo rendimento, procurando solucionar suas dificuldades (ALAGOAS, 2006, p. 15).

O diagnóstico da educação em Alagoas disponíveis à época e divulgados no PEE1 indicam a dimensão dos desafios em todas as etapas e modalidades. As informações foram retiradas nos levantamentos do censo escolar feita anualmente, dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (censo de 2000), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e de relatórios da própria Secretaria de Educação. Estas informações serão brevemente apresentadas, dando conta da realidade encontradas pelo governo Vilela Filho ao iniciar seu primeiro ano de mandato em janeiro de 2007.

Os dados também levam em consideração as informações constantes do relatório publicado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) sob a responsabilidade do IBGE e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de responsabilidade do INEP publicados em 2015 pela Secretaria do Estado e do Desenvolvimento Econômico do Governo de Alagoas (ALAGOAS, 2015).

Outra fonte de consulta importante foi o diagnóstico educacional exibido na versão preliminar do Plano Estadual de Educação (PEE2)¹²² encaminhado à Assembleia Legislativa pelo Poder Executivo em julho de 2015. O Plano em seu conjunto foi resultado do levantamento e atualização dos dados educacionais de uma comissão composta por técnicos da Secretaria de Educação e integrantes do Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas (FEPEAL).¹²³

¹²² Doravante PEE2, também com o propósito de dar fluidez ao texto.

¹²³ O FEPEAL foi instituído pelo Decreto nº 18.848, de 25 de março de 2012. O Fórum congrega segmentos da sociedade civil e do poder público e é a entidade responsável pelo acompanhamento do cumprimento das metas e estratégias do PEE. O PNE definiu a criação de entidades similares em todo o País. Compõem o Fórum em Alagoas representantes da Secretaria do Estado da Educação e do Esporte (SEE), Conselho Estadual de Educação (CEE), Associação dos Docentes da Universidade Federal de Alagoas (ADUFAL), Assembleia

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

Na Educação Infantil, o censo de 2000 apresenta informações que deixam patente a precariedade do atendimento dessa etapa de ensino. Ao se considerar que o total das crianças de 0 a 03 anos correspondia a cerca de 255.906 pessoas enquanto as que estavam entre 4 a 6 somavam uma população de 186.634, as matrículas estavam distribuídas da seguinte maneira: na rede estadual não havia crianças matriculadas em creche, contando com 1.278 na pré-escola; na rede municipal 3.186, estavam em creches enquanto 45.399 estavam em pré-escolas e na rede privada, 1.605 estavam em creches enquanto 10.149 estavam em pré-escolas. O documento esclarece que não foi possível encontrar dados atualizados para o ano de 2006 em parte devido à desativação do setor da SEE responsável pelo levantamento destas informações.

Por isso, as informações divulgadas são aquelas constantes no relatório da UNICEF sobre a Situação da Infância Brasileira/2001 de 2003, onde consta que enquanto Alagoas ocupa o último lugar em IDI – 0,426; Maceió, também figura em último lugar (0,589) entre as capitais brasileiras. O estado possuía 73 Municípios com IDI que variava de 0,200 a 0,399 (o IDI desejável era 1,000) e o total de 28 Municípios com IDI que variava entre 0,400 a 0,599. Já em 2003, os dados indicavam que 66,22% das crianças de 0 a 06 anos que moravam na zona urbana não frequentavam escola. Esse contingente alcançava cerca de 79,75% na zona rural. Na faixa etária de 0 a 3 anos, os dados demonstravam que 89,53% das crianças domiciliadas na área urbana e 97,18% na área rural

Legislativa (Comissão de Educação), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE), Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas (SINTEAL) Instituto Federal de Alagoas (IFAL), Central Única dos Trabalhadores em Alagoas (CUT), Campanha Nacional pelo Direito a Educação em Alagoas, dentre outras.

também não frequentavam a escola. Com base nesses últimos dados, o texto concluía que a situação de 2001 pouco havia se alterado em 2003.

As desigualdades sociais eram enormes ao se fazer o recorte de cor/raça, desta vez com base nos dados do censo/2000 do IBGE.

O PEE2 aponta que em 2010 Alagoas contava com uma população de 328.887 crianças (0 a 5 anos): 215.628 (0 a 3) e 113.259 (4 e 5) anos, alertando para o decréscimo dessa população nos últimos 10 anos, estimando que aproximadamente 171 mil crianças estavam fora da pré-escola em 2015. Os dados da matrícula são os seguintes:

Tabela 6 - Matrículas em Creche e Pré-Escola em Alagoas

Ano	EDUCAÇÃO INFANTIL							
	CRECHE				PRÉ-ESCOLA			
	Estadual	Municipal	Privada	Total	Estadual	Municipal	Privada	Total
2009	0	11857	3883	15740	808	63826	13639	78273
2010	0	13229	4281	17580	545	63568	17157	81270
2011	0	15350	4669	20019	490	64254	19035	83779
2012	0	17685	6795	24480	322	64814	20493	85629
2013	0	21402	6826	28228	297	65161	19879	85337

Fonte: MEC/INEP apud ALAGOAS, 2015, p. 19.

As diretrizes político-pedagógicas do PEE1 estavam sintetizadas na garantia do regime de colaboração e na articulação das instituições educacionais com a comunidade, na celebração de parcerias entre o setor público e o privado, bem como entre o setor público e entidades sem fins lucrativos como Ong's (que deveriam ser regulamentados pelos Conselhos de Educação), na divulgação da demanda e atendimento, além da garantia do controle social dos objetivos e estratégias do PPE ao longo da sua implementação.

Verificando-se os objetivos e as metas do Plano, divididos entre os subitens 1.3.1 e 1.3.11 (p. 20 e 21), comparadas ao diagnóstico, metas e estratégias do PEE2 constata-se o seguinte resultado:

QUADRO III

Resultados do PEE (2007-2015)

	OBJETIVOS E METAS/PEE1	PRAZO DE EXECUÇÃO	RESULTADO	MOTIVO
1.3.1	Criação de Centros de Convivência em todos os Municípios (0 a 6 anos)	4 anos	Não executado.	Não houve uma política de articulação e apoio juntos aos Municípios.
1.3.2	Indução do atendimento à Educação Infantil na área rural (0 a 3 anos)	3 anos	Não executado.	Idem.
1.3.3	Criação de Centros de Educação Infantil em todo o estado	5 anos	Não executado.	Idem.
1.3.4	Mapeamento das instituições de Educação Infantil	2 anos	Não executado.	Idem.
1.3.5	Estudo da rede física das instituições para fins de equiparação	Sem prazo	Não executado.	Idem.
1.3.6	Equiparação das instituições de Educação Infantil com suporte pedagógico	3 anos	Não executado	Idem.
1.3.7	Obrigatoriedade das empresas que contrataram mais de 30 mulheres acima de 16 anos em terem creches	Sem prazo		Idem.
1.3.8	Atendimento de 30% da população de educação infantil de 0 a 3 anos e 60% da população de 4 a 6 anos	5 anos	Não executado.	Idem.
1.3.9	Acompanhamento das instituições de Educação Infantil	3 anos		Idem.

1.3.10	Formação adequada para os profissionais da educação infantil		Não executado.	Idem.
1.3.11	Atendimento aos Portadores de Necessidades Especiais		Não executado.	Idem.

Fonte: Tabela construída pelo autor.

A síntese dos indicadores da educação se relaciona de alguma maneira às orientações que constavam dos Tratados e Acordos Internacionais que orientam que os esforços dos governos deveriam priorizar o Ensino Fundamental em prejuízo das demais etapas e modalidades de ensino que vigorava durante a década de 1990 e parte da década de 2000. Em se tratando da Educação Infantil, esses dados refletem a situação dessa etapa de ensino em meados dos anos 2000 quando finalizava a segunda gestão Cardoso e o FUNDEB começava a financiar a Educação Básica como um todo, incluindo naturalmente a Educação Infantil.

A Educação Infantil, com base nos cálculos consolidados do Custo Aluno Qualidade (PINTO, 2007), é a etapa da Educação Básica que exige maior aporte de recursos; se até meados dos anos 2000, essa etapa não contava com o adequado financiamento, a constatação do cenário de abandono quanto ao atendimento e escolarização das crianças de 0 a 05 anos confirma algo que podia ser verificado em qualquer Município cotidianamente.

Entretanto, as demais informações apresentadas nos anos posteriores não são alentadoras, confirmando-se uma semelhante quadro de abandono e insuficiência de financiamento. Em termos de distribuição de responsabilidades, esse nível de ensino deveria ser responsabilidade principal dos entes municipais. Mas isso só seria possível caso estes não estivessem sobrecarregados com o Ensino Fundamental, dado que o Governo Estadual historicamente não vem assumido suas funções no sistema federativo educacional instituído pela LDB. Apenas o equacionamento dessa situação daria condições mínimas para que a Educação Infantil tivesse uma oferta mais razoável por parte dos Municípios.

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

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

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

Algumas das poucas metas que foram cumpridas praticamente não dependeram diretamente do protagonismo do Governo Estadual, como as metas de universalização do Ensino Fundamental presente no item 2.3.1 (proporcionada, em grande parte, pelos efeitos redistributivos compulsórios do FUNDEB), a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos (meta 2.3.3) e das metas 2.3.14, 2.3.15 e 2.3.28 de escolarização e descentralização da merenda escolar previstas (concretizadas por meio dos recursos financeiros e das exigências legais do Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE).

Face a esses resultados, o diagnóstico da situação do Ensino Fundamental apresentado pelo PEE2 indicado a seguir demonstra o tamanho dos desafios para os próximos anos.

Em relação à Taxa de Atendimento/Frequência Escolar, o PEE1 informa que as taxas de aprovação no ano de 1998 estavam ao redor de 59,0% contra 19% de aprovação e 22% de abandono escolar. Em 2001, esses números respectivamente eram de 66,2%, 15,2% e 18,3%.

Tabela 7 – Matrícula no Ensino Fundamental das redes pública estadual e municipais/ 1998-2002

REDE	ANO	SÉRIE										TOTAL
		1ª	2ª	3ª	4ª	1ª a 4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	5ª a 8ª	
ESTADUAL	1998	40.703	24.061	18.765	16.047	99.576	27.773	17.633	12.364	9.223	66.993	166.569
	2002	17.815	15.679	16.256	15.916	65.666	36.254	27.792	22.651	18.989	105.686	171.352
INDICE	1998/2002	-56,2	-34,8	-13,4	-0,8	-34,1	30,5	57,6	83,2	105,9	57,8	2,9
MUNICIPAL	1998	175.750	88.565	55.346	41.729	361.390	32.661	22.555	15.765	12.223	83.204	444.594
	2002	118.758	93.288	77.278	65.866	355.190	58.147	40.348	28.269	21.256	148.020	503.210
INDICE	1998/2002	-32,4	5,3	39,6	57,8	-1,7	78,0	78,9	79,3	73,9	77,9	13,2

Fonte: Alagoas, 2006, p. 25.

Tabela 8 – Taxa de distorção idade- série do Ensino Fundamental do estado de Alagoas -2002

ABRANGÊNCIA	Série	Taxa de Distorção Idade-Série - %
TODO O ESTADO	1ª.Série	33,0
	2ª.Série	49,6
	3ª.Série	58,0
	4ª.Série	61,2
	1ª à 4ª.Série	48,4
	5ª.Série	73,2
	6ª.Série	73,3
	7ª.Série	72,0
	8ª.Série	70,8
	5ª à 8ª.Série	72,6
	Total:	57,7

Fonte: Alagoas, 2006, p. 25.

Tabela 9 – Taxa de distorção idade-série do Ensino Fundamental da rede estadual de Alagoas - 2002

ABRANGÊNCIA	Série	Taxa de Distorção Idade-Série - %
REDE ESTADUAL	1ª.Série	33,7
	2ª.Série	44,9
	3ª.Série	56,1
	4ª.Série	58,7
	1ª à 4ª.Série	48,0
	5ª.Série	73,0
	6ª.Série	74,3
	7ª.Série	75,4
	8ª.Série	75,5
	5ª à 8ª.Série	74,3
	Total:	64,2

Fonte: Alagoas, 2006, p. 25.

Cruzando-se os dados do PEE1 e PEE2, há outras informações importantes. O PEE1, com base nos dados do censo escolar de 2000 informava que na faixa etária entre 12 e 17 anos (em famílias com renda per capita menor do que meio salário mínimo e com pelo menos 3 anos de defasagem em relação ao nível de escolaridade correspondente a sua faixa etária), 403 mil adolescentes estavam fora da escola. Já o Censo do IBGE do mesmo ano apresentava um total de 72.561 adolescentes entre 12 e 17 anos analfabetos, além de um montante de 55 mil adolescentes na faixa etária entre 10 a 17 anos que também não frequentavam a escola.

