



UFGD Universidade Federal
da Grande Dourados
Faculdade de Educação



PPG Edu
Programa de Pós-Graduação
em Educação | UFGD

ELIZANGELA TIAGO DA MAIA

**CONTROLE SOCIAL DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA REIVINDICADO PELO
SINDICALISMO DOCENTE**

**DOURADOS-MS
2021**

ELIZANGELA TIAGO DA MAIA

**CONTROLE SOCIAL DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA REIVINDICADO PELO
SINDICALISMO DOCENTE**

Tese de Doutorado apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito para a obtenção do Título de Doutora em Educação, na Área de Concentração História, Política e Gestão da Educação. Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Alice de Miranda Aranda.

DOURADOS-MS

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M217c Maia, Elizangela Tiago Da

Controle Social do Financiamento da Educação Básica Reivindicado pelo
Sindicalismo Docente [recurso eletrônico] / Elizangela Tiago Da Maia. -- 2021.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Maria Alice de Miranda Aranda.

Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal da Grande Dourados,
2021. Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Conselhos sociais. 2. Financiamento da educação básica. 3. Controle social. 4.
Sindicalismo docente. I. Aranda, Maria Alice De Miranda. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

*“Por um mundo onde
sejamos socialmente
iguais, humanamente
diferentes e totalmente
livres”.*

Rosa Luxemburgo

DEDICATÓRIA

Aos Profissionais da educação básica do nosso país que lutam e resistem em defesa da educação pública e pela valorização profissional. Nas lutas históricas e permanentes se sobressaem como construtores de um projeto de desenvolvimento democrático e participativo, pautado pelos princípios da igualdade, solidariedade e fraternidade.

AGRADECIMENTOS

A minha Orientadora, Prof^a. Dr^a. Maria Alice de Miranda Aranda, pela parceira ao longo do processo de escrita.

A Banca de Exame de Qualificação do Relatório de Tese pelas arguições que tanto contribuíram e enriqueceram a pesquisa, formada à época, pelas (os) seguintes Professoras (es): Dr^a. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes; Dr^a. Elisangela Alves da Silva Scaff; Dr. Cláudio Reis; Dr. Fabio Perboni e como Suplente, a Dr^a. Giselle Cristina Martins Real.

A Banca de Defesa da Tese de Doutorado pelas contribuições teóricas, formada pelas (os) seguintes Professoras (es): Dr^a. Elisangela Alves da Silva Scaff; Dr. Cláudio Reis; Dr. Fabio Perboni; Dr^a. Andréia Vicência Vitor Alves e, como Suplente, Dr^a. Giselle Cristina Martins Real.

Aos Professores e Professoras do Programa de Pós-graduação em Educação e do Programa de Pós-graduação em História, linha de pesquisa Fronteiras, identidades e representações pelas discussões teóricas, debates e aprendizados.

A Professora Dr^a Andréia Barbosa Gouveia pela gentileza de ter disponibilizado os arquivos das Resoluções da CNTE.

As colegas do Programa pelos debates, pelas trocas e proposições durante as aulas. Em especial às Professoras Mestras Eliane Carvalho, Mariclei Przylepa e Silvia Viédes.

Ao sindicalismo docente, entidades e movimentos sociais que lutam pela educação pública e pela valorização dos Profissionais da educação básica. Foi a partir desta luta coletiva, também encampada pelo Simted/Dourados que foi possível concluir o curso com licença remunerada.

Ao Simted Dourados onde construí minha trajetória de militância sindical e de formação política. Em especial às camaradas Amaiuza, Eliza e Gleice.

As companheiras Ana Maria Magro, Creuza Ribeiro, Sandra Raidan e Mariza Boeira que resistiram ao meu lado durante o período de intervenção no Conselho do Fundeb.

Ao meu pai e minha mãe pelo incentivo e dedicação.

Aos meus irmãos e irmã pelo companheirismo durante a caminhada, em especial ao Herivelton com seu exemplo de perseverança e ao irmão Emerson, que não mediu esforços em auxiliar com os cálculos matemáticos.

Ao meu filho João Pedro e a minha filha Sofia pelo amor incondicional manifesto no beijo, no abraço, no sorriso, na compreensão das minhas ausências durante o período que cursei as disciplinas e no processo de escrita da Tese. A vocês dois, com muito amor, também dedico esta pesquisa.

MAIA, Elizangela Tiago da. **Controle Social do Financiamento da Educação Básica Reivindicado pelo Sindicalismo Docente**. 341 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Dourados, MS: UFGD, 2021.

RESUMO

A presente Tese de Doutorado em Educação se desenvolveu no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGEdu/FAED/UFGD), na Linha de Pesquisa “Política e Gestão da Educação Básica”. Está vinculada à pesquisa maior denominada “Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação do MS”, cadastrado na PROPP/UFGD. O objetivo geral é analisar os instrumentos de controle social reivindicados pelo sindicalismo docente no período de 1990 a 2017. Tem como objeto de investigação o controle social do financiamento da educação básica reivindicado pelo sindicalismo docente, empiricamente buscado nas Resoluções da CNTE (1990-2017) e como problematização a seguinte questão: Quais os instrumentos de controle social reivindicados pelo sindicalismo docente no período de 1990 a 2017? O aporte metodológico tem por base a pesquisa documental. Para seu desenvolvimento recorreu-se a fontes documentais primárias, tais como, Leis, Resoluções, Propostas de Emenda Constitucional, Notas públicas, Planos de governo. A pesquisa é orientada pelo referencial teórico materialismo histórico dialético, na perspectiva teórico-metodológica da totalidade. A Tese indicada é a de que os instrumentos de controle social do financiamento da educação básica que integram o Plano de lutas do sindicalismo docente das Resoluções de Congresso da CNTE são os Conselhos Escolares e o Conselho do Fundeb, com a função deliberativa, consultiva, a quem cabe à gestão do financiamento da educação básica. Propõem assim, Conselhos representativos autônomos nos aspectos administrativo, financeiro e pedagógico, orientados pelo princípio da gestão democrática. Também é reivindicado o Orçamento Participativo como forma de garantir o cumprimento dos dispositivos constitucionais e a definição de prioridades, o controle na aplicação de verbas financeiras, assim como mecanismos de controle e transparência, como Portais eletrônicos. Ademais, as Resoluções evidenciam a auto-organização popular em espaços caracterizados pela autogestão, a ampla participação popular na tomada de decisões sobre a repartição do Fundo público, seu direcionamento para financiar a educação básica e o controle dos gastos. Portanto, a agenda sindical acena para rupturas, alternativas revolucionárias, fora das estruturas do Estado capitalista, cuja face democrática não corresponde às demandas populares no aspecto social, político e econômico. Nesses termos, a relevância social da pesquisa realizada é contribuir com debates acerca da necessidade de serem ampliadas as funções dos Conselhos escolares e do Fundeb, além de serem criadas alternativas de participação para além dos limites da institucionalidade, tendo o controle social como um movimento de vanguarda, um instrumento de transformação, de organização pelo povo, para o povo e com o povo, uma experiência de participação que favoreça a apropriação por parte da classe trabalhadora das riquezas produzidas pelo seu trabalho e, assim, conquiste políticas universais e de Estado, como a educação básica democrática, gratuita, unitária, laica e de boa qualidade socialmente referenciada.

Palavras-chave: Conselhos sociais. Financiamento da educação básica. Controle social. Sindicalismo docente.