A taxa de atendimento escolar de 7 a 14 anos de idade em 2007 era de 94,3%; registrando 94,1% em 2008 e 93,8% em 2009; em 2011 foi 95,8% e de 95,2% em 2012. Conforme os dados, os estados de Sergipe e Rio Grande do

Norte são os que apresentam maior atendimento da região, com taxas de 98,7% e 98% respectivamente. São acompanhados pelo Ceará e Maranhão, com resultados de 97,9% e 97,8% respectivamente.

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

No quesito da Taxa de Distorção Idade-Série, Alagoas apresenta uma taxa de 49,1%, contra 66,2% do Maranhão e 65,1% do Ceará. Na região nordeste, os estados do Rio Grande do Norte e do Piauí são os que apresentaram menor distorção idade-série (16,2% e 25,5% respectivamente).

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

Ainda com base no relatório da Secretaria do Estado e do Desenvolvimento Econômico do governo, o IDEB de Alagoas nos anos fundamentais finais é o pior da região nordeste. Em 2005, era de 2,4, em 2007 foi de 2,7 e foi de 2,9 em 2009 e 2011. Ceará e Piauí foram os estados com melhor desempenho (4,2 e 4 respectivamente). Além de Alagoas, Sergipe e Bahia são os estados com o pior desempenho (3,3).

O PEE2 (idem, 2006) não sugere metas e estratégias quantitativas, a exemplo de muitas metas e objetivos do Plano anterior. As ações são centradas basicamente em questões qualitativas, de caráter genérico e

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

No Ensino Médio, Alagoas também é o estado da região nordeste com o pior desempenho, com piora ao longo dos anos: 3, em 200; 2,9 em 2007; 3,1 em 2009 e 2,9 em 2011. Ceará e Pernambuco são os estados com o melhor desempenho (3,7 e 3,4 respectivamente). Depois de Alagoas, Maranhão e Rio Grande do Norte são os estados com o pior desempenho (3,1 em ambos os estados).

Conforme dados do PEE1, a maior parte dos estudantes estava concentrada no período noturno, aproximadamente 65,0% em 2002. Em 2003, havia 108.021 matrículas, uma diferença de 800% em relação à 1994 com diferenças marcantes nas taxas de aprovação (64,1% versus 67,4%) reprovação (7,2% versus 7,9%) e abandono escolar (28,7% versus 24,7%), destacadamente entre os anos de 1998 e 2001; a taxa de distorção idade – série estava na média de 82,5% do total de matriculados, um percentual elevadíssimo, denotando o nível de dificuldades na atração e manutenção dos estudantes no sistema de ensino tanto no nível fundamental quanto no próprio Ensino Médio, haja visto a elevada taxa de abandono escolar, umas das causas dessa enorme distorção idade-série.

À época do PEE1 os dados eram os seguintes:

Tabela 10 - Ensino Médio – Matrículas por Dependência Administrativa (1994-2003)

ANO	FED.	%	EST.	%	MUN.	%	PART.	%	TOTAL
1994	3.024	6,72	10.053	22,36	6.161	13,70	25.730	57,22	44.968
1995	4.045	7,68	15.779	29,94	7.257	13,77	25.619	48,61	52.700
1996	4.501	8,06	16.648	29,82	7.443	13,33	27.236	48,79	55.828
1997	4.948	8,09	14.738	24,09	11.698	19,12	29.785	48,69	61.169
1998	4.891	7,22	24.258	35,81	8.619	12,72	29.965	44,24	67.733
1999	5.009	6,40	36.550	46,67	7.576	9,67	29.179	37,26	78.314
2000	3.758	4,20	51.171	57,22	7.999	8,94	26.508	29,64	89.436
2001	2.238	2,47	61.683	68,17	6.400	7,07	20.167	22,29	90.488
2002	2.191	2,26	70.195	72,44	5.028	5,19	19.484	20,11	96.898
2003	2.115	1,96	83.398	77,21	4.518	4,18	17.990	16,65	108.021

Fonte: ALAGOAS, 2006, p. 30.

A correção do fluxo escolar se fazia urgente, além de medidas de reorganização administrativa, pedagógica e curricular para os anos em que o primeiro Plano estaria em vigência. E caberia prioritariamente ao governo estadual o papel da redefinição das políticas educacionais referentes a esse nível de ensino, dado que cada a Educação Infantil e o Ensino Fundamental estavam principalmente sob a responsabilidade dos Municípios por força da prefeiturização (LIRA, 2001) forçada pelo FUNDEF nos anos anteriores. Isso também gerou a desresponsabilização do governo com o Ensino Fundamental, sobrecarregando as redes municipais e impedindo-as de garantir um maior atendimento na Educação Infantil. Consequentemente, a perda da qualidade é sentida fortemente no próprio Ensino Fundamental enquanto o Ensino Médio é ofertado também precariamente pelo Estado.

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

No item da formação (meta 3.3.6) e recursos didáticos-pedagógicos (3.3.8, 3.3.9, 3.3.17, 3.3.19, 3.3.23) praticamente não ocorreram avanços, exceto a meta 3.3.28 que tratava da distribuição dos livros didáticos, sob a

responsabilidade do Programa Nacional do Livro Didático, cuja execução está sob a responsabilidade do FNDE. O financiamento per capita dos estudantes matriculados (meta 3.3.1), a transferência de recursos financeiros para as unidades escolares (3.3.11) e a distribuição da merenda escolar (meta 3.3.25) igualmente dependeram de políticas do Ministério da Educação no decênio.

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

3.3.15. Ampliar e reformar, no prazo máximo de dois anos, as escolas de nível Médio da rede estadual que oferecem a modalidade Normal, visando atender *100% de sua demanda*, dotando-as de equipamentos, mobiliários, materiais permanentes, desportivos e didáticos indispensáveis ao desenvolvimento da prática pedagógica que lhe é peculiar.

3.3.16. Implantar nas escolas de nível Médio, modalidade Normal, *laboratórios pedagógicos e de informática, com acesso à Internet*, contribuindo para a formação adequada dos futuros professores e professoras através do acesso às novas tecnologias (Op. Cit., 2006, p. 33, grifo nosso).

Em muitas escolas, os equipamentos de informática foram realmente adquiridos- sempre mediante convênios específicos com a União -, contudo, por falta de instalações e espaços físicos adequadas, ausência de instalação elétrica, falta de técnicos especializados, inexistência de acesso à *internet* etc., grande parte desse material permaneceu durante anos guardado em dezenas de caixas que se amontoavam nas escolas, expostas à umidade e ao calor excessivo, resultando na sua deterioração e obsolescência.

A meta que tratava sobre a legalização das escolas estaduais (autorização, credenciamento, reconhecimento, renovação), das instituições

privadas e de todas aquelas sem fins lucrativos (3.3.13), de competência do Conselho Estadual de Educação também não teve avanço significativo por conta principalmente das condições estruturais das escolas estaduais, já que elas dependiam dos alvarás concedidos pelos órgãos públicos. Ainda que parte das mesmas desfrutasse de condições físicas razoáveis, a não-conservação e digitalização do acervo documental era outro fator inibidor do processo de legalização, pois parte da sua documentação foi extraviada por falta de uma política de preservação da memória das unidades educacionais.

O PEE1 destaca que Alagoas é o estado da região nordeste com a maior taxa de evasão escolar, com 18,2%. Já o estado com menor índice de evasão escolar é Pernambuco, com 7,4%. Alagoas piorou o seu desempenho nos últimos cinco anos (17% em 2008; 19,2% em 2009; 17,8% em 2010; 18,7% em 2011 e 18,2% em 2012).

Alagoas é o estado da região nordeste com o menor índice de aprovação no Ensino Médio, com 72,7%, sendo seguido de perto pela Bahia, com uma diferença de apenas 0,9 pontos percentuais entre os mesmos. Alagoas obteve uma pequena melhoria neste indicador em relação aos últimos três anos, saltando de 71,1% em 2009, para atuais 72,7% em 2012, último ano do cálculo. Os estados da região com melhor índice de aprovação no Ensino Médio são Ceará e Pernambuco, respectivamente, com 83,4% e 83,1%.

Com base nessas informações, decorrido todo o prazo de vigência do PEE1, percebe-se que as autoridades estaduais não assumiram tais responsabilidades em relação ao Ensino Médio, implicando em uma situação bastante grave em relação a oferta e a qualidade que é refletida no diagnóstico e nas metas a respeito do Ensino Médio no segundo PEE. O quadro ainda é preocupante, pois o EM continua representando um dos maiores gargalos da Educação Básica em Alagoas.

Em consequência, a meta 3 do PEE2, que propõe “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar [...] a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento)” remete aos principais problemas desse nível de ensino que precisam ser enfrentados na próxima década.

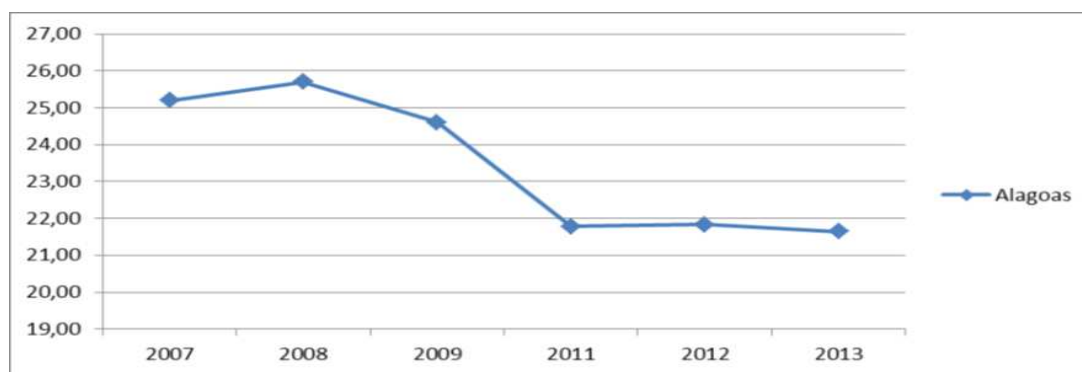
Suas estratégias abordam desafios históricos, como a questão do currículo, a busca de novas alternativas metodológicas e pedagógicas, a correção do fluxo, de avaliação do processo de ensino e aprendizagem, dos excluídos, do lazer, cultura e das atividades físicas, da preparação profissional associada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

Decisivamente, um dos maiores desafios históricos da sociedade alagoana é a elevada taxa de analfabetismo de sua população. Os números sempre foram surpreendentes. Em 1998, existia um contingente de 924.688 pessoas acima de 15 anos consideradas analfabetas (32,8%), acima do percentual nordestino (26,65%), “e mais do dobro da taxa nacional, que é de 13,3%, na mesma faixa etária” (Ob. Cit., p. 44).

Alagoas continua sendo o estado da região nordeste com maior índice de analfabetos com faixa etária entre 15 ou mais anos de idade, acompanhando de perto por Maranhão, com uma diferença de apenas 1p.p. Em 2007, a taxa de analfabetos do estado era de 25,1%, enquanto que do Maranhão era de 21,4%. O relatório esclarece que em 2012, último ano de análise do indicador, a situação do Maranhão continuou a mesma, enquanto que a realidade de Alagoas melhorou significativamente, apesar de não ter sido suficiente para deixar a liderança da região em números de analfabetos. Os estados do nordeste com os menores indicadores de analfabetismo são a Bahia (15,9%) o Rio Grande do Norte (16%), Ceará (16,3%), Sergipe (16,3%), Pernambuco (16,7%) Paraíba (18,6%) e Piauí (18,8%). Este quadro é representado neste gráfico constante na versão preliminar do PEE (2015-2025) para a série histórica até 2013:

GRÁFICO 2

Percentual de Pessoas de 15 anos ou mais de idade analfabetas em Alagoas (2007 – 2013)



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios APUD ALAGOAS (2015, p. 11).

Comparativamente em termos de Brasil (ou até mesmo apenas observando-se a região nordeste), a situação verificada é ainda mais alarmante, denotando o quanto o estado está distante da realidade geral.

O texto preliminar do PEE/2015 ressalta que com base nos dados estatísticos, o alto índice de analfabetismo em Alagoas, o contingente de alunos matriculados não corresponde à demanda efetiva existente, sendo necessário a execução de políticas públicas voltadas para “o ajustamento de eficácia, estabelecendo assim um estreitamento satisfatório entre a demanda e a oferta nessa modalidade de ensino.” (ALAGOAS, 2015, p. 35). A tabela abaixo exhibe o total de matrículas da modalidade de EJA fundamental entre 2007 e 2013:

Tabela 11 - Matrícula da EJA Fundamental em Alagoas (2009/ 2013)

ATENDIMENTO	2009	2010	2011	2012	2013
Estadual	21.387	11643	25229	20387	13057
Federal	0	0	0	0	0
Municipal	77566	72786	71330	68491	70113
Privada	870	982	768	951	1054
TOTAL	99823	85411	97327	89829	84224

FONTE: INEP apud ALAGOAS (2015, p. 35).

Já entre as metas projetadas para o IDEB e as efetivamente obtidas, observa-se recentemente os seguintes resultados: no Ensino Fundamental (anos iniciais), a meta era de 3,3 em 2011 e de 3,6 em 2013, obtendo-se os índices respectivos de 3,8 e 4,1; no Ensino Fundamental (anos finais) as metas

eram de 2,9 em 2011 e 3,3 em 2013, alcançando-se os resultados respectivos de 2,9 e 3,1 enquanto para o Ensino Médio as metas eram de 3,3 em 2011 e 3,6 em 2013, atingindo as pontuações de 2,9 em 2011 e 3,0 em 2013.¹²⁴ Esses dados são detalhados nas tabelas a seguir:

Tabela 12 - Tabela 10 - IDEB observado e metas projetadas – 4ª série/ 5º ano do Ensino Fundamental

Rede de Ensino	IDEB Observado 4ª série/5º ano					Metas Projetadas – 4ª série/5º ano							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	2.5	3.3	3.7	3.8	4.1	2.6	2.9	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8
Pública	2.4	3.1	3.4	3.5	3.7	2.5	2.8	3.2	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6
Estadual	2.9	3.3	3.3	3.4	3.7	2.9	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2
Privada	5.1	5.2	5.5	5.9	6.2	5.2	5.5	5.9	6.1	6.3	6.6	6.8	7.0

Fonte: (ALAGOAS, 2015, p. 25).

Tabela 13 - IDEB observado e metas projetadas – 8ª série/ 9º ano do Ensino Fundamental

Rede de Ensino	Ideb Observado 8ª série/9º ano					Metas Projetadas – 8ª série/9º ano							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Total	2.4	2.7	2.9	2.9	3.1	2.5	2.6	2.9	3.3	3.7	3.9	4.2	4.5
Pública	2.3	2.6	2.7	2.6	2.8	2.3	2.5	2.7	3.2	3.5	3.8	4.1	4.3
Estadual	2.5	2.7	2.7	2.5	2.7	2.5	2.7	2.9	3.3	3.7	4.0	4.2	4.5
Privada	4.9	4.8	5.0	5.3	5.2	4.9	5.1	5.3	5.7	6.0	6.2	6.4	6.6

Fonte: (ALAGOAS, 2015, p. 25).

De modo geral, o número de escolas por tipo de ensino estava assim distribuído nos anos de 2012 e 2013: Educação Infantil (2.203 em 2012 e 2.181 em 2013), Ensino Fundamental (2.825 em 2012 e 2.725 em 2013), Ensino Médio (339 em 2012 e 352 em 2013), Profissionalizante Nível Técnico (25 em 2012 e 22 em 2013), Educação Especial (19 em 2012 e 15 em 2013), Educação de Jovens e Adultos (1.289 em 2012 e 1.275 em 2013), totalizando 3.311 escolas em 2012, reduzindo-se para 3.230 em 2013. Com exceção do Ensino Médio que ampliou a quantidade de escolas no período de um ano, os

¹²⁴ Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira. IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

outros níveis de ensino tiveram uma redução de unidades educacionais e consequentemente de matrículas.¹²⁵

Contudo, mesmo no caso no Ensino Médio, a política de transferência das matrículas do Ensino Fundamental para os municípios não significou que o sistema estadual atendesse a maior parte da demanda, pois o ano letivo de parte das unidades escolares foi comprometido devido as reformas à toque de caixa realizadas.

Outra questão que merece ser lembrada é que assim como os demais níveis e modalidades de ensino, o Ensino Médio precisa ser tratado de acordo com as especificidades do público adolescente e trabalhador, com a necessária articulação entre a formação geral e a formação para o trabalho, destacando-se as políticas próprias para Educação de Jovens e Adultos e para a formação profissional, ambas negligenciadas pelos poderes públicos. Sobre a educação para o trabalho, Frigotto e Ciavatta recordam que

O desafio é, pois, o de termos a capacidade coletiva de distinguir o projeto de Educação Profissional patrocinado pelos organismos internacionais - Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, etc. - aceito de forma subordinada pelo atual governo federal, do projeto que se busca construir, em diferentes espaços de nossa sociedade, numa perspectiva de emancipação da classe trabalhadora (FRIGOTTO, 2001; p.79-80).

Assim como Frigotto, Diógenes (2013) argumenta que a relação entre formação para o trabalho e formação geral pensado pelo Estado sob a influência neoliberal para o Ensino Médio visa a qualificação para as necessidades do mercado em uma época de flexibilização e precarização das relações de trabalho, no qual o emprego perde as garantias históricas conquistadas pela classe que sobrevive da venda da força de trabalho. Mészáros (2002) por seu turno, afirma que a preparação profissional para o mercado também funciona como instrumento de rebaixamento dos salários e enfraquecimento dos sindicatos em função da constituição de um contingente de desempregados qualificados, aptos a assumir as funções daqueles que

¹²⁵ Idem.

estão momentaneamente empregados sempre que for conveniente aos interesses do capital.

A desestruturação da rede e a redução da quantidade de escolas é confirmada pelo total de matrículas na comparação entre os dois anos, que em 2012 eram de 946.004 e em 2013 caíram para 914.492, com variações entre os níveis como disposto a seguir: enquanto no Ensino Fundamental em 2012 os alunos matriculados totalizavam 110.705, no ano seguinte este número cresceu para 114.157; a Educação Fundamental teve perda, saindo de 589.647 para 564.168 matrículas; o Profissionalizante Nível Técnico verificou uma drástica redução: em 2012 eram 9.409 e em 2013 caíram para 4.875 (praticamente a metade) assim como a Educação Especial, que de 609 em 2012 desceu a 391 em 2013; na Educação de Jovens e Adultos, outra redução de matrículas, fruto da falta de uma política educacional estruturada e do fechamento de estabelecimentos escolares: eram 103.833 em 2012 e constatou-se 100.905 em 2013.¹²⁶

No caso do Ensino Superior, contudo, existe um crescimento significativo. Do contingente de 387.721 de adolescentes e jovens integrantes da população de 18 a 24 anos, em 2001, em todo o país, apenas 25.170 se encontravam matriculados neste nível de ensino em Alagoas. Isso representa apenas 5,6% do contingente em idade de acesso regular ao nível superior, contra uma taxa nacional média de 12%, já considerada baixa pelo PNE/2001. É bem verdade que o número de instituições e cursos de nível superior vem crescendo em Alagoas nos últimos anos, como se pode observar pela série histórica a seguir:

Tabela 14 – Incremento do Ensino Superior em Alagoas – 1998/2001

¹²⁶ Idem.

ANO	Nº DE IES	VAGAS	Nº DE INSCRITOS	Nº DE MATRÍCULAS	CONCLUINTES
1998	09	5.846	20.250	17.638	2.302
1999	11	7.327	25.040	20.677	1.853
2000	11	9.013	27.533	22.651	2.451
2001	14	11.382	33.294	25.170	-

Fonte: ALAGOAS, 2006, p. 35.

Entre os anos de 1998-2001 há um crescimento das instituições que ofertavam o Ensino Superior com a disponibilidade do dobro de vagas no período, de 5.846 para 11.382, a maioria pertencente a iniciativa privada, oito no total, acrescida de uma grande instituição de caráter filantrópico. Contudo, a maior quantidade de vagas ofertadas não representou uma maior quantidade de concluintes, já que a maior parte da população alagoana, situada na linha de pobreza, não tem condições de arcar com os custos das mensalidades, mesmo com subsídios do poder público via isenção fiscal ou concessão de bolsas de estudo parciais ou integrais. Obviamente, os custos para frequentar cursos superiores não se restringem ao pagamento das mensalidades.

A tabela seguinte mostra a quantidade de instituições de ensino superior existentes no estado:

Tabela 15 –Número de IES por organização administrativa e localização em Alagoas - 2001

CATEGORIA ADMINISTRATIVA		TOTAL		
		TOTAL GERAL	CAPITAL	INTERIOR
GERAL		14	9	5
PUBLICA	.Federal	1	1	-
	Estadual	4	1	3
	Municipal	-	-	-
PRIVADA	Particular	8	6	2
	Com/Conf/Filant	1	1	-

Fonte: ALAGOAS, 2006, p. 36.

Essas informações são complementadas pelas tabelas seguintes. A tabela 16 detalha os cursos oferecidos por nível e turno, detalhando também a quantidade de docentes por instituição entre os anos de 1981 a 1999, em plena fase de expansão do setor privado proporcionado pelo primeiro governo Fernando Henrique. Estas instituições em sua maioria ofereciam cursos no

turno noturno voltados para a classe trabalhadora, que não conseguia acesso aos cursos ofertados pela Universidade Federal de Alagoas; esta, mesmo com uma paulatina expansão de cursos noturnos, tinha seu crescimento limitado pela política do governo federal de contingenciamento de gastos e a pouca contratação de servidores públicos, sendo mais corriqueira a contratação de professores temporários, os chamados professores substitutos.

A Funesa (atual Uneal), com sedes no interior do estado, tinha sua capacidade de expansão igualmente comprometida pelo desmonte da educação estadual em vigor principalmente nos anos de 1990. Outro exemplo do descompromisso dos grupos dominantes com essa etapa de ensino, semelhante ao ocorrido nos outros níveis da educação básica sob a responsabilidade do estado.

Nota-se, pela mesma tabela, que as instituições privadas não ofertavam cursos de mestrado e doutorado. Quando muito, faziam seus investimentos na oferta de cursos de especialização (*lato sensu*) ficando a cargo da Ufal a oferta daqueles cursos *stricto sensu*, denotando o interesse das instituições privadas apenas com o ensino, geralmente de qualidade duvidosa, não fazendo nenhum investimento em pesquisa ou atividades de extensão, tidos como ações caras e pouco rentáveis. A grande demanda à época era pelos cursos de graduação, negligenciados pela esfera pública de modo geral. Os dados estão expostos a seguir:

Tabela 16 – Indicadores de evolução das instituições de Ensino Superior em Alagoas – 1981/1999

INDICADORES	1981	1996	1999
Matrícula			
Graduação	11.418	14.668	20.677
Mestrado	-	90	196
Doutorado	-	-	4
Matrícula em curso noturno	5.247	7.193	10.430
Inscritos /Vestibular	15.499	13.279	33.294
Vagas /Vestibular	2.790	4.125	11.382
Ingressos/ Vestibular	2.621	3.839	8.390
Concluintes /ano anterior	2.053	1.964	2.384
Docentes			
Total	1.125	1.239	1.984
Com mestrado	89	272	490
Com doutorado	22	112	226
Servidores em exercício	1.704	2.284	1.364

Fonte: ALAGOAS, 2006, p. 36.

A realidade profissional dos docentes era uma consequência do baixo investimento em formação por parte do poder público, das escassas oportunidades e do alto custo da mesma. Em 2001, pouco mais de 10% dos professores em Alagoas tinham doutorado enquanto 25% tinham mestrado; dos que tinham doutorado, 90% exerciam suas funções nas instituições federais –majoritariamente na Ufal -, quadro semelhante aqueles que tinham mestrado, os quais dos 490 formados, 358 atuavam na esfera federal, 26 na estadual, 200 na privada/particular e 12 na esfera comunitária, confessional ou filantrópica. Evidentemente, com base nessas informações, a qualidade da educação não era uma prioridade para o Ensino Superior em Alagoas.

No serviço público federal, a situação era menos grave em termos quantitativos porque cerca de 1/3 dos professores tinham formação *stricto sensu*; entretanto, não é possível vislumbrar nestas informações brutas onde essas formações foram realizadas e em que períodos (para se ter uma noção aproximada das oportunidades de formação existentes à época e dos esforços das esferas públicas para suprir tal demanda).

Segue a tabela:

Tabela 17 – Número total de funções docentes (em exercício e afastados) em Alagoas por organização administrativa e grau de formação em 2001

CATEGORIA ADMINISTRAT.	FUNÇÕES DOCENTES (EM EXERCÍCIO E AFASTADOS)					
	TOTAL	SEM GRADUAÇÃO	COM GRADUAÇÃO	COM ESPECIALIZ.	COM MESTRADO	COM DOUT.
TOTAL	1.984	-	516	733	490	245
PÚBLICA	1.417	-	369	438	384	226
FEDERAL	1.062	-	222	260	358	222
ESTADUAL	355	-	147	178	26	4
MUNICIPAL	4.567	-				
PRIVADA	567	-	147	295	106	19
PARTICULAR	531	-	147	273	94	17
COMUN/CONF.. /FILANT.	36	-		22	12	2

Fonte: ALAGOAS, 2006, p. 37.