MAIA, Elizangela Tiago da. **Social Control of Basic Education Financing Claimed by the educational syndicalism**. 341 f. Thesis (Doctorate in Education). Federal University of Grande Dourados (UFGD). Dourados, MS: UFGD, 2021.

ABSTRACT

This doctoral thesis in Education was developed in the post-graduate education program of the Education college, of the Federal University of Grande Dourados (PPGEdu/FAED/UFGD), in the Research Line "Policy and Management of Basic Education". It is linked to the larger research called "Monitoring and Evaluation of the Decennial Education Plans of MS", registered at PROPP/UFGD. The general objective is to analyze the instruments of social control claimed by the educational syndicalism in the period from 1990 to 2017. Its research object is the social control of the funding of basic education claimed by the educational syndicalism, empirically sought in the CNTE Resolutions (1990-2017) and as problematization the following question: What are the instruments of social control claimed by the educational syndicalism in the period from 1990 to 2017? The methodological contribution is based on documentary research. For its development, primary documentary sources were used, such as, Laws, Resolutions, Constitutional Amendment Proposals, Public Notes, Government Plans. The research is guided by the theoretical framework of dialectical historical materialism, in the theoretical-methodological perspective of totality. The Thesis indicated is that the instruments of social control of the financing of basic education that are part of the Fight Plan of the educational syndicalism of the Congress Resolutions of the CNTE are the School Boards and the Council of Fundeb, with the deliberative function, advisory, who is responsible for managing the funding of basic education. Thus, they propose autonomous representative councils in the administrative, financial and pedagogical aspects, guided by the principle of democratic management. The Participatory Budget is also claimed as a way to ensure compliance with constitutional provisions and the definition of priorities, control in the application of financial funds, as well as control mechanisms and transparency, such as electronic portals. Moreover, the Resolutions highlight the popular self-organization in spaces characterized by self-management, the broad popular participation in decision-making on the distribution of the Public Fund, its direction to finance basic education and control of expenditures. Therefore, the union agenda calls for ruptures, revolutionary alternatives, outside the structures of the capitalist state, whose democratic face does not correspond to the popular demands in the social, political and economic aspect. In these terms, the social relevance of the research is to contribute to debates about the need to expand the functions of the School Boards and Fundeb, in addition to creating alternatives for participation beyond the limits of institutionality, with social control as a vanguard movement, an instrument of transformation, of organization by the people, for the people and with the people, an experience of participation that favors the appropriation by the working class of the wealth produced by their work and, thus, conquer universal and State policies, such as a democratic, free, unitary, secular and socially referenced good quality basic education.

Keywords: Social boards. Basic education financing. Social control. Educational Syndicalism.

ELIZANGELA TIAGO DA MAIA

BANCA DE DEFESA DE TESE DE DOUTORAMENTO

Prof^ª. Dr^ª. Maria Alice de Miranda Aranda – Presidente
PPGEdu/UFGD

Prof^ª. Dr^ª. Elisangela Alves da Silva Scaff - Membro Titular Externo
PPGEdu/UFPR

Prof. Dr. Cláudio Reis - Membro Titular Externo
PPGCS/UFGD

Prof. Dr. Fabio Perboni - Membro Titular Interno
PPGEdu/UFGD

Prof^ª. Dr^ª. Andréia Vicência Vitor Alves - Membro Titular Interno
PPGEdu/UFGD

Prof^ª. Dr^ª. Giselle Cristina Martins Real - Membro Suplente Interno
PPGEdu/UFGD

Data da Defesa da Tese de Doutorado: 02/08/2021.

LISTA DE SIGLAS

- ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação União
- BDTD - Banco de Dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM - Banco Mundial
- BNCC - Base Nacional Comum Curricular
- CACS - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
- CAE - Conselho de Alimentação Escolar
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAQ - Custo Aluno Qualidade
- CAQI - Custo Aluno Qualidade Inicial
- CAT - Central Autônoma dos Trabalhadores
- CBDT NACIONAL - Central do Brasil Democrática de Trabalhadores
- CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CESP - Central das Entidades de Servidores Públicos
- CGT - Confederação Geral do Trabalho
- CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
- CGU - Controladoria Geral da União
- CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
- CME - Conselho Municipal de Educação
- CNE - Conselho Nacional de Educação
- CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COMACS - Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério de Dourados/MS

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONAPE - Conferência Nacional Popular de Educação

CONCUT - Congresso Nacional da CUT

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

CONTEE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

CPB - Confederação dos Professores do Brasil

CPPB - Confederação dos Professores Primários do Brasil

CSB - Central dos Sindicatos Brasileiros

CSP- Conlutas - Central Sindical e Popular Conlutas

CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil

CUT - Central Única dos Trabalhadores

FAED - Faculdade de Educação

FETEMS - Federação dos Trabalhadores em educação de Mato Grosso do Sul

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNE - Fórum Nacional de Educação

FNPE - Fórum Nacional Popular de Educação

FS - Força Sindical

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério

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

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IE - Internacional da Educação

INTERSINDICAL - Central da Classe Trabalhadora

ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros

MEC - Ministério da Educação

MERCOSUL - Mercado Comum Sul

MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

MPE - Ministério Público Estadual

MPF - Ministério Público Federal

NCST - Nova Central Sindical de Trabalhadores

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações não Governamentais

PAR - Plano de Ações Articuladas

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE -Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PEJA – Programa de Educação de Jovens e Adultos

PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

PPGEdu – Programa de Pós-graduação em Educação

PREAL - Programa de Reformas Educacionais na América Latina e Caribe

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PSPN - Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica

SDS - Social Democracia Sindical

SIMTED - Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Educação

SIOPE - Relatório do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SIRT - Sistema Integrado de Relações do Trabalho

STF – Superior Tribunal Federal

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso

UFPA - Universidade Federal do Pará

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UGT - União Geral dos Trabalhadores

UNB - Universidade de Brasília

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

USP - Universidade de São Paulo

UST - União Sindical dos Trabalhadores

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Teses produzidas na área da educação no Brasil localizadas com os descritores “controle social <i>and</i> educação” que tratam do controle social dos recursos da educação (2007 e 2015)	38
Quadro 2: Dissertações produzidas na área da educação no Brasil localizadas com os descritores “controle social <i>and</i> educação” que tratam do controle social dos recursos da educação básica (2001- 2017)	40-41
Quadro 3: Resultados das dissertações produzidas no âmbito dos sistemas de ensino municipal e estadual no contexto brasileiro que tratam do controle social dos recursos da educação básica (2009-2017)	45-47
Gráfico 1: Categorias das Teses desenvolvidas sobre a atuação do sindicato e os reflexos para a educação pública no Brasil (2009 - 2016)	49
Gráfico 2: Regiões do Brasil onde foram desenvolvidas Teses de Doutorado sobre o sindicalismo no Brasil (1999 - 2017)	50
Quadro 4: Características Gerais: modelo de Estado social-democrata clássico (1875) e neoliberal (1940)	81-82
Quadro 05: Objetivos da social-democracia renovada: novo Estado democrático e a renovação da sociedade civil	83
Quadro 6: Áreas principais de reforma estrutural segundo a concepção de Estado social-democrata renovada (1980).....	87-88
Quadro 7: Modelos de Estado desenvolvimentista do século XVIII a XXI	94
Figura 1: Núcleo comum do conceito de Estado desenvolvimentista (década de 1990-2014).....	95
Figura 2: O ciclo de uma política com base em Palumbo (1994).....	111
Figura 3: A América Latina: países que fazem fronteira com o Brasil (2020)	114
Tabela 1: Estimativa do percentual de investimento público direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por esfera de governo no Brasil 2000-2003.....	148
Tabela 2: Histórico da estimativa do percentual do investimento público total na educação básica em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), de 2000 a 2003...	149