A tabela seguinte esclarece a carga horária desses profissionais em 2001, a maioria em tempo parcial de trabalho, o que leva a concluir que o tempo que seria dedicado à pesquisa e extensão provavelmente era ocupado com funções remuneradas, caracterizando a ampliação da jornada de trabalho com atividades em sala de aula em mais de um emprego, ainda que parte

significativa tivesse uma jornada de 40 horas semanais de trabalho, sem dedicação exclusiva. Ou, considerada a conjuntura da época, esses professores estavam até mesmo sem fonte de renda complementar, percebendo uma remuneração insuficiente para suas necessidades cotidianas básicas e de aperfeiçoamento de estudos:

Tabela 18 - Número total de funções docentes (em exercício e afastados) em Alagoas por organização administrativa e regime de trabalho em 30/06/2001

CATEGORIA ADMINISTRATIVA	FUNÇÕES DOCENTES (EM EXERCÍCIO E AFASTADOS)		
	TOTAL	TEMPO INTEGRAL	ITEMPO PARCIAL
TOTAL	1.984	1.017	967
PÚBLICA	1.417	991	426
FEDERAL	1.062	936	126
ESTADUAL	355	55	300
MUNICIPAL	-	-	-
PRIVADA	567	26	541
PARTICULAR	531	24	507
COMUM/CONF./FILANT.	36	2	34

Fonte: ALAGOAS, 2006, p. 37.

Decorrida a vigência do PEE1, a situação em relação ao Ensino Superior tinha mudado bastante, mas em função da política federal de expansão das instituições próprias, dos incentivos fiscais e do repasse de recursos públicos para as instituições privadas do que propriamente devido a algum tipo de política estadual exitosa.

Em 2012, *na modalidade presencial*, o total de matrículas era de 74.694 contra 79.276 em 2013, exibindo um pequeno aumento, distribuídos do seguinte modo: a rede federal contava em 2012 com 27.477 matriculados enquanto em 2013 foram 29.189 matrículas; as estaduais contavam com 8.641 em 2012 e 8.593 em 2013; a rede privada detinha 38.576 em 2012 e 41.494 em 2013. O total de alunos concluintes em 2012 e 2013 foram de 7.241 e 6.770 respectivamente. Quando se verificam as matrículas *na modalidade à*

*distância*¹²⁷, os indicadores são: na rede federal, existiam em 2012 um total de 33.780 matriculados contra 4.591 em 2013, uma diferença substancial; na rede privada, existiam 55.759 em 2012 e 14.265 em 2013. O total de alunos matriculados era de 98.165 em 2012 e 18.889 em 2013. Já os alunos que concluíram estes cursos totalizaram 8.840 em 2012 e 2.070 em 2013.¹²⁸

Entretanto, a possibilidade de maior expansão da rede federal, estadual ou privada não é limitada unicamente pela conjuntura recessiva no qual o país se encontra desde 2015. A ausência de um planejamento consistente e de uma estrutura educacional com um mínimo de qualidade por parte do sistema estadual e dos sistemas municipais para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, de competência prioritária da Secretaria de Educação do Estado, retira as chances de boa parte dos estudantes concluírem com êxito seus estudos na Educação Básica para poderem então avançar para o Ensino Superior.

Um dos gargalos da Educação Básica no âmbito estadual está situada seguramente na questão do financiamento (ou na ausência dele), temática que será discutida a seguir.

6.4. O financiamento educacional

O financiamento é condição fundamental para viabilizar as políticas educacionais em todo o País. Como foi demonstrado em capítulo precedente (CARVALHO, 2012; EDNIR & BASSI, 2009; MELCHIOR, 1997; MONLEVADE, 2007; LIRA, 2001; 2014; PEREIRA, 2007, 2012; PINTO, 2002, 2007, 2010), caso esta questão não seja devidamente encaminhada pelo poder público, termina por comprometer o funcionamento do sistema como um todo.

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Os dados apresentam matrículas na rede estadual na modalidade à distância. Acontece que só existem duas instituições de Ensino Superior em Alagoas pertencentes ao Estado: a Universidade Estadual de Alagoas e a Universidade Estadual de Ciências da Saúde. Os números apresentados são os mesmos da modalidade presencial. Na rede municipal, também são apresentadas 7 matrículas na modalidade à distância, embora não existam Universidades Municipais em Alagoas. Como na fonte pesquisada não existem informações adicionais sobre como tais dados foram apurados, a validade das informações não teve como ser confirmada.

Porém, para se fazer a abordagem correta do tema, é importante ressaltar sua estreita vinculação a outros aspectos que lhe dizem respeito diretamente. Nesse caso, a discussão sobre a capacidade do poder público em assegurar as condições estruturais para a construção de uma educação de qualidade social não se relaciona apenas a política de fundos responsáveis pela instituição de um modelo de subvinculação de receitas previstas na legislação, mas aos demais elementos que caracterizam as premissas para o financiamento sustentável dos próprios entes estatais, tanto no que se refere ao sistema tributário quanto ao modelo federativo em vigor desde a constituição de 1988 em associação principalmente com a União, a quem compete a coordenação deste arranjo institucional, corrigindo suas distorções e compensando os desajustes entre os entes.

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

No entanto, as mudanças políticas e econômicas que afetaram o Brasil logo após a sua promulgação dificultaram muitas das suas determinações legais, que ao sabor das variações conjunturais foram sendo igualmente modificadas em sentido contrário ao que foi aprovado pelos legisladores à época dos trabalhos da Constituinte. Os governos Fernando Collor (1990-1992) e Fernando H. Cardoso (1995-1998; 1999-2002) , principalmente, mas também Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) foram responsáveis pelo cumprimento de muitos dos seus dispositivos, como também por grande parte dos seus descumprimentos, mudanças conceituais e acréscimos, diretamente (por meio das Emendas Constitucionais) ou indiretamente como consequência das políticas públicas implementadas ou negligenciadas em cada conjuntura específica.

Tanto a seguridade social (aposentadoria, pensões, assistência) quanto as temáticas relativas à saúde (sistema de saúde, planos privados, financiamento) e ao trabalho (estabilidade, Fundo de Garantia, Seguro-desemprego, jornada de trabalho) foram modificados pelos governos ou reinterpretados pelo Poder Judiciário, reafirmando ou negando direitos conforme a circunstância.

O capítulo da educação brasileira não ficou imune às mudanças, especificamente no que tange aos mecanismos de financiamento, que com o transcorrer do tempo, precisaram passar por detalhada regulamentação e pela busca de fontes de receitas adicionais, constituindo-se objeto de emendas constitucionais e de um arranjo institucional negociado entre as unidades federativas e a sociedade organizada.

A construção do FUNDEF e do FUNDEB foram as ferramentas encontradas pelos governos para dar conta dos desafios da Educação Básica, que como discutido, apresentou avanços e limites ao financiamento adequando aos sistemas dos entes federativos, já que ainda não é possível se falar de um sistema único, a despeito dos esforços legais despendidos para sua concretização. Para os estados mais pobres do País, os efeitos foram mais positivos porque permitiram uma redistribuição mais equitativa das receitas mediante a comprovação e aumento das matrículas, principalmente do Ensino Fundamental nos anos de 1990, verificando-se uma melhoria relativa nos outros níveis e modalidades de ensino provocadas pelo FUNDEB iniciado em 2008.

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

abaixo das ideais para o enfrentamento da questão (ALMEIDA, M., 2010; CARVALHO, C., 2007, 2012).

As atuais condições da rede pública de ensino em termos de financiamento não apresentam sinais de que esse cenário irá ser alterado em um curto espaço de tempo. Para se ter uma noção sobre como as condições de financiamento da educação pública estadual foram se deteriorando com o tempo, é preciso apresentar o histórico dessa temática.

Tendo como referência o ano de 1997 – antes da implantação do FUNDEF em todo o País¹²⁹ – a situação era a seguinte:

Se observarmos a relação entre receitas estadual e municipais para a educação, que chegaram em 1997, quando comparadas com a matrícula, há uma relação inversamente proporcional: enquanto a rede estadual na Educação Básica possuía 159.714 matrículas, com R\$ 185.355.600,00 (cento e oitenta e cinco milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil e seiscentos reais - 25% vinculados constitucionalmente), a rede municipal, com 433.228 matrículas na Educação Básica, dispunha apenas de R\$ 61.132.800,00 (sessenta e um milhões, cento e trinta e dois mil e oitocentos reais - 25% vinculados constitucionalmente). Isso representava um custo-aluno-ano de R\$ 1.160,00 (mil, cento e sessenta reais) ou R\$ 96,70 (noventa e seis reais e setenta centavos) por mês na rede estadual, e um custo aluno-ano de R\$ 141,10 (cento e quarenta e um reais e dez centavos) ou R\$ 11,80 (onze reais e oitenta centavos) por mês na rede municipal, na hipótese de os recursos constitucionais vinculados serem integralmente aplicados, fato que não costuma ocorrer (ALAGOAS, 2006, p. 89).

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

¹²⁹ No estado do Pará a implantação ocorreu antes, em julho de 1997 por determinação de lei estadual.

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

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

Ednir e Bassi (2009), Davies (2008) e Fabrício Carvalho (2012), acentuam que a política de fundos iniciada pelo governo Fernando Henrique e continuada pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff obedecem aos parâmetros de focalização de receitas definidas pelos organismos internacionais, sempre sob o viés da racionalização dos recursos, evitando a ampliação dos investimentos públicos na proporção almejada para se alcançar um patamar educacional de qualidade. Especificamente sobre o FUNDEB, Davies (2008, p. 09) observa uma série de limitações inerentes a sua formatação legal, dentre essas o insuficiente acréscimo de recursos novos para a educação, fruto de uma lógica quantitativa, de que as receitas são suficientes e que só necessitam ser melhor distribuídas entre os entes federativos.

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

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

Observa-se que o crescimento das matriculas foi significativo apenas na época implantação do FUNDEF (122,5% em 1998, alcançando 129,5% em 2001 e 130,7% em 2002). Entre 1998 e 2008, como o governo estadual não equilibrou a distorção de matrículas entre as redes estadual e municipais (uma redução de 26,79% para 21%) (5,79%), a situação foi se agravando “continuando com o pior desequilíbrio do País, o que implicou maior transferência de recursos para os municípios, mesmo com a transformação do FUNDEF em FUNDEB a partir de 2007” (ALAGOAS, 2015, p. 95). Portanto, nesse quesito, nada foi feito pelas gestões estaduais entre os anos de 2006 e 2014, havendo uma deterioração do quadro diagnosticado pelo PEE1. A tabela abaixo detalha esse problema:

Tabela 19 - Relação entre as matrículas captadoras de recursos no FUNDEB das redes estadual e municipais – Alagoas 2007-2014

ANO	TOTAL	REDE ESTADUAL	%	REDE MUNICIPAL	%
2006	969.985	303.481	31,29%	666.504	68,71%
2007	913.357	275.750	30,19%	637.587	69,81%
2008	889.455	257.342	28,93%	632.113	71,07%
2009	892.157	263.222	29,50%	628.935	70,50%
2010	846.460	240.304	28,39%	606.156	71,61%
2011	842.851	251.100	29,79%	591.751	70,21%
2012	808.882	228.097	28,20%	580.785	71,80%
2013	782.995	210.516	26,89%	572.439	73,11%
2014	770.985	205.930	26,71%	565.055	73,29%

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

Não é uma equação de fácil resolução. Pelos mecanismos do FUNDEF e do FUNDEB, o governo estadual foi se desincumbindo da responsabilidade com o Ensino Fundamental a pretexto de assumir as matrículas do Ensino Médio; na prática, não foi assumido pela gestão Vilela nenhum desses níveis de ensino de modo satisfatório, assim como suas modalidades específicas, sobrecarregando os municípios com a maior quantidade de anos de escolarização, implicando na não ampliação da Educação Infantil e da perda significativa da qualidade do Ensino Fundamental, este último fator causado pela falta de investimentos na estrutura física, em equipamentos e na formação e valorização dos profissionais da educação.

Não é demais lembrar que a grande maioria dos municípios alagoanos são carentes de receita própria, dependendo basicamente dos repasses e transferências constitucionais para arcar com suas responsabilidades legais. Como a cada ano os valores do custo-aluno estão abaixo daqueles estimados pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, tomando como referência os parâmetros construídos pelo CAQi (EDNIR, BASSI, 2009; PINTO, 2010) uma soma maior de recursos do FUNDEB dividida pelo total das matrículas municipais não conseguiu atingir o mínimo da qualidade educacional consignada na legislação. Não existe a contrapartida desses entes federativos em termos de complementação destas transferências.

A perda de matrículas da rede estadual dificulta ainda mais o financiamento do seu sistema, destacadamente a folha salarial dos profissionais. Em relação às distorções no pagamento de pessoal, em 1998 os inativos representavam um pouco menos de 4 mil trabalhadores; em 2006,

esse quantitativo se elevou para 7.038, ocasionando um impacto na folha em torno de R\$ 6,29 milhões contra R\$ 7,37 milhões dos ativos à época, que já representavam 46,04% do total das duas folhas somadas.

Segundo M. Almeida (2014), atualmente, dos 6.662 ativos que contribuem com o fundo previdenciário, 327 já pediram aposentadoria e 1.595 estarão em condições de solicitar nos próximos dois anos. Nesse período, se nada for feito, existirão apenas 4.740 profissionais do magistério contribuindo com o Fundo, enquanto o número de aposentados passará para 12.308, uma diferença de 5. 270 profissionais comparado à 2006. Mantendo-se tal perspectiva, nos próximos 10 anos praticamente não haverá contribuição para o fundo financeiro, inviabilizando o pagamento dos salários dos aposentados (Ob. Cit., 2014).

Sandra Lira (2014) endossa a opinião de Almeida. A política de suspensão dos concursos públicos por parte da gestão Vilela (pelos sete anos consecutivos) e o congelamento salarial tem produzido um desequilíbrio perigoso, pois tal política tem aumentado vertiginosamente o número de aposentados. No entanto, o número de profissionais ativos que contribuem com o fundo previdenciário não tem aumentado na mesma proporção, descapitalizando gradualmente o Tesouro Estadual. Para que o Estado possa arcar com o custo desses pagamentos salariais, é preciso rever a política salarial dos professores, diminuir significativamente a quantidade de trabalhadores temporários e prover mecanismos de recuperação e fortalecimento do fundo previdenciário.

Rosana Cruz (2009, p. 159) alega que omissão da LDB sobre a forma de pagamento dos inativos com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) não foi desproposita, mas outro mecanismo de minimização de recursos para as áreas sociais, sempre partindo do pressuposto de que este já conta com dinheiro suficiente para fazer frente as suas responsabilidades, necessitando tão somente atentar para a correta distribuição e gestão dos valores disponibilizados.

A ideologia neoliberal que orienta os governos no sentido de racionalização dos recursos atrelada à política de Fundos para o financiamento

da educação, estimula os gestores públicos a não acrescentarem quantias maiores do que aquelas determinadas constitucionalmente no setor, aplicando sempre o mínimo legal. Muitas vezes nem isso, como ocorreu em Alagoas (com a conivência da Assembleia Legislativa que ignorou, por exemplo, o parecer do Tribunal de Contas Estadual relativo a não aplicação mínima dos 25% constitucionais em educação no ano de 2011, aprovando as contas do governo Teotonio Vilela).

Na ausência de um fundo sustentável para o pagamento dos aposentados, o mecanismo do FUNDEB, criado para ser usados na MDE e na consolidação de uma política de valorização dos professores em exercício perde muito da sua eficácia. A Nota Técnica emitida conjuntamente pelo Conselho de Controle Social do FUNDEB e pelo Conselho Estadual de Educação em 2007 (logo no começo da gestão Vilela em meio à crise provocada pela suspensão dos reajustes aprovados no ano anterior) dá a medida das consequências dessa situação em relação ao ordenamento legal relativo à questão previdenciária

O Estado de Alagoas, em 2002, criou, por meio da Lei 6.288 de 28 de março de 2002, seu Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, atribuindo ao IPASEAL (criado pela Lei 2.509 de 04/12/1962) a função de órgão gestor. Nessa lei ficou delimitado o prazo para que os que se aposentassem “até um ano da data da publicação desta lei” permanecessem com pagamento de seus benefícios previdenciários por conta do Estado, enquanto o Fundo Previdenciário criado assumiria o pagamento das aposentadorias dos que “vierem a se aposentar em data posterior” (Art. 31 da Lei 6.228/2002).

Entretanto, dada a transição exigida pela aplicação do FUNDEB entre 2007 e 2009, as despesas com aposentadorias que até então se encontram consignadas indevidamente como MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino) nos recursos constitucionalmente vinculados (25% da RRI), precisarão ser financiadas corretamente na Função Previdência, pois, a partir de 2009, restarão apenas 5% da RRI para custear tais despesas, visto que o FUNDEB só permite o pagamento de profissionais em efetivo exercício.

[...]. De qualquer forma, a folha de aposentados excede em muito o percentual de 5% possível para sua inclusão nas despesas de MDE, a título de uma transição para aplicação plena da legislação relativa aos recursos vinculados e subvinculados à Educação (ALAGOAS apud LIRA, S., 2014, p. 99-100).

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

No entanto, enquanto o valor total da folha de pagamento dos aposentados era de 8.015.034,37 em dezembro de 2007, a mesma subiu para R\$ 20.408.326,23 para o quantitativo de 9.957 em dezembro de 2012, representando um crescimento de 154,63%. Entre 2007 e 2012, portanto, o governo Teotonio Vilela não resolveu este problema, antes fez com que ele se tornasse uma questão ainda mais delicada, questão percebida por S. Lira (2014).

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

As descrições das consequências dos ataques do capital ao trabalho patrocinados pelos governos neoliberais não deixam dúvidas sobre a identificação do governo alagoano sob o comando do PSDB com as concepções de mundo determinadas pelo mercado

Podemos considerar que assim como o trabalho em geral, também o trabalho docente tem sofrido relativa precarização nos aspectos concernentes às relações de emprego. O aumento dos contratos temporários nas redes públicas de ensino, chegando, em alguns estados, a número correspondente ao de trabalhadores efetivos, o arrocho salarial, o respeito a um piso salarial nacional, a inadequação ou mesmo ausência, em alguns casos, de planos de cargos e salários, a perda de garantias trabalhistas e previdenciárias oriunda dos processos de reforma do aparelho de Estado têm tornado cada vez mais agudo o quadro de instabilidade e precariedade do emprego no magistério público (OLIVEIRA, 2004, p. 1.140).

Sobre a questão previdenciária, o valor elevado com o pagamento dos aposentados se deve ao fato de que esses profissionais se encontram em sua maioria no fim de carreira funcional, fazendo jus aos salários mais “altos” da categoria. Fugindo da aplicação dos percentuais de reposição salarial devidos, o governo preferiu fazer a divisão dos recursos do FUNDEB que não foram aplicados nos anos de 2012, 2013 e 2014 (o chamado “rateio”), que além de não significar qualquer reposição inflacionária dos salários dos ativos e aposentados, provocou também a estagnação dos salários dos professores ativos, implicando no não- aporte de recursos adicionais ao Fundo Previdenciário acima dos descontados normalmente dos salários dos servidores.

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

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

É fato que a questão previdenciária permanece pendente, denotando a dificuldade que a classe política tem em encontrar uma solução para um

aspecto essencial que poderia equilibrar a folha de pagamento dos funcionários com medidas de sustentabilidade a médio e longo prazo, possibilitando a valorização salarial dos profissionais da educação e ampliando a margem de recursos para o custeio da estrutura do sistema educacional.¹³⁰

A situação financeira do Estado no término do governo continuou no nível semelhante ao encontrado no início da gestão, ainda mais aguda em razão de dois outros fatores amplamente criticados pelas entidades sindicais.

O primeiro deles em razão de dois empréstimos contraídos com autorização da Assembleia Legislativa, do Senado Federal e do Governo Federal com instituições como o Banco Mundial (Bird), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que apenas aumentaram ainda mais o endividamento de Alagoas sem o comprovado benefício para o estado. Paralelamente, os serviços públicos oferecidos à sociedade não indicaram qualquer incremento em sua qualidade, tomando-se como referência as áreas da saúde, educação e da segurança pública (CARVALHO, 2015, S. LIRA, 2014), excetuando-se as políticas públicas executadas pela esfera federal em nível local.¹³¹

¹³⁰ No Programa de Governo do segundo mandato, contrariamente a esta situação, o PSDB afirmava que “Pela primeira vez na história, criamos um sólido programa de previdência pública, com resultados que só serão sentidos efetivamente no longo prazo, mas que, como qualquer plano de previdência, tinha que ter o seu ‘marco zero’ e tivemos a coragem de fazê-lo, pensando não apenas na Alagoas de hoje, mas também na Alagoas do futuro” (VILELA FILHO, 2010, p. 14). Nada mais inverídico.

¹³¹ O total dos valores obtidos nesses empréstimos não é exato; apenas com o BNDES, a gestão Vilela, com base nas notícias divulgadas pela própria administração, recebeu R\$ 612 milhões para ser aplicado em infraestrutura, educação, saúde, segurança pública e modernização do Estado dentro das 25 prioridades do Programa *Alagoas Tem Pressa*. Esse Programa oficialmente tinha o propósito de reverter os péssimos indicadores sociais e erradicar a pobreza extrema em que viviam 20,4% da população. Com o BID, foram mais R\$ 500 milhões. O problema consiste no pagamento das amortizações dos empréstimos anteriores e recentes, associado à falta de transparência na aplicação dos recursos mais recentes. O fato é que, como foi dito acima, os empréstimos contraídos na gestão Vilela não significaram qualquer modificação estrutural no que se refere às áreas sociais, tão somente o aumento dos débitos do Estado. Mas segundo o ex-governador Ronaldo Lessa, representante dos partidos de oposição ao governo (PTB, PDT, PT, PCdoB, PV e PRB) o conjunto das dívidas aumentaram em cerca de 34% durante os oito anos de mandato do PSDB, estimadas em algo próximo de R\$ 3 bilhões. Isto fez com que a dívida total calculada em 2007, primeiro ano do mandato do PSDB, saltasse de R\$ 7 bilhões para mais de R\$ 9 bilhões em 2014, último ano da gestão. Fonte dessa entrevista: <http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=233368>. Acessado em 07 de novembro de 2015. Na Secretaria de Administração do Estado ou na Assembleia Legislativa de Alagoas, os arquivos são muito difíceis de serem consultados diretamente, restando a procura

Outra denúncia, ainda mais grave, foi formulada pelas entidades representativas dos servidores do Fisco estadual, o Sindicato do Fisco de Alagoas (Sindifisco), a Associação do Fisco de Alagoas (Asfal) e o Sindicato dos Servidores em Arrecadação e Finanças da Secretaria da Fazenda de Alagoas (Sindaf/AL). As entidades divulgaram uma nota conjunta em dezembro de 2012 acusando o governo de adotar uma política de favorecimento aos usineiros que estava provocando uma queda média mensal de R\$ 5 milhões na arrecadação estadual, valor que poderia se aproximar de R\$ 7 milhões. As entidades afirmaram que a gestão Vilela vinha promovendo “deliberadamente o desmonte físico e institucional do sistema fiscal do Estado, com o intuito de favorecer aos usineiros”.

Isso estaria acontecendo por meio de decretos assinados pelo governador que concediam isenção tributária, parcelamentos e diversos benefícios ao setor, além da desativação do Grupo de Trabalho de Empresas Industriais (GTEI), “cujos técnicos desde 2008 vêm discordando do tratamento diferenciado que o governo tucano dispensa ao setor sucroalcooleiro”. Por causa do esvaziamento do GTEI, as usinas não estariam sendo devidamente fiscalizadas. A nota afirmava que enquanto em 2007 o setor sucroalcooleiro pagou cerca de R\$ 60 milhões de impostos, esse montante foi reduzido em 2011 para R\$ 44 milhões, uma redução 25,95%.

Ainda conforme a nota, esta política de isenção de tributos e parcelamentos de débitos que beneficiava as usinas, estava sendo executada contrária as normas do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e ao convênio nº 127/2003, que teve suas cláusulas alteradas “à revelia do Confaz, com o enxerto na Lei estadual 6.445 de dispositivos “que afrontam os conceitos do convênio citado”. A nota afirmou ainda que os decretos assinados

das informações em fontes secundárias. Para maiores informações sobre a polêmica do uso dos empréstimos obtidos, consultar em <http://edivaldojunior.blogspot.com/category/politica/page/452/>, <http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=211746>, <http://www.alagoas24horas.com.br/497105/governo-formaliza-emprestimos-com-o-bndes/>, dentre outras informações que circularam na mídia. Informações esparsas e inconclusas podem ser obtidas no site da Secretaria de Infraestrutura: <http://www.infraestrutura.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2011/10/bndes-acerta-emprestimo-de-100-milhoes-de-dolares-para-alagoas>. Essas informações foram novamente checadas em 06 de dezembro de 2015.

(nº23.115, nº23.116 e nº23.11) e publicados no dia 24 de outubro de 2012 “dá nova moratória às usinas, que já não vinham honrando o parcelamento de suas dívidas com o Estado”.

As entidades também afirmaram que estas medidas se somavam a outras, com o intuito de “neutralizar” a fiscalização das usinas, como a desativação da Escola Fazendária, a lenta reforma do prédio sede da Sefaz, o abandono dos postos fiscais de fronteira (sem estrutura mínima de funcionamento) e a não aplicação de uma verba de R\$ 10 milhões do Fundo de Modernização Fazendária porque o governo não tinha interesse na modernização do sistema tributário estadual.¹³²

Indubitavelmente, as denúncias, que foram posteriormente encaminhadas ao MPE e ao MPF comprovam a estreita vinculação entre o grupo governamental e o setor sucroalcooleiro, que se valendo de mecanismos jurídicos e do desmonte do aparato de arrecadação do estado, continuava favorecendo aquele segmento à custa do sacrifício da sociedade, que dependia diretamente das suas ações sociais.

A inclinação ideológica da gestão Vilela Filho aos pressupostos do neoliberalismo não encontrava dificuldades em se ajustar aos interesses oligárquicos da monocultura do açúcar, que permanecia usufruindo dos benefícios do aparelho estatal e drenando as receitas públicas, comportamento condizente com o padrão verificado em grande parte da história política alagoana na relação estabelecida entre as classes políticas dominantes e as classes econômicas hegemônicas. A defesa do ideário neoliberal por parte da gestão Vilela estava plenamente harmonizada com o que mais havia de ultrapassado e reacionário na esfera política, fazendo jus a origem social e econômica do próprio governador.