Tabela 3: Estimativa do percentual de investimento público direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por esfera de governo- Brasil 2008-2011.....	160
Tabela 4: Histórico da estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), na educação básica 2008-2011.....	161
Tabela 5: Estimativa do percentual de investimento público direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por esfera de governo- Brasil 2013-2016.....	176
Tabela 6: Histórico da estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), na educação básica 2013-2016.....	176
Quadro 8: Programas Finalísticos direcionados às diretrizes 1(um),2(dois), 4 (quatro) e 10 (dez) do PPA (2020-2023).....	210
Quadro 9: Anexo I, Programas Finalísticos do Plano Plurianual (2020-2023): objetivos e metas das diretrizes.....	211-212
Tabela 7: Composição financeira do Fundef (1996).....	223
Tabela 8: Composição financeira do Fundeb (2007).....	230
Quadro 10: Comparativo entre as PECs 65/2019 e 15/2015 sobre a participação e o controle social, com comentários da CNTE	246-247
Quadro 11: Composição do Conselho do Fundef (1996), Fundeb (2007) e Fundeb permanente (2020) em âmbito municipal.....	251
Quadro 12: Competências do Conselho do Fundef (1996), Fundeb (2007) e Fundeb permanente (2020).....	255
Quadro 13: Correntes ideológicas presentes no processo de construção do movimento sindical brasileiro nos finais do século XIX.....	266-267
Quadro 14: Princípios do movimento cutista que orientam a organização da CNTE (1980).....	279
Quadro 15: Resoluções de Congresso da CNTE (1990-2017).....	282-283
Quadro 16: Resoluções de Congresso da CNTE que propõem instrumentos de controle social (1990-2017).....	302
Quadro 17: Resoluções de Congresso da CNTE que propõem instrumentos de controle social do financiamento da educação básica (1990-2017).....	306-307

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice 1 - Sobre os Documentos da CNTE: as Resoluções de Congresso da CNTE, entre os anos de 1990 a 2017.....	339
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - CONTROLE SOCIAL DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA CONFIGURADO NAS CONCEPÇÕES DE ESTADO.....	53
1.1 Controle social no Estado neoliberal	54
1.2 Controle social no Estado social-democrata renovado	78
1.3 Controle social no novo Estado desenvolvimentista	93
CAPÍTULO 2 - DIALÉTICA DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA EDUCACIONAL: DA AMÉRICA LATINA AO BRASIL	107
2.1 Controle social da política educacional	108
2.2 Os fundamentos do controle social da educação básica no contexto latino americano: em foco o processo de desconcentração	113
2.3 Controle social no Brasil: fundamentos teóricos e legais permeados por disputas na sociedade civil	128
CAPÍTULO 3 - CONFIGURAÇÕES DO CONTROLE SOCIAL NOS PROJETOS DE GOVERNOS BRASILEIROS.....	138
3.1 Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)	140
3.2 Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011)	154
3.3 Governo da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016)	170
3.4 Governo do Presidente Michel Temer (2016-2019)	185
3.5 Governo do Presidente Bolsonaro (2019-2023)	199
CAPÍTULO 4 - CONTROLE SOCIAL DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA MATERIALIZADO NO ESTADO BRASILEIRO.....	218
4.1 Políticas de Fundos de financiamento da educação básica	219
4.2 Política de Fundo Fundef	220
4.3 Política de Fundo Fundeb	224
4.4 Política de Fundo Fundeb permanente	232
4.5 Controle social materializado nas políticas de Fundos	249
CAPÍTULO 5 - INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA REIVINDICADOS PELO SINDICALISMO DOCENTE.....	263
5.1A caminhada da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) no contexto do sindicalismo brasileiro: princípio político, filosófico, sociológico, estrutura e organização	264
5.2 Controle social do financiamento da educação básica reivindicado pelo sindicalismo docente em Resoluções de Congresso da CNTE (1990-2017)	281
CONSIDERAÇÕES FINAIS	311
REFERÊNCIAS	317
APÊNDICES	339

INTRODUÇÃO

A presente Tese¹ de Doutorado em Educação se desenvolveu no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação², da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGEdu/FAED/UFGD), na Linha de Pesquisa “Políticas e Gestão da Educação Básica”. Está vinculada à pesquisa maior denominada “Monitoramento dos Planos Decenais de Educação do MS”, cadastrada na PROPP/UFGD.

A Tese tem como objeto de estudo o controle social do financiamento da educação básica reivindicado pelo sindicalismo docente no Brasil, no período de 1990 a 2017. Ou seja, desde o início da sistematização dos Cadernos de Resoluções de Congresso da Confederação Nacional Trabalhadores em Educação (CNTE), nos quais foram fixados os Planos de lutas em nível nacional a partir da unificação de Teses apresentadas por distintas correntes ideológicas que compõem o cenário sindical docente.

A escolha do tema tem relevância no aspecto pessoal, social e científico. No plano pessoal, o interesse desta proponente na investigação parte de inquietações decorrentes do período de militância sindical, pelo fato de ser professora na rede pública municipal de ensino, desde o ano 2000, quando foi efetivada como professora na etapa da educação infantil, na sequência, foi aprovada em outro concurso de provas e títulos, em 2004, para lecionar a disciplina Língua Inglesa, no ensino fundamental, pelo fato de ter graduação em Letras, com habilitação em Língua Portuguesa e Inglês.

Desde a inserção no sistema municipal de ensino participa ativamente como filiada e militante no Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Educação (SIMTED/ Dourados-MS). Pelo engajamento político, entre os anos de 2012 a 2018, foi dirigente sindical, ocupando a pasta de políticas públicas educacionais nacionais e, posteriormente, o setor jurídico.

A partir daí, passou a participar das mesas de negociação salarial com o governo municipal. Foi quando constatou a dificuldade de se ter acesso aos dados e informações,

¹ Durante o período de desenvolvimento desta pesquisa (2020-2021) o Brasil vivenciou um ciclo de pandemia do novo Coronavírus (covid-19). Somente no primeiro semestre de 2021 a população brasileira começou a ser vacinada.

² Para conhecer a trajetória histórica do Programa de Pós-Graduação em Educação conferir a produção bibliográfica SANTOS; OLIVEIRA, História e Memória do PPGdu .2020.

em relação aos recursos recebidos pelo município que deveriam ser gastos em educação, bem como, o objeto de sua aplicação. Além disso, nas visitas feitas nas instituições educacionais em períodos de movimento grevista a pergunta frequente era sobre o montante de recursos disponíveis e o local para obter informações sobre o assunto, tanto por parte dos educadores, como das famílias dos estudantes.

Diante desses questionamentos, no ano de 2016 foi promovida uma formação³ sindical no SIMTED, para responder tal demanda social e sindical. Isso porque, na atualidade há dificuldades, por parte da comunidade escolar, em ter acesso aos dados e informações em relação aos recursos gastos e recebidos pelo município de Dourados/MS, que estão disponíveis no ambiente virtual ou que são publicados em Diário Oficial do município, assim como de entendimento das informações contidas nas páginas eletrônicas.

A busca por respostas em relação à aplicação da verba financeira e a efetividade do controle social levou a pesquisadora a cursar o Programa de Pós-graduação e a compor o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério de Dourados/MS (COMACS), após eleição em assembleia dos Trabalhadores em Educação (SIMTED), no mês de novembro de 2018.

Em março de 2019, foi eleita Presidenta do Conselho, dando continuidade a uma atuação efetiva, em termos de cobrança da transparência sobre a receita recebida e a devida aplicação dos recursos. Por conta disso, o Conselho sofreu intervenção⁴ dos

³ A formação ocorreu na sede do SIMTED, no mês de abril de 2016, em um período de movimento grevista da rede municipal, durante o governo de Murilo Zauith (DEM). Contou com a participação dos trabalhadores em educação e dirigentes de outras entidades sindicais localizadas no município. O palestrante foi um dirigente sindical da Regional de Sergipe que orientou como proceder na análise do Relatório de Gestão Fiscal, publicado em Diário Oficial bimestralmente, no qual consta as receitas e despesas dos impostos arrecadados e transferidos, com vistas a negociação salarial e para barrar os retrocessos. Foi a primeira formação sobre a análise técnica de documento de natureza contábil e de orientação sobre a consulta em Portais para acompanhar e fiscalizar as verbas financeiras.

⁴ A intervenção no Conselho se deu com a revogação da Ata nº06/2019, via Resolução/SEMED nº24 de 19/02/2020, publicada em Diário Oficial do dia 02/08/2019, que trata da eleição da atual presidenta, sob a alegação de irregularidades no documento. A Resolução convocou a vice-presidenta para assumir a presidência, mas com seu pedido de afastamento do Conselho, o Secretário Municipal de Educação, Upiran Jorge Gonçalves da Silva, promotor de justiça aposentado, se colocou como interventor sem data prevista para o fim da “intervenção”, valendo-se do Decreto nº2.434, de 03/03/2020, publicado em Diário Oficial de 04/03/2020, assinado pela ex-prefeita Délia Razuk e pelo ex-Procurador do município Sérgio Henrique Pereira Martins de Araújo (preso durante a gestão da ex-prefeita), ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em Dourados/MS. Neste, ficou decretada a intervenção pelo Poder Executivo Municipal de Dourados e a investidura do secretário municipal de educação com *poderes para exercício de todas as atribuições do Presidente do Conselho. A quem caberá juntamente com os demais membros votarem a prestação de contas dos recursos do FUNDEB.* O Conselho do Fundeb e o SIMTED

gestores municipais, entre os meses de fevereiro a abril de 2020, deixando ainda mais evidente a importância do fortalecimento do Conselho institucionalizado, a participação popular em fóruns de debate que envolva o parlamento, entidades sindicais, movimentos sociais, comunidade escolar e em outros espaços caracterizados pela autogestão.

Em janeiro de 2021, na nova composição do Conselho (2021-2022) foi reeleita presidenta pelos demais Conselheiros. Contudo, no mês de março do mesmo ano, devido à reestruturação do Conselho, como exigiu a Lei do Fundeb permanente (Lei n.14.113/2020), deixou de ocupar a presidência do Colegiado.

A problematização que incitou a pesquisa e permitiu chegar a uma Tese da Tese foi sistematizada na seguinte questão: Quais os instrumentos de controle social do financiamento da educação básica reivindicados pelo sindicalismo docente no período de 1990 a 2017?

A Tese inicial da pesquisa foi refutada e a indicada é a de que os instrumentos de controle social do financiamento da educação básica que integram o Plano de lutas do sindicalismo docente das Resoluções de Congresso da CNTE são os Conselhos Escolares e o Conselho do Fundeb, com a função deliberativa, consultiva, a quem cabe à gestão do financiamento da educação básica. Propõem assim, Conselhos representativos autônomos nos aspectos administrativo, financeiro e pedagógico, orientados pelo princípio da gestão democrática. Também é reivindicado o Orçamento Participativo como forma de garantir o cumprimento dos dispositivos constitucionais e a definição de prioridades, o controle na aplicação de verbas financeiras, assim como mecanismos de controle e transparência, como Portais eletrônicos. Ademais, as Resoluções evidenciam a auto-organização popular em espaços caracterizados pela autogestão, a ampla participação popular na tomada de decisões sobre a repartição do Fundo público, seu direcionamento para financiar a educação básica e o controle dos gastos. Portanto, a agenda sindical acena para rupturas, alternativas revolucionárias, fora das estruturas do Estado capitalista, cuja face democrática não corresponde às demandas populares no aspecto social, político e econômico.

não reconheceram e questionaram a legitimidade da intervenção que só foi cessada após Recomendação Conjunta do Ministério Público Estadual (MPE) em 13/03/2020, na qual determina o fim da intervenção sob pena da prefeita e o secretário municipal de educação responderem por improbidade administrativa. Em 22/06/2020, o Ministério Público Federal (MPF) também se manifestou no sentido de cessar a intervenção no Conselho sob pena de incorrer sobre o mesmo crime. Diante disso, a presidenta eleita democraticamente reassumiu a liderança e as disputas em torno da devida aplicação da verba do Fundo e Programas.

Nesses termos, a delimitação da Tese possibilitada pelo seu objeto permitiu o alcance do objetivo geral, a saber: analisar os instrumentos de controle social do financiamento da educação básica reivindicados pelo sindicalismo docente no Brasil, no período de 1990 a 2017. A investigação se desdobra em outros 5 (cinco) objetivos específicos:

1. Investigar as configurações que o controle social do financiamento da educação básica pública assume nas distintas concepções de Estado materializadas no cenário global, desde o final da primeira metade da década do século XX.

2. Analisar a dialética dos elementos que constituem o controle social na política educacional no Brasil, a partir de sua análise no cenário latino americano e brasileiro, desde o final da década de 1980.

3. Apreender as configurações do controle social nos projetos de governo brasileiro a partir da segunda metade da década de 1990.

4. Analisar o controle social do financiamento da educação básica materializado no Estado brasileiro a partir do final da década de 1990.

5. Analisar os instrumentos de controle social reivindicados pelo sindicalismo docente, nas Resoluções de Congresso da CNTE, no período de 1990 a 2017.

São categorias básicas do estudo empreendido: Controle social, Financiamento da educação básica, Sindicalismo docente, sobressaindo-se na pesquisa o controle social como categoria central. As categorias serão conceituadas com base em autores que referenciam a posição crítica, histórica e dialética que dá corpo ao estudo, com o objetivo de problematizar a configuração do controle social reivindicado pelo sindicalismo docente, sua necessidade histórica que enseja o engajamento popular e a ação do Estado.

O controle social é aqui entendido de forma ampliada, em “uma perspectiva de participação, de ação democrática, de instrumentalização de mobilizações e práticas que influenciem tanto no plano decisório governamental quanto ao planejamento e financiamento dos serviços públicos” (LIMA, 2011, p.34). De tal modo, prevê a intervenção crítica da população no ciclo de política, ou seja, a ação popular desde o planejamento até a avaliação dos gastos na educação básica, em espaços institucionalizados e caracterizados pela autogestão.