¹³² Todas essas informações podem ser confirmadas nas notícias veiculadas pela imprensa à época, a exemplo da que foi divulgada no site do jornal Gazeta de Alagoas em sua versão impressa 05 de dezembro de 2012. No mesmo dia, a mesma matéria estava disponível em <http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=213838>. Esta informação foi acessada em 03 de outubro de 2015. No endereço eletrônico do Sindfisco, consta a mesma informação divulgada por sua diretoria (<http://sindifisco-al.org.br/noticia/346/fiscais-denunciam-beneficios-a-setor-sucroalcooleiro>), acessada pelo pesquisador na mesma data.

A seguir, em um esforço de síntese analítica, serão tecidas as considerações finais desta pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“As andorinhas vinham agora em sentido contrário, ou não seriam as mesmas. Nós é que éramos os mesmos; ali ficamos, somando as nossas ilusões, os nossos temores, começando já a somar as nossas saudades.”¹³³

O objetivo principal desta pesquisa foi analisar as consequências da gestão Teotônio Vilela (2007-2011; 2011-2014) para a educação pública estadual alagoana, no qual, desdobrando-se em outros três objetivos mais específicos, pretendeu 1) identificar a influência do neoliberalismo na formulação e condução das políticas educacionais brasileiras em matéria de organização estrutural e no que diz respeito ao financiamento, 2) a compreensão sobre como estas políticas neoliberais na educação se refletiram em âmbito local na política educacional, ressaltando as especificidades políticas, sociais e culturais da realidade alagoana e 3) apontar as consequências dessas políticas educacionais para os indicadores educacionais, o modelo de gestão e financiamento e as condições de trabalho, de formação e valorização dos profissionais da educação.

Com base nesses objetivos, as hipóteses iniciais apresentadas foram sobre 1) como o modelo neoliberal aplicado no Brasil e em Alagoas prejudicou as condições de trabalho, a formação e a valorização dos profissionais da educação do estado, 2) a negatividade desse modelo para os indicadores educacionais do estado e a sua inviabilidade na superação dos históricos problemas educacionais; 3) e de que maneira a gestão do espaço escolar refletiu as tendências ideológicas dos governos estaduais em cada etapa específicas.

Visando dar embasamento teórico aos objetivos e hipóteses da presente pesquisa, seguiu-se um itinerário teórico e interpretativo que partindo das premissas conceituais do ideário neoliberal, foram analisados suas

¹³³ ASSIS, Machado de. Dom Casmurro. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 48.

consequências para o novo ordenamento econômico e geopolítico mundial e as mudanças estruturais na constituição dos entes estatais. Atentou-se para a redefinição das relações entre o público e o privado, além da discussão sobre a influência dos organismos internacionais na concretização das políticas públicas nos países, observado particularmente o caso brasileiro. Como implicação lógica destas análises, adentrou-se nos desdobramentos destas questões para a formulação e implementação das políticas educacionais do País, convergindo para a avaliação das políticas públicas, da relação Estado/sociedade, dos problemas políticos e econômicos e do desenvolvimento das políticas educacionais alagoanas.

Em relação aos objetivos iniciais deste trabalho, resta claro o caráter ideológico associado ao neoliberalismo da gestão Teotônio Vilela no governo de Alagoas, ressalvadas suas limitações institucionais e as mediações históricas e conjunturais no plano federal que estavam sendo direcionadas em sentido oposto, ao menos durante o primeiro mandato entre 2007 e 2010 e em grande parte do segundo entre 2011 e 2014. Enquanto a União inspirava seus programas e projetos pela expansão do setor público, aumentando investimentos, reestruturando órgãos, ampliando o alcance da intervenção estatal e contratando funcionários por concurso público, o governo estadual restringiu suas ações, transferiu ou dividiu suas atividades institucionais com o setor privado e não realizou concursos públicos, muito menos fazendo as contratações necessárias, preferindo fazê-las mediante o expediente da terceirização.

Vilela foi eleito em 2006 e reeleito governador nas eleições de 2010. A política restritiva em relação ao funcionalismo público e a contenção dos investimentos nas áreas sociais permaneceu inalterável durante o segundo mandato. A situação econômico-financeira também não sofreu grandes alterações, como foi demonstrado anteriormente. Mas o balanço final de sua segunda gestão em 2014 surpreendeu a opinião pública: o Estado descumpriu os limites prudenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), meta central perseguida durante todo o mandato e um dos principais itens do seu programa de governo (VILELA FILHO, 2006). E esta é uma das principais contradições verificadas no exame da gestão: o discurso da austeridade financeira e do uso

da LRF como pretexto para sua política de abandono das áreas sociais produziu um Estado ainda mais endividado!!! A cartilha do rigor fiscal se desfez diante dos fatos concretos de comprometimento gigantesco das finanças estaduais.

Em entrevista coletiva aos meios de comunicação no fim de dezembro de 2014, o governador Vilela *responsabilizou* a queda dos repasses da União como elemento decisivo para este resultado. Mas ao que tudo indica, a situação financeira atual também é uma consequência direta do próprio comprometimento do governo com o setor sucroalcooleiro, conforme denúncia dos sindicatos dos funcionários da Secretaria da Fazenda, que revelaram a conveniência da gestão Vilela com esse setor econômico, beneficiado por generosas anistias tributárias e pelo desmonte da estrutura fiscalizadora.

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

No quesito finanças públicas em geral, ao final da gestão Vilela Filho os problemas eram crescentes, constatando-se uma histórica situação de dependência do Tesouro Estadual dos recursos transferidos pela União:

O Estado de Alagoas [...] continua extrapolando o limite de 49% dos gastos da receita líquida com a folha de pessoal determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, mais grave, continua ultrapassando o limite de 3% da receita líquida com o Poder Legislativo. [...] Enfim, o programa de reajuste em Alagoas não atingiu seus objetivos porque a dívida total mais que sextuplicou; a dívida federalizada cresceu em 500%; o pagamento do serviço dessa dívida é equivalente a todo o gasto com investimento; a receita própria é sempre menor que as transferências federais e a arrecadação de ICMS é sempre menor que o valor do FPE, e não cobre sequer a folha de pessoal (CARVALHO, 2014, p. 45).

O insuficiente financiamento do Estado se reflete agudamente no sistema de educação, que padece com os contingenciamentos de receitas e a diminuição da quantidade de alunos, que ao interferir nos recursos *per capita* à conta do FUNDEB, pioram as dificuldades do pagamento do funcionalismo. Resultam desta situação a elevação das carências dos concursados e o aumento substantivo dos contratos temporários, que se tornaram uma constante.

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

A democracia institucional burguesa atravessou mudanças importantes ao longo das décadas e precisou se adequar as características de cada espaço político, econômico, cultural e social onde foi implantada (HELD, 1987). No Brasil, ela teve que se alinhar aos complexos materiais e culturais existentes, às práticas patrimonialistas e autoritárias, sofrendo novas readequações conforme as regiões do País, incorporando em sua institucionalidade as imposições oligárquicas e patriarcais para que pudesse se manter enquanto normativa formal.

O antropólogo Roberto Damatta (1997) entende que no Brasil “o conceito da cidadania foi um instrumento “[...] para estabelecer o universal como um modo de contrabalançar [...] e compensar a teia de privilégios que se cristalizavam em diferenciações e hierarquias locais” (p.49). A democracia

burguesa foi obrigada a conviver com a natureza específica de uma sociedade *relacional*, onde os indivíduos desenvolvem suas ações conforme as regras de conduta de cada espaço social, distintas entre si, mas que impõem regras gerais que não estão necessariamente em conflito com os costumes locais, posto que “as sociedades relacionais têm muitos códigos de comportamento operando simultaneamente” (64).

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

A capacidade de renovação das lideranças oligárquicas é um elemento que mostra a força desta dominação, constatada em cada pleito realizado, havendo espaços muito reduzidos para que alternativas desligadas desse esquema de mando possam se consolidar, persistindo o velho com ares de novidade (APRATTO, 1997; CARVALHO, C., 2014; LIRA, S., 2014, VERÇOSA, 1996).

No âmbito deste estudo, foram constatadas as consequências negativas dos pressupostos neoliberais na formatação das políticas executadas nacionalmente, que delimitaram o campo educacional ao atendimento das necessidades do mercado, restringindo o desenvolvimento de concepções de educação mais amplas que dessem conta das variáveis sociais, culturais e econômicas do País, incluindo o desprezo pela subjetividade e potencialidade de cada indivíduo como ser social (FRIGOTTO, 2001, 2006; GENTILLI, 1996; NEVES, L., 2005).

Porém, em Alagoas esse modelo de educação tampouco foi implementado integralmente devido a descontinuidade das políticas governamentais, os ataques aos direitos dos profissionais e a desestruturação dos equipamentos públicos; não se trata da análise dos resultados de um

modelo que fracassou; em verdade, esse modelo foi fracassando em sua implementação, produto de uma classe dominante comprometida unicamente com a captação das receitas públicas e com a continuação do seu domínio secular.

Por isso, a tese de Nicos Poulatzas (1977, 1980) de que os grupos dominantes devem, a fim de garantir sua hegemonia, fortalecer suas posições nos espaços políticos e conferir maior legitimidade aos seus objetivos, incorporar parte das demandas dos demais segmentos que estão ausentes dos núcleos de poder, precisa ser observada com bastante cautela no caso de Alagoas, *a não ser que se aceite a hipótese de que tal estratégia se dê apenas entre os grupos mais privilegiados*, no qual há plena concordância. Em consequência, se dependesse unicamente dos esforços da oligarquia local, a maior parte das pessoas continuaria excluída dos direitos mínimos de subsistência, tamanha é a sua insensibilidade com estas camadas sociais.

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

Os direitos trabalhistas e a necessidade de valorização dos profissionais da educação instituídos nos Planos de Cargos e Carreiras foram ignorados, quando não alterados; as condições de acesso, permanência e êxito discente resultaram insuficientes e mais obstados pelos desmandos espelhados nos indicadores educacionais mais atuais. Conforme dito acima, os meios de financiamento que poderiam ter sido viabilizados igualmente não receberam o tratamento devido, prejudicados pela falta de planejamento (a política de “rateios” do FUNDEB comprova esse ponto, ademais ser exercida como mecanismo de contenção salarial, descumprindo diretamente a lei do PSPN) e pelos compromissos da gestão com os grupos hegemônicos da monocultura açucareira.

Os Planos de Educação no período são o reflexo dos problemas educacionais, confirmadas tanto em seus respectivos diagnósticos quanto nos objetivos e metas propostas. Se as diretrizes do primeiro PEE (2006-20015) tivessem sido seguidas no norteamento das políticas públicas educacionais pela gestão Vilela, talvez os resultados verificados tivessem sido outros;

ignorado aquele Plano, o diagnóstico consubstanciado no documento sucedâneo, onde se pode constatar a continuidade dos problemas educacionais que tanto penalizaram a maioria da população é dos mais desafiadores às gerações atuais e futuras.

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

A esse propósito, um dos aspectos levantados nas hipóteses iniciais desta pesquisa que não pôde ser averiguado empiricamente, foi como os espaços escolares sentiram as consequências desta combinação de ideologia neoliberal com descaso governamental em seu cotidiano, principalmente nas práticas profissionais e na relação com a comunidade; isto para mencionar apenas a questão sobre como a indispensabilidade da democratização dos espaços institucionais interagiu com as realidades singulares onde cada escola está incluída. Tarefa para pesquisas futuras.

Resta a expectativa de que com um maior grau de conscientização da população e com a retomada da capacidade de organização do movimento sindical e da sociedade, as estruturas antiquadas e autoritárias de dominação dos grupos hegemônicos possam dar lugar a uma fase de maior democratização dos espaços políticos e com maiores oportunidades sociais àqueles segmentos historicamente marginalizados.

Por outro lado, os difíceis tempos vivenciados a partir da última crise do sistema capitalista tem proporcionado novo fortalecimento da ideologia neoliberal, antes amplamente questionada em decorrência dos problemas sociais gerados pela implementação das suas medidas de contenção de gastos e minimização das funções de Estado. Sobretudo, são as conquistas sociais e trabalhistas conquistadas nas últimas décadas (que já eram insuficientes para assegurar uma vida digna à maioria da população trabalhadora) que estão novamente ameaçadas; os ataques dos setores direitistas e reacionários,

somadas às concessões e incapacidade de reação dos segmentos da esquerda demonstram novo crescimento da ideologia neoliberal no Brasil e nos principais países da América Latina.

Em que medida as forças de esquerda e os segmentos organizados da sociedade terão condições de reverter esse quadro adverso de reordenamento político-ideológico do capital representado pelo seu bloco conservador? Como as forças do trabalho irão se relacionar com o Estado em sentido amplo a partir desses ataques frontais aos seus direitos legais e históricos? De que maneira a própria crise do padrão de acumulação e suas contradições inerentes possibilitarão que os movimentos contra hegemônicos dos segmentos populares tenham êxito?