Nestes termos, o controle social consiste na organização popular em espaços políticos, na esfera pública e contando com a participação social em Conselhos

representativos. Entretanto, focaliza-se a auto-organização dos trabalhadores expressa nos conselhos e na participação direta das massas populares (GRAMSCI, 1999) em práticas políticas opositoras ao sistema capitalista⁵, nas quais predominam as disputas, a correlação de forças entre as classes sociais, o controle social não tutelado pelo Estado, de forma a garantir a redistribuição das riquezas produzidas entre os trabalhadores e trabalhadoras.

Por este prisma, o controle social se dá a partir dos processos de participação, vistos como meio para a condução da democratização da sociedade brasileira, pelo controle popular das verbas públicas, as lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais, como a educação pública acessível a toda a população, à cidadania, é também a luta do povo por melhores condições de vida, como via de acesso aos benefícios construídos historicamente pela civilização, pela participação social, política e na economia produzida socialmente (GHON, 2003).

Assim, o controle social consiste na participação popular na repartição do Fundo público, sobre as ações do Estado e dos governos, entendendo que só tem o controle quem define sobre a quantidade e o uso dos recursos financeiros por meio da mobilização social e da pressão popular. Por essa via, há que se contar com a participação de setores populares na definição sobre o montante de recursos para financiar a educação básica pública, em grande medida paga por meio de impostos⁶ pela classe trabalhadora.

Tal concepção dialoga com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que estabelece a partilha dos recursos públicos, o acompanhamento e a participação dos cidadãos e cidadãs, de seus representantes em todo o processo da contribuição pública, desde a criação de impostos, às formas de repartição, aplicação, coleta, periodicidade do tributo e o acesso do povo às contas públicas (TEIXEIRA,

⁵ O Estado moderno capitalista se consolidou na segunda metade do século XIX, o qual se associa à democracia, com características liberais representativas constitucionais, baseada no investimento produtivo do trabalho assalariado, que se tornou um dos meios indispensáveis para o surgimento do capitalismo.

⁶ O Brasil é um dos países onde há grande desigualdade de renda e riqueza, a arrecadação de impostos não se dá de forma igualitária ou progressiva, de modo que a maior parte advém do salário recebido pela classe trabalhadora. Para Furtado (2002, p.22) esse quadro de concentração de renda começou a mudar com um sistema tributário socialmente mais justo, com tributação mais efetiva do sistema financeiro; revisão da carga fiscal que significa essencialmente uma nova forma de distribuição de renda, que hoje é irregular, pois recai de forma muito injusta sobre os segmentos de baixa renda, um sistema fiscal mais simples, mais transparente e que realmente atingisse os setores de alta rentabilidade, sobre gastos supérfluos (carros importados, bens de luxo, certas viagens ao exterior), enfim, um sistema fiscal para corrigir as desigualdades sociais.

2012). Desse modo, o controle social na educação básica tem relação com as condições materiais, o financiamento público que viabiliza a formulação, implementação e a avaliação das políticas educacionais.

Em se tratando dos Conselhos sociais, a quem cabe o controle interno das políticas de Fundos da educação básica, a concepção de controle social tem como princípio a gestão democrática no âmbito do sistema, com Conselhos atuantes de caráter deliberativo, que atribui o “poder de decisão final em matérias específicas nos instrumentos normativos próprios. [...] No exercício da função deliberativa, o conselho aprova, decide, estabelece normas e ações por meio de resoluções e pareceres” (BORDIGNON, 2013, p.69), é responsável pela gestão financeira e contribui com o debate acerca do montante de recursos a ser alocado na educação básica.

No Brasil, o controle social institucionalizado teve seu início a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1997, que focalizava investimentos financeiros no ensino fundamental. Dessa herança recente que o campo educacional passou a lidar com o controle social das políticas de Fundos, cujo acompanhamento e monitoramento da verba se dão por meio do Conselho representativo de segmentos da sociedade, pela mesma lei que regulamenta a política de Fundo.

Na sequência foi aprovada a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007, que inseriu o controle da verba do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e do Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA), garantiu recursos de acordo com o fator de ponderação, definiu os valores a serem repassados a cada etapa e modalidade de ensino, além de estabelecer a obrigatoriedade da fixação do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e, assim como o Fundef exigiu a aprovação de Planos de Cargos e Carreira no âmbito dos estados e municípios.

Por fim, foi regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Fundeb permanente, em 2020, enquanto política de Estado⁷. O novo Fundo manteve a

⁷ As políticas de Estado são ações nominadas na prática, em linhas gerais, são Políticas Públicas, que se constituem ao longo do tempo por meio da materialização dada pelos sujeitos históricos e, assim recebem a conotação para além de uma política governamental, ou seja, adquirindo a devida legitimação

abrangência das matrículas de estudantes da educação básica e modalidades de ensino e, como os outros dois Fundos também deu prazo para a reestruturação do Conselho de acompanhamento e controle social, manteve a obrigatoriedade do Plano de Carreira e o Piso Salarial do magistério.

No âmbito escolar, os Conselhos Escolares surgem na cena educacional na década de 1980, com importante papel na efetivação da gestão democrática, enquanto espaço com dinâmica de participação, de abertura e de diálogo a serviço da educação, em defesa do interesse comum e coletivo (ALVES, 2014). Constituem-se assim, como órgãos máximos de gestão escolar, a quem cabe gerir os recursos financeiros descentralizados diretamente às unidades escolares, além de atuar nos aspectos pedagógico e administrativo.

Cabe ressaltar que os Conselhos Escolares emergiram da necessidade de definir instrumentos de participação da comunidade escolar e local na gestão da escola, cuja regulamentação foi estabelecida no Artigo 14, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.9. 394/1996 (BRASIL, 1996). A partir disso, a legislação dos sistemas de ensino criou a possibilidade de constituir Conselhos Escolares deliberativos formados com representação de pais, alunos, professores, funcionários de escola e direção, com a finalidade de uma participação efetiva (BATISTA, 2014).

O controle social do financiamento da educação também está regulamentado no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, o qual foi promulgado pela Lei n.13.005/2014. Foi inserido como uma das estratégias da meta 20, que dispõe a necessidade do fortalecimento dos mecanismos e os instrumentos que assegurem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação por meio da “realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb” (BRASIL, 2014). Para tanto, deve contar com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos estados e dos municípios e os Tribunais de Contas.

Assim, há a necessidade histórica por participação popular na dimensão política, social e econômica, a reivindicação de setores organizados da sociedade civil que enseja a ação do Estado. Por isso, o controle social sobre a repartição do fundo público, a

no movimento social, político, econômico e cultural e, de fato, se transformam em uma política de caráter estatal (ARANDA,2017).

devida gestão das receitas arrecadadas e transferidas, de forma que sua aplicação seja efetivada, ao atender as demandas educacionais dos trabalhadores. Além disso, o controle efetivo e a transparência também são necessários na disputa por mais recursos para a educação básica, para a redução do desvio de verbas e a corrupção.

Desse modo, ganha centralidade a participação⁸ social e política, a luta das classes populares para que as classes dirigentes cumpram seu dever (BORDENAVE, 2013). Também se sobressaem às diretrizes transparência e descentralização que devem orientar a tomada de decisões e a implementação das ações pertinentes à política de financiamento, por meio de processos democratizadores de participação popular.