Nenhuma destas questões está ainda clara no horizonte político próximo. Contudo, as repercussões desse novo avanço neoliberal sobre os estados brasileiros e, evidentemente, sobre o estado de Alagoas, são bastante evidentes e igualmente devastadores.

A deterioração do quadro econômico e político nacional impõe desafios imensos às lideranças locais, premidos que estão pelos compromissos assumidos com os setores econômicos que lhe deram sustentação eleitoral e às decisões administrativas e políticas que precisam ser tomadas em relação ao desenho e aos rumos das políticas públicas prometidas nas campanhas eleitorais, dos quais precisam prestar contas. Nada está definido e as alternativas, embora reduzidas, podem seguir caminhos distintos daqueles adotados anteriormente. Talvez aqui seja pertinente o alerta de F. Fernandes (1977) para a qual “não foi um erro confiar na democracia e lutar pela revolução nacional. O erro foi outro – o de supor que se poderiam atingir esses fins percorrendo a estrada real dos privilégios na companhia dos privilegiados” (p. 37). Esta é uma lição que precisa ser aprendida.

Porém, uma vez que a história é, comprovadamente, repleta de possibilidades, é importante enfatizar que a história de Alagoas continua sendo traçada a cada dia, cabendo a cada indivíduo contribuir para sua transformação. Esta é a crença que deu sentido à presente tese e que impulsionou sua construção: a de que os problemas históricos alagoanos

precisam ser superados a partir do adequado conhecimento dos processos históricos que estão na origem destas questões, possibilitando que todos tenham condições de colaborar ativa e conscientemente para que as mudanças aconteçam.

As palavras do educador Paulo Freire (2001) são perfeitas nesse sentido:

A libertação não virá porque a ciência preestabeleceu que ela virá. A libertação se dá na História e se realiza como processo em que a consciência das mulheres e dos homens é um *sine qua*. Neste sentido, a natureza ética desta luta política tem tal importância que não pode ser menosprezada o mais mínimo que seja. É tão ingênuo pretender a superação das condições concretas de dominação através de puros discursos moralistas quanto é estreito e mecanicista[...] negar o caráter ético desta luta. Caráter que não apenas não pode e nem deve ser negado mas, pelo contrário, que fundamenta a própria luta (FREIRE, 2001, p. 45). (grifo do autor).

Por fim, partilha-se da crença de que essa construção *social e libertária* é uma luta coletiva, mediante o qual cada sujeito histórico não pode se omitir, sob pena de perpetuação das injustiças sociais e das desigualdades históricas, causas principais das limitações materiais e ideológicas impostas ao desenvolvimento humano. Por isso, é sempre tempo de lutar por dias melhores para todos e todas, posto que como processo, a história é um permanente e vasto campo de possibilidades, tanto de permanências quanto de mudanças.

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ALBUQUERQUE, Cícero Ferreira de. **Cana, casa e poder**. Maceió: Edufal, 2009.

ALMEIDA, L. **Rupturas e permanências em Alagoas: o 17 de julho de 1997 em questão**. Maceió: Edições Catavento, 1999.

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

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

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

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

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

ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti. O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. São Paulo: **Revista Lua Nova**, nº 80, 2010; p. 71-96.

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

ANDERSON, Perry. **As origens da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo in Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **O que é sindicalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2010.

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

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

ARELARO, Lisete R.G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação

política? Scientific Electronic Library Online, **Educ. Soc.** vol.28 no.100 Campinas Oct. 2007.

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

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

ASSIS, Machado de. **Dom Casmurro**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

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

BASILIO, Corina Prado. **E-Tec Brasil: a educação a serviço do capital**. 2011. Dissertação de Mestrado. Maceió: UFAL, 2011.

BARROS, Abdizia Maria Alves Barros. **A formação das professoras que alfabetizam jovens e adultos: uma demanda (re) velada**. Dissertação de Mestrado. Maceió: UFAL, 2003.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Ed. 70, 2008.

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

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

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre, RS: Editora Livraria do Advogado, 2004.

BIANCHI, Alvaro. **O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política.** São Paulo: Alameda, 2008.

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

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

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

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia** (Tradução: Marco Aurélio Nogueira). 12ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BOITO JR, Armando. **O sindicalismo na política brasileira.** São Paulo: IFHC. 2005.

BOITO JR, Armando. **Sindicalismo de Estado no Brasil.** São Paulo: Hucitec, 2009.

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

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

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

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

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

BRITO, Maria Betânia Gomes da Silva. **A reestruturação do Estado capitalista na primeira década do século XXI: avaliando a política pública de formação para gestores escolares, no Estado de Alagoas**. Dissertação de Mestrado. Maceió: Universidade Federal de Alagoas, 2012.

BRUNO, Lúcia Barreto. **O que é autonomia operária**. São Paulo: Brasiliense, 3ª edição, 1990.

CABRAL, Luiz Antonio Palmeira. **Os Planos de Desenvolvimento de Alagoas**. 1960/ 2002. Maceió: Edufal, 2005.

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

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

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

CARDOSO, Clementina Marques. Governar o Estado para a participação de entidades privadas na provisão, financiamento e gestão dos sistemas educativos na União Europeia. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 819-843, out. 2009 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 01 de dezembro de 2015.

CARVALHO, Cícero Péricles de. Alagoas 1980-1992: **A esquerda em crise**. Maceió: Edufal, 1993.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Análise da reestruturação produtiva da agroindústria sucroalcooleira alagoana**. Maceió: Edufal, 2009.

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

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Formação histórica de Alagoas**. 3ª ed. Maceió: Edufal, 2015.

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

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. **Revista Nova Economia**. Belo Horizonte. 16 (1)-101-134. Janeiro-abril de 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/neco/v16n1/v16n1a03.pdf>. Acessado em 13 de julho de 2014.

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

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

CAVALCANTE, Arnóbio. (org.). **Superando a estagnação**. Maceió, Edufal, 2006.

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

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

CODATO, Adriano. Poulantzas, o Estado e a Revolução. **Crítica Marxista**, n.27, p.65-85, 2008.

CONTRERAS, J. **A autonomia dos professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

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

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

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

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

CHAUÍ, M. S. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

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

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

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

CURY, Carlos Jamil. **O Conselho Nacional de educação e a gestão democrática**. In: OLIVEIRA, D.A. (Org.) *Gestão democrática da educação: desafios Contemporâneos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

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

DAL ROSSO, Sadi (org.); PEREIRA, Maria Cristina Cardoso; ALMEIDA; Danusa Mendes. **Associativismo e sindicalismo em educação: organização e lutas**. São Paulo: Paralelo 15, 2011.

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

DAVIES, Nicolas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

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

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

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

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

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

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

EMILIANO. Flávia Maria Monteiro de Lima. **Gestão democrática na rede estadual de ensino de alagoas: percepções e perspectivas de uma política pública**. Dissertação Mestrado. Maceió: UFAL, 2008.

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

ENGUITA, Mariano Fernández. A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização. **Revista Teoria e Educação** – Dossiê: interpretando o trabalho docente, Porto Alegre, Pannonica, n. 4, p. 41-61, jan. 1991.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. **Políticas públicas de educação no Brasil: reconfigurações e ambiguidades** (p. 195-2005) in Avaliação de Políticas Públicas MADEIRA, Lúcia Mori (org). Porto Alegre :UFRGS/CEGOV, 2014.

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

FERREIRA, Márcia Ondina Vieira. Somos todos trabalhadores em Educação? Reflexões sobre identidades docentes desde a perspectiva de sindicalistas. **Educação e pesquisa**. São Paulo, v.32, p. 225-240, maio/ago. 2006.

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

FERREIRA, Ruth Vasconcelos Lopes. **O Poder e a Cultura de Violência em Alagoas**. Maceió: Edufal, 2014.

FREIRE, Paulo. **Política e educação: ensaios**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

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

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

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

GALASTRI, Leandro de Oliveira. **Revisionismo “Latino” e Marxismo: de Georges Sorel a Antonio Gramsci**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2011.

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

GALVANIN, Beatriz. Reforma do sistema educacional dos anos 90: breves considerações sobre os aspectos históricos, econômicos e políticos. **Hórus**:

Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas. Ourinhos/SP, Nº 03, 2005.

GARCIA, Regina Leite (org). **Método: pesquisa com o cotidiano.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GATTI, Bernardete Angelina. **A construção da pesquisa em educação no Brasil.** Brasília, DF: Plano, 2002.

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

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

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

GIROUX, Henry. A. **Os professores como intelectuais: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

GOMES, Claudia Campos Cavalcante. **A gestão democrática da educação em Alagoas: metamorfoses no campo da cultura organizacional.** Maceió: Universidade Federal de Alagoas, 2013.

GOMES, Fábio Guedes. **Ensaio sobre o subdesenvolvimento e a economia política contemporânea.** São Paulo: Hucitec, 2014.

GOMES, José Menezes. Fundos de pensão, capital estatal e neodesenvolvimentismo. **Revista de Políticas Públicas.** São Luís, Número Especial, p. 155-159, julho de 2014.

GOMES, José Menezes. **Crise do capitalismo, imperialismo e Estado** in Crise do capital, lutas sociais e políticas públicas. Org. COUTINHO, Joana Aparecida; LOPES, Josefa Batista. São Paulo: Xamã, 2012a.

GOMES, José Menezes. **Entre Marx e Keynes: nem restauração capitalista, nem endividamento público: por uma saída anticapitalista.** São Luís, Número Especial, p. 87-98, outubro de 2012b.

GOMES, José Menezes. Fase neoliberal: resultados e perspectivas. **Revista Tempos Históricos.** Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Ano XI-v. 13, nº 1, 1º semestre de 2009.

GÓMEZ, José María. **Globalização da política: mitos, realidade e dilemas** (p. 128-178. In GENTILI, Pablo (org). Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2008.

GONÇALVES, Sebastião Rodrigues. **Movimento operário e estado: a APP – Sindicato: organização e as lutas dos trabalhadores na educação da Rede pública estadual do Paraná.** Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2007.

GONÇALVES, Renaldo; POMAR, Valter. O Brasil endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: **Perseu Abramo**, 2001.

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

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

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

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

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

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

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

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

HAGE, Jose Alexandre Altahyde. A Teoria da Dependência: Uma Contribuição aos Estudos de Relações Internacionais. **Revista Política Hoje**, Vol. 106 22, n. 1, 2013.

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

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

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

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

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

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

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

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

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

HOBSBAWM, Eric J. **Os trabalhadores - Estudos sobre a história do proletariado**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

IBER, Christian. **Introdução à Filosofia Moderna e Contemporânea: Orientação sobre seus Métodos**. Porto Alegre: Edipucs, 2012.

JÁEN, Marta Jiménez. Os docentes e a racionalização do trabalho em educação: Elementos para uma crítica da teoria da proletarização dos docentes. **Teoria & Educação**, Porto Alegre, n.4, p.74- 90, 1991.

JESSOP, Bob. O estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.

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

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

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

LESSA, Sérgio; Ivo Tonet. **Introdução à filosofia de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

LOCKE, John. **Ensaio acerca do entendimento humano**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Unesp, 2002.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

LENIN, Vladimir I. U. **Esquerdismo, doença infantil do comunismo**. São Paulo: Global, 1989.

LENIN, Vladimir I. U. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo: ensaio popular**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LIMA, Araken Alves. **A crise que vem do verde da cana: uma interpretação da crise financeira do Estado de Alagoas no período 1988-1996**. Maceió: Edufal, 1998.

LIMA, Nilzete Souza Silva. **Campanhas de alfabetização de Adultos e de Jovens e Adultos em Maceió: MOBRAL (1967-1985) e Programa Brasil Alfabetizado**. Dissertação de Mestrado. Maceió: UFAL, 2010.

LIRA, Fernando José de. **Crise, privilégio e pobreza: Alagoas no limiar do terceiro milênio**. Maceió: Edufal, 1997.

LIRA, Fernando José de. **Formação da riqueza e da pobreza de Alagoas**. Maceió, Edufal, 2007.

LIRA, Jailton de Souza. **A trajetória sindical dos trabalhadores da educação em Alagoas (1985-2010)**. Dissertação de Mestrado. Maceió: Universidade Federal de Alagoas, 2012.

LIRA, Jailton de Souza. **Uma questão de classe: o movimento sindical da educação em Alagoas**. Maceió: Edufal, 2013.

LIRA, Jailton de Souza. O decreto e a resistência: a força do neoliberalismo. **Trabalho & Educação**. Belo Horizonte: jan-abr. 2014/v.23, n.1; p. 75-86. Disponível em <http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php/trabedu>. Acessado em 11 de agosto de 2014.

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

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

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

LUKÁCS, György. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível**. São Paulo: Boitempo, 2010. Parte I e II.

LUKÁCS, György. **História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2011.

KRISCHKE, Paulo. Cultura política e escolha racional na América Latina: interfaces nos estudos da democratização. **Revista de Sociologia**, nº 14, ano 2000.

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

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As Dimensões Subjetivas da Política: Cultura Política e Antropologia da Política. **Estudos Históricos**, 1999.

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

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG** / dezembro 2011 / Ano XIII nº 11; p 98-108. Disponível em http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/dezembro2011/arquivos_pdf/artigos_o_governo.pdf. Acessado em 10 de julho de 2014.

MACIEL, Maria Helena Ribeiro. **Hegemonia, ajuste neoliberal e Ensino Superior no Brasil**. Tese de Doutorado. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2008.

MACHADO, Zaira; ASSUNÇÃO, Jefferson. **O papel das Instituições Financeiras Multilaterais no processo de desenvolvimento**. Porto Alegre: Veraz, 2002.

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

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

MARTINS, Marcos Francisco. "Gramsci, os intelectuais e suas funções científico-filosófica, educativo-cultural e política", in: **Pro-Posições**, vol.22, nº3. Campinas set./dez.: 2011.

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

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

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

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

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

MELLO, Miriam Morelli Lima. **A escola como espaço de transformação social: professores, trabalho e hegemonia**. Tese de doutorado. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2013.

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

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

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

MENESES DOS SANTOS, Larissa. **A Liderança como Relação: experiências de liderança no movimento de moradia em São Paulo.** Dissertação de mestrado. Campinas, São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 2015.

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

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

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

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

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

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** VOL. 23, Nº 66. Fevereiro/ 2008.

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

MONLEVADE, João. **A educação pública no Brasil: contos & descontos.** Ceilândia, DF: Idea editora, 2001.

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

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

MORAES, Leandro Eliel Pereira. **Materialismo histórico e dialético: método, práxis, educação**. Dissertação de Mestrado. Piracicaba, São Paulo: Universidade Metodista de Piracicaba, 2012.

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

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

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

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

NEVES, Irani da Silva. **Relações étnico-raciais na educação: concepções elaboradas por professores(as) e estudante(s) da Educação de Jovens e Adultos da escola Dr^a. Nise da Silveira após a promulgação da Lei 10.639/03**. Dissertação de mestrado. Maceió: 2010.

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

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

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.

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

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

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

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

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

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

PASQUALINI, Juliana Campregher. **Princípios para a organização do ensino na educação infantil na perspectiva histórico-cultural: um estudo a partir da análise da prática do professor**. Tese de Doutorado. Araraquara: Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, 2010.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Mudanças na política de financiamento da educação básica no Brasil:1996-2006**. Dissertação de Mestrado. João Pessoa: 2007.

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

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. Redefinições no papel do Estado: Terceira via, novo desenvolvimentismo e as parcerias público/privadas na educação. **Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 21, n. 38, p. 57-67, jul. /dez. 2012. Disponível em www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/123. Acessado em 10 de julho de 2014.

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

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

PIERRO, Maria Clara Di. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos. Scientific Electronic Library Online, **Educ. Pesq.** vol.27 no.2 São Paulo July/Dec. 2001.

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

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

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

PINTO, J.M.R; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. Eccos- **Revista Científica**. São Paulo, v.8, n.1, p. 23-46, jan/jun. 2006.

PITON, Ivania Marini. **Políticas educacionais e o movimento sindical docente: reformas educativas e conflitos docentes na educação básica paranaense**. Tese de Doutorado. UNICAMP, Campinas, 2004.

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

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

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

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

REDYSON, Deyve. **10 lições sobre Hegel**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

RÊSES, Erlando da Silva. **De vocação para profissão: a organização sindical docente e identidade social do professor**. Tese de Doutorado. UNB, DF, 2008

SADER, Emir. **O anjo torto- esquerda (e direita) no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

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

SANTOS, Gideon Borges. Usos e limites da imagem da docência como profissão. **Revista Brasileira de Educação**. v. 18 n. 52 jan.-mar. 2013.

SANTOS, Adriana Cavalcanti. **Formação continuada e ensino de língua e materna na Educação de Jovens e Adultos: aproximações e distanciamentos**. Dissertação de Mestrado Maceió: UFAL, 2006.

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

SANTOS LANZA, Fernanda Fernandes. **Gestão democrática, sindicato e participação política dos professores**. Dissertação de Mestrado. USP, Marília, 2010.

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

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

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

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

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

SILVA, Luís Inácio Lula da. Carta ao povo brasileiro. São Paulo: Fundação **Perseu Abramo**, 22 de junho de 2002.

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

SILVA, Maria Abádia. Do projeto político do banco mundial ao projeto político-pedagógico da escola pública brasileira. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 283-301, dezembro 2003 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 02 de abril de 2015.

SILVA. Eunice Maria. **Concepções de educação de jovens e adultos: uma análise de conceitos e sentidos a partir dos dizeres dos professores**. Dissertação de Mestrado. Maceió: UFAL, 2010.

SILVA, Nilson Robson Guedes. Gestão escolar democrática: uma contextualização do tema. **Práxis Educacional**. Vitória da Conquista: v. 5, n. 6 p. 91-106. jan./jun. 2009

SILVA, Deise Rosalio. **Intelectuais, cultura e escola única no pensamento político-pedagógico no pensamento de Antonio Gramsci**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

SINDICATO DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO DE ALAGOAS. **Boletins Informativos**. Maceió: 2000-2015.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Zahar, 1984.

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

SOUZA, Herbert José. **Como se faz análise de conjuntura**. Petrópolis, Rio de Janeiro: 2014.

SOUZA, Antonia Matilde Sarmiento. **Práticas de letramento na Educação de Jovens e Adultos**. Dissertação de mestrado. Maceió: UFAL, 2010.

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

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis, RJ: 2002.

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

TEIXEIRA JÚNIOR, Aguinaldo, 2009. **Neoliberalismo e educação de qualidade na perspectiva do trabalho**. Dissertação de mestrado. Maceió: UFAL, 2009.

TERRON, Sonia Luiza. **A composição de territórios eleitorais no Brasil: uma análise das votações de Lula (1989 – 2006)**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2009.

TORRES Santomé, Jurjo. **A educação em tempos de neoliberalismo**. Trad. Claudia Schillig. Porto Alegre: Artmed, 2003.

TUMOLO, Paulo Sergio; FONTANA, Klalter Bez. Trabalho docente e capitalismo: um estudo crítico da produção acadêmica da década de 1990. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n. 102, p. 159-180, jan. /abr. 2008.

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

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

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

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

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

VIEIRA, Josenilton Nunes. **O sindicato como espaço de construção da profissão docente**. Tese de Doutorado: UFRN, 2009.

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

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

SITES CONSULTADOS:

<http://www.alagoas24horas.com.br/>

<http://www.cadaminuto.com.br/>

<http://www.folha.uol.com.br/>

[http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2014.](http://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2014)

<http://gazetaweb.globo.com/portal/index.php>

<http://tnh1.ne10.uol.com.br/>

<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>

<http://veja.abril.com.br/>

ANEXOS

ANEXO I

Cartazes de divulgação do Pacto pela Educação assinado em 2007.



Fonte Sinteal.

ANEXO II

Fim da greve da isonomia em 2007. Jornal de circulação semanal.

GAZETA DE ALAGOAS

MACEIÓ, TERÇA-FEIRA, 27 DE MARÇO DE 2007 | ORGANIZAÇÃO ARNON DE MELLO | EXEMPLAR DE ASSINANTE | ANO LXVIII | Nº 638 | R\$ 2,50 |

Estado dá isonomia e greve acaba

ACORDO PARCELA ATÉ ABRIL DE 2008 O PAGAMENTO DA DIFERENÇA SALARIAL REIVINDICADO PELOS PROFESSORES, QUE VOLTAM AMANHÃ ÀS ESCOLAS



Professores e governo fecharam acordo sobre a isonomia salarial da categoria e a greve na educação estadual chegou ao fim, após quase 70 dias de paralisação. Os servidores voltam às escolas amanhã, depois de assinarem o acordo marcado para hoje. Os grevistas aceitaram a última proposta do governo e vão receber a isonomia parcelada até abril do ano que vem. A decisão foi tomada em assembleia geral em Maceió num clima de emoção, que teve até choro. Os lados também aceitaram uma "mesa" permanente de negociação sobre outras reivindicações. **A13**

MST ocupa Chesf e mata avestruzes em fazenda

O pólio de uma subestação da Chesf, a Companhia Hidroelétrica de São Francisco, foi ocupado ontem por cerca de 3 mil agricultores ligados ao MST, o Movimento dos Sem Terra. Eles ameaçavam destruir o sistema de transmissão de energia, mas o Ministério Público constatou que recém-nascidos estavam em banheiros de plástico como se fossem leitões. A falta de vagas levou mulheres em trabalho de parto a dividir a mesma cama ou até a ficarem no chão. **A14**

Maternidade fecha por causa de superlotação

A superlotação e a falta de condições para atendimento ideal levaram ao fechamento da Maternidade Santa Mônica, mais uma vez. A direção da unidade disse ontem que reabriria "em 24 ou em 48 horas", a depender da desocupação. O

Satélite faz mapeamento geral do solo de Alagoas

O Estado de Alagoas ganhou o Zoneamento Agroecológico, apresentado ontem ao governador Teotônio Vilela Filho. O trabalho é dos técnicos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). O zoneamento é um estudo do solo alagoano feito por meio de satélite e ainda tem etapas a ser vencidas. "Com isso, o Estado vai poder investir cada centavo que entra de forma mais eficaz", disse o governador. Tão disse também que haverá melhores condições de trabalho para o homem do campo. **A16**



Governador Teotônio Vilela fala durante apresentação de zoneamento feito por satélite

Coletânea traz pérolas na voz de Carmen Miranda

Petrópolis foi residência de verão de Dom Pedro II

O charme histórico de Petrópolis, no Rio de Janeiro

CSA está fora do Alagoano 2007 e ainda pode cair

Após a rodada do fim de semana, o CSA está fora do Campeonato Alagoano: não vai disputar nem o segundo turno e ainda corre o risco de cair para a segunda divisão. O CFB tenta classificação. **A20**

Brasil encara Gana hoje e lança marca para 2014

A Seleção faz hoje um amistoso contra Gana com o "trio mágico" Kaká, Robinho e Ronaldinho Gaúcho. Ontem, foi apresentada a marca da candidatura do Brasil a sediar a Copa 2014. **A19**

Arapiraca vai às ruas para cobrar fim da violência

Parentes, amigos e outras milhares de pessoas fizeram passeata ontem em Arapiraca, em protesto pelo assassinato da menina Alynne Karla, morta aos 14 anos na semana passada. Os manifestantes entregaram às autoridades uma carta cobrando o esclarecimento do crime. A menina teria sido vítima de vingança, mas a polícia ainda não apresentou nenhuma pista dos assassinos. Em Maceió, o fim de semana foi marcado também por protestos de parentes de vítimas da violência. A passeata foi na rua. **A18**



Manifestantes levam faixas pelas ruas de Arapiraca para cobrar esclarecimento de crime

TEMPO: 29°C, 23°C, 33°C, 19°C. No interior: tempo variável com chuvas esparsas. 28 páginas (3 cadernos)

PLANOS: Alagoas: 2,50; São Paulo: 3,50; Rio de Janeiro: 4,00; Belo Horizonte: 3,00; Curitiba: 3,00; Porto Alegre: 3,00; Recife: 3,00; Salvador: 3,00; Fortaleza: 3,00; Brasília: 3,00; Goiânia: 3,00; Manaus: 3,00; Belém: 3,00; Macapá: 3,00; Boa Vista: 3,00; Teresopolis: 3,00; Paraty: 3,00; Angra dos Reis: 3,00; Búzios: 3,00; Foz de Iguaçu: 3,00; Ponta Grossa: 3,00; Curitiba: 3,00; São José do Rio Preto: 3,00; Marília: 3,00; Aracaju: 3,00; Maceió: 2,50.

LULA CONFIRMA NASCIMENTO NO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES **A7**

ANEXO III

Atos públicos contra o Governo Vilela no centro de Maceió e em frente ao prédio da Assembleia Legislativa em 2012.



Fonte Sinteal

ANEXO IV

Ato público servidores públicos e movimentos sociais nas proximidades do Palácio Marechal Floriano Peixoto, sede do Governo Estadual em 2009.



Fonte Sintear

ANEXO V

Assembleia deliberativa dos profissionais da educação seguida de ato público pelas ruas do centro de Maceió em 2007.



Fonte Sinteat.

ANEXO VI

Ato público em frente à Assembleia Legislativa alagoana e Assembleia deliberativa dos profissionais da educação em 2015.



Fonte Sinteval.

ANEXO VII

Assembleia deliberativa dos profissionais da educação seguida de ato público pelas ruas do centro de Maceió em 2009.



Fonte Sinteal.

ANEXO VIII

Reuniões dos servidores públicos com o governador Teotonio Viela entre janeiro e fevereiro de 2007.



Fonte Sinteal.