Compreende-se assim que parte significativa do Fundo público deve financiar a educação básica pública, que abrange as etapas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (BRASIL, 1996), cuja alocação em políticas educacionais conte com a participação popular, sob a perspectiva da soberania popular⁹, a partir da auto-organização política que valoriza a vontade do povo, a participação política de cidadãos de direitos, que discutem as ações a eles destinadas, com base nos interesses e decisão da maioria.

Tal perspectiva fundamenta-se na concepção teórica da democracia republicana difundida por Jean-Jacques Rousseau que, em meados do século XVIII propunha uma sociedade alternativa, de viés democrático e popular, evocando o conceito de democracia de autogoverno, de liberdade e igualdade¹⁰ de participação, com o ingresso das camadas populares na tomada de decisões. Rousseau também elaborou uma crítica radical à sociedade da época e apontou os limites ideológicos do liberalismo no *Discurso sobre a Desigualdade* (COUTINHO, 2008).

⁸ A participação pode assumir uma diversidade de concepções. Nesse sentido, a participação popular significa a crítica e a radicalização das práticas políticas opositoras ao sistema dominante, enquanto que a participação social a categoria central é a sociedade que se institucionalizou com a CF por meio de mecanismos de representação institucionalizados e órgãos de acompanhamento das políticas públicas (RODRIGUES, 2007)

⁹ A soberania popular pauta-se na concepção republicana de democracia também denominada como democracia participativa. Rousseau como precursor considera a importância e necessidade de uma auto-organização política da sociedade, valoriza a vontade do povo manifesta por sujeitos sociais e políticos a soberania de uma coletividade política. Os atores sociais possuem direitos e são atores políticos, considerados cidadãos discutem as ações a eles destinadas e decidem com base nos interesses da maioria (ALVES, 2014).

¹⁰ Rousseau defendia uma sociedade formada por pequenos proprietários camponeses, ou seja, defendia uma sociedade onde houvesse igualdade e independência econômica. Sua teoria não exige igualdade absoluta [...], mas destaca que as diferenças existentes não deveriam conduzir à desigualdade política (PATEMAN, 1992, p 36).

A igualdade política é vinculada ao conceito de democracia¹¹ que concebe o poder amplamente distribuído, devendo assim, ser “estendido sem qualquer tipo de discriminação, ao maior número possível de membros adultos da comunidade” (UGARTE, 2004, p.95). Esta atribuição igualitária supera as diferenças de classe social, não sendo vista como empecilho que possa influenciar a capacidade do povo intervir no processo político de participação, em termos de formulação, deliberação, garantindo dignidade política aos indivíduos. Há que ser de forma livre, ou seja, sem condicionamentos e entre opções reais de escolha.

Para os teóricos contemporâneos que discutem o tema participação, tais como: Nobre (2004), Gohn (2003), Habermas (1995), Pateman (1992), Rosseau é o principal expoente da democracia de viés republicano e, conseqüentemente da participação cidadã. Sua vertente teórica apresentada em *O contrato social* traz a compreensão da natureza do sistema político que é vital para a teoria da democracia participativa em um Estado democrático de direito.

Rousseau (1965, p .42) classifica a soberania como o poder “dirigido pela vontade geral”, o que a define é o número de vozes que o interesse comum as une. Isto é, o exercício da vontade geral considerada indivisível e indestrutível, pois é coletiva, tende à igualdade entre os cidadãos, os coloca sob as mesmas condições e faz com que todos usufruam dos mesmos direitos sempre tendo em vista o bem comum, ao contrário da vontade particular, que por sua vez, tem sua natureza que versa para preferências individuais.

O papel da participação na teoria política de Rosseau “apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, [...] provocando um efeito psicológico sobre os que participam” (PATEMAN, 1992, p.35). Assim, há uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas daqueles que participam. Mais ainda, a participação é concebida como meio para que os sujeitos sejam governados pela lógica da operação da situação política que eles mesmos criaram, o que impossibilita a existência de governantes individuais, assegurando igualdade política nas decisões tomadas.

Em oposição à soberania popular, o norte americano Schumpeter (1961) propõe a teoria econômica e elitista da democracia, segundo a qual, a qualidade democrática de

¹¹ A palavra democracia (governo do povo) tem origem na Grécia antiga e o princípio democrático tal como conhecemos hoje tem suas bases nos ideais da igualdade, da liberdade e da fraternidade adotados na Revolução Francesa, no final do século VXIII (RODRIGUES, 2007, p.75).

uma sociedade não se encontra determinada pelo grau de participação cidadã. Sua doutrina clássica do século XVIII contesta a possibilidade da existência de um bem comum que represente a vontade geral do povo, pois para diferentes indivíduos e grupos, o bem comum significa coisas muito diversas, devido a sistemas plurais de valores.

Assim, mesmo que um bem comum seja suficientemente definido como o máximo de satisfação econômica do utilitarista, fosse aceitável por todos, ainda assim não se teriam soluções igualmente definidas para os casos individuais, pois haverá divergências, por isso, “desvanece-se no ar o conceito de vontade do povo ou da *volonté générale*, adotado pelos utilitaristas, pois esse conceito pressupõe um bem inequivocadamente determinado e compreendido por todos” (SCHUMPETER, 1961, p.307). Logo, falha a ideia do bem comum, pois a vontade do povo e o bem comum, como pilares da doutrina clássica, inevitavelmente se reduzem a pó.

Por esse viés, a democracia se constitui segundo a concepção liberal, que para Habermas (1995) trata-se de um processo de seleção das elites para ocuparem espaços de comando por meio de eleições periódicas. O povo não é visto como unidade ideal, e, sim, dividido em grupos antagônicos e concorrentes, com uma autonomia limitada e submissa ao governo central. Resume-se assim, ao direito de votar¹², que nega formas distintas de direitos políticos e sociais, como a organização sindical e de greve.

Com efeito, a democracia é um conceito em disputa por setores organizados da esquerda e da direita, com significados e práticas distintas. Com sentido progressista consiste na participação política e econômica dos trabalhadores, na autonomia plena na tomada de decisões, na qual prevalece a soberania popular, por outro lado, a participação e a autonomia podem ser tuteladas, amarradas e direcionadas para atender aos interesses do poder central (LIMA, 2015).

No Brasil, ganha centralidade o marco constitucional de 1988 que instituiu a democracia participativa como princípio político, prevê o exercício do direito ao voto e ser votado, assim como a participação dos cidadãos e cidadãs nos rumos da cidade, Estado e País. Dentre os instrumentos de participação presentes no ordenamento

¹² O sufrágio universal é uma conquista da classe trabalhadora e, particularmente do movimento feminista, das chamadas “sufragetes”. Foi conquistado na Inglaterra somente em 1918. Até então, o liberalismo negava a participação política do povo, somente varões que dispunham de propriedades ou pagavam um determinado montante de impostos vigorou nos regimes liberais até início do século XX. Enquanto que o direito de organização e de greve só foi reconhecido nos anos de 1970 do século XIX, após a Comuna de Paris (COUTINHO, 2008).

jurídico nacional: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, conselhos gestores, se constituem como direitos políticos que fortalecem a ação coletiva, pois envolve a sociedade na tomada de decisões (BRASIL, 1988).

Os instrumentos da democracia participativa têm respaldo legal no Parágrafo único, do Artigo 1º, da CF que estabelece “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988). A Lei Maior apesar de não se referir aos Conselhos na área da educação, estabelece a gestão democrática do ensino como um dos princípios que deve nortear a educação brasileira, até então, não regulamentada legalmente, pois caberia a LDB, Lei n.9. 394/1996, regulamentar a matéria (PINTO, 2008).

A concepção de gestão democrática que pauta os estudos e as análises desta pesquisa referencia-se na dimensão financeira, política-pedagógica e administrativa, contando com a participação popular em todos os níveis de decisão e de execução das políticas educacionais, de forma direta e indireta, ou seja, por meio da auto-organização da população e de representantes eleitos democraticamente, a quem cabe tomar as decisões com base na consulta e vontade da maioria do segmento que representa. Desse modo, manifesta-se no interior das instituições educacionais e no âmbito dos sistemas de ensino, orientada para a participação popular e social, o controle sobre as ações do governo e do Estado, primando pelo desenvolvimento da consciência crítica.

Assim dentro e fora dos limites da institucionalidade no Estado capitalista, a participação do povo em espaços democráticos busca a emancipação política da população para superar o poder falseado nas mãos do povo, sob a crença de uma possível participação assentada em bases liberais, com autonomia entendida como “potencialização dos sujeitos e das instituições em fazer as melhores escolhas para a satisfação das necessidades de forma coletiva” (LIMA, 2015, p.10).

Assim, as análises sobre os instrumentos de controle social do financiamento da educação rompem com os conceitos de eficiência e eficácia, de concepção gerencial¹³, no monitoramento dos recursos, apontando para rupturas em relação ao modelo de controle social incorporado pela orientação política neoliberal, tendo como premissa a

¹³ Lima e Gandin (2017) ao tratarem das ideias de Clarke e Newman (1997) destacam que o gerencialismo é um modelo de gestão do Estado, uma formação cultural e um conjunto de ideologia e práticas. Dentre suas formas de poder se sobressai a produção de uma cadeia de gerenciamento à distância, que visa a economia, eficiência e efetividade, com a incorporação da lógica do mercado entendida como superior ao público, com base no discurso de oferecimento de serviços com melhor custo-benefício.

perda de seu sentido originário, sem desconsiderar que também é resultante da guerra de posição¹⁴ na sociedade civil. No plano ideológico e de convencimento, de luta, de disputa política de movimentos e entidades progressistas, de correlação de forças, visando à ampliação dos interesses das classes populares em espaços democráticos.

Com efeito, a política de financiamento da educação básica materializa o direito¹⁵ à educação, entendido como parte do reconhecimento do saber sistemático “[...] da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação” (CURY, 2002, p.260). A educação como Direito é dever do Estado, devendo ser assegurada por meio de políticas públicas específicas, via programas e ações, para a implantação de um Programa de governo (HÖFLING, 2001).

Para assegurar o direito à educação no Brasil há fontes de recursos permanentes provenientes da vinculação constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas dos estados e municípios e 18% (dezoito por cento) da União (BRASIL, 1988), direcionados via políticas de financiamento da educação básica pública e regulamentadas em um sistema normativo nacional.

Também há a fonte de custeio denominado Salário Educação a ser investido em programas e projetos da educação básica, além do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb/2020), composto por 20% (vinte por cento) de receitas estaduais e municipais específica, a ser complementado com 5% (cinco por cento) das mesmas receitas que compuseram o Fundo pelos entes subnacionais.

Contudo, há reivindicações do sindicalismo docente, no que se refere ao aumento dos investimentos financeiros com base na atribuição supletiva e redistributiva¹⁶ da União aos Estados e Municípios; a regulamentação do Custo Aluno

¹⁴ A guerra de posição compõe a concepção inerente ao Estado ampliado. Tem como eixo a hegemonia, a partir da articulação de uma política de luta entre as classes sociais onde o proletariado se tornaria classe dirigente, conquistando a direção político-cultural e o consenso junto aos diversos estratos sociais. A guerra de posição é a luta travada entre as classes e os grupos sociais, visando a conquista de espaços na sociedade civil e na sociedade política. É a luta por hegemonia (LIGUORI; VOZA, 2017).

¹⁵ O direito à educação é direito declarado na Constituição de 1988. A matriz constitucional de 1988, seu núcleo basilar situa-se em 3 (três) pilares fundamentais: “a arquitetura de um Estado Democrático de Direito; a arquitetura principiológica humanística e social da Constituição da República; a concepção constitucional de direitos fundamentais da pessoa humana” (DELGADO,DELGADO, 2017, p. 21).

¹⁶ A função redistributiva irá desembocar no estabelecimento de uma política de fundos complementados por recursos federais. A função supletiva é operacionalizada por programas federais, sejam aqueles de

Qualidade (CAQ) e do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI); a implementação do percentual de 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto (PIB), a vinculação de 75% (setenta e cinco por cento) dos *royalties* do petróleo à educação, das receitas resultantes da exploração de petróleo e gás natural, que juntas poderiam garantir a democratização do ensino público, em termos de acesso e permanência com qualidade socialmente referenciada¹⁷.

Além da participação popular na definição sobre a destinação do Fundo público para arcar com gastos com a educação básica, entende-se que a ampliação do financiamento da educação, via revisão da política educacional econômico-financeira deve ser integrada a formas significativas de controle social, devendo inclusive se fazer presente no Plano de lutas das entidades sindicais.

Isso porque, mesmo com as garantias constitucionais e avanços referendados em legislações no cenário educacional brasileiro, que resultaram no aumento de repasses financeiros, por meio de um incremento substantivo por “terem sido bastante ampliados em decorrência das políticas de fundos” (FERNANDES; FERNANDES, 2015, p.134), os professores da educação básica ainda se encontram em uma condição social precária, em termos salariais, colocando a profissão e os profissionais em verdadeira crise, no que se refere a sua identidade, formação e a própria “sobrevivência intelectual (custear cursos, comprar livros, frequentar cinema, teatro etc.)” (GATTI, 2012, p.95).

Além do mais, pelo fato do Brasil se tratar de um Estado federado, cada ente subnacional tem a autonomia de fixar a remuneração, o que muitas vezes converge em salários baixos, falta de reajustes salariais aos trabalhadores e trabalhadoras em educação que não atendem a legislação nacional, péssimas condições de progressão na carreira, pagamento de abonos e gratificações não incorporados ao salário base. Assim como um reduzido investimento na melhoria dos prédios escolares, mobiliários, recursos pedagógicos, também devido à dificuldade de acompanhamento dos recursos financeiros recebidos nas esferas estadual e municipal.

Desse modo, a aprovação de normas jurídicas não significa sua execução, apesar de ser um marco institucional e político imprescindível, evidencia que há um problema estrutural no Brasil, pois apesar da construção de leis que asseguram a execução da

incidência direta nas escolas, sejam aqueles que necessitam de conveniamento com os entes federados subnacionais (ARAÚJO, 2012, p. 51).

¹⁷ A educação com qualidade socialmente referenciada é no sentido de atender a todos os sujeitos históricos, sem distinção em qualquer aspecto da vida ou âmbito de formação, portanto prima pelo ser humano e não pelo mercado (ARANDA; LIMA, 2014).

política de financiamento da educação básica pública estas nem sempre são implementadas pelos governos locais. Portanto, a implementação das garantias legais tem dependido da pressão política, do movimento reivindicatório e de negociações intensas entre governos e o sindicalismo docente, demonstrando a importância do movimento sindical para pressionar as instituições do Estado, de forma que as legislações sejam efetivadas.

Nessa direção, para que um direito seja reconhecido deve ser garantido e, para isso, a primeira garantia é que ele esteja inscrito em lei de caráter nacional. Mas, quando a lei não é identificada e reconhecida entra a dimensão da luta, pela sua inscrição democrática, pela sua efetivação de forma mais realista possível, contra descaracterizações mutiladoras. No campo educacional, “todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais” (CURY, 2002, p.247).

A ação sindical da educação tem sido imprescindível para o sucesso dessa empreitada. Há que se contar com a potência dos sindicatos de base (sindicatos municipais, estaduais, e federação estadual) e da Confederação Nacional dos trabalhadores em educação, a quem cabe organizar nacionalmente a luta dos professores da educação básica brasileira no processo de disputa por um projeto de educação que também significa um projeto de sociedade, por isso, tem repercussão no campo educacional e social.

Atualmente, a estrutura sindical do sindicalismo docente é organizada em sindicatos municipais, estaduais, Federação estadual¹⁸ e Confederação nacional. Entre as entidades de classe há uma relação verticalizada para atuarem estrategicamente na organização da luta dos trabalhadores em educação em torno da escola pública, na luta econômica para garantir as condições materiais de existência e na luta histórica pela transformação social.

Nessa estrutura as entidades municipais são representadas legalmente pelo Sindicato estadual ou Federação, enquanto que a Confederação Nacional dos

¹⁸ A Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS) é a única entidade de trabalhadores em educação pública de segundo grau, dentro da estrutura sindical brasileira. Enquanto em outros estados brasileiros, as entidades estaduais de profissionais da educação são sindicatos de professores e/ou trabalhadores da educação, no Mato Grosso do Sul não há um sindicato estadual. Assim, não há trabalhadores diretamente filiados a FETEMS, mas trabalhadores filiados a sindicatos municipais, e estes filiados à FETEMS (GOUVEIA; FERRAZ, 2015, p.166).

Trabalhadores em Educação (CNTE) representa nacionalmente as entidades estaduais e municipais a ela filiada, esta por sua vez é representada internacionalmente pela Internacional da Educação (IE), Entidade de Grau Superior. Cada entidade de base e a Confederação nacional tem a opção de filiar-se à Central Sindical¹⁹ de igual tendência ou não ter filiação.

A CNTE resulta da união dos trabalhadores e trabalhadoras assalariados do magistério público e privados em defesa de seus direitos imediatos e histórico. Surgiu da unificação dos professores primários e secundários em uma mesma entidade, a Confederação dos Professores do Brasil (CPB), que se consolidou em termos de movimento social e político, entre 1982 e 1988 (MONLEVADE, 2014), no período de redemocratização do Brasil.

A entidade federativa foi a principal via de organização do sindicalismo docente, quando ainda era proibida a sindicalização para o funcionalismo público. Em 1990, a CPB se transformou em Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), para unificar várias Federações setoriais da educação numa mesma entidade nacional.

Com isso, o caráter associativo foi substituído pela organização e estrutura de entidade de natureza sindical. Em 2015, após o 12º Congresso Nacional da CUT (CONCUT), a Confederação passou a integrar a estrutura organizativa da CUT, por ramo de atividade, de forma orgânica, na dimensão interna e externa, no sentido ser atuante, representativa e classista (CNTE, 2014).

Tanto a organização como a estrutura e as correntes filosóficas que compõem o sindicalismo docente incide sobre objeto de estudo no cenário histórico e político em que foram reivindicados os instrumentos de controle social do financiamento da educação básica no Estado Nação brasileiro, focalizando seus efeitos, objetivos, possíveis razões de seu sucesso ou fraquezas, bem como a concepção de participação, de controle social e gestão empregada, são questões levantadas para se chegar à resposta do problema.

O marco teórico que orienta a pesquisa é alicerçado em conceitos da totalidade, inerentes ao Estado ampliado. Consiste em um novo protagonismo do Estado registrado no século XX, em contextos políticos diversos, seja no campo econômico, na organização da sociedade e na criação do consenso, tendo como categorias: sociedade

¹⁹ A CNTE é filiada a Central Única dos trabalhadores (CUT) desde 1988.

civil, sociedade política, sociedade regulada, consenso, hegemonia, guerra de posição, guerra de movimento.

O Estado é compreendido como resultado da formação de dois grandes planos que têm por função conservar ou promover determinada base econômica: a superestrutura ou sociedade política que inclui o parlamento, o executivo e o judiciário, têm a função de ditadura ou aparelho coercitivo de dominação da classe burguesa, que molda a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento; a sociedade civil ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida por meio de organizações religiosas, associações, escolas, sindicatos, partidos políticos, buscam arregimentar consensos para manter a classe dominante no poder e o Estado dividido em classes sociais (GRAMSCI, 1978).

Nesse sentido, o Estado²⁰ (sociedade política e sociedade civil) é lugar de contradição e de luta entre as classes sociais, que concentra e manifesta as relações sociais de classe, onde ocorrem conflitos. É atravessado por uma correlação de forças antagônicas, de luta pela conquista do consenso, de disputa pela hegemonia²¹, pela direção política, sendo assim, ao mesmo tempo, instrumento da classe dominante e lugar de conflito. Isso porque, a classe subalterna luta para construir uma hegemonia alternativa à dominante, disputando com a classe no poder as trincheiras pelas quais se propagam o consenso, em detrimento do conflito²².

Assim, para compreender e analisar o controle social no Estado capitalista se mostra apropriada a concepção teórica de Antônio Gramsci. Isso porque, a escolha do método decorre do objetivo da ação de controle sobre o Estado e governos sob observação, de seu escopo social em constante disputa no terreno político nos campos

²⁰ O Estado abrange a sociedade política, correspondendo basicamente ao núcleo governamental que exerce o domínio legal através dos mecanismos de controle e coerção sobre toda a sociedade, sendo esta constituída pelo conjunto dos organismos públicos cuja função vem sendo historicamente exercida com base na coerção e na manutenção, sempre direcionadas pela forças da ordem estabelecida, bem como pela sociedade civil, compreendendo os aparelhos privados de hegemonia (ARANDA, 2009).

²¹ O termo *hegemonia* deriva do grego *eghestal*, que significa “conduzir”, “ser guia”, “ser líder”; ou também do verbo *eghemoneuo*, que significa “ser guia”, “proceder”, “conduzir”, e do qual deriva “estar à frente”, “comandar”, “ser o senhor”. Por *eghemonia*, o antigo grego entendia a direção suprema do exército. Trata-se, portanto, de um termo militar. Hegemônico era o chefe militar, o guia e também o comandante do exército (GRUPPI, 1978).

²² Aranda (2004) ao analisar a construção e reconstrução do conhecimento sobre gestão da educação na América Latina, com base em Sander (1995), afirma que as teorias organizacionais e administrativas adotadas historicamente são pautadas na “tradição funcionalista do consenso” e “tradição interacionista do conflito”. A primeira, fundada no positivismo e evolucionismo e a segunda no marxismo, no anarquismo, na fenomenologia, na teoria crítica e na abordagem da ação humana. Portanto, a crítica fundamentada, a reflexão e a dialética caracterizam a gestão da educação embasada nas teorias interacionistas do conflito.

de esquerda e da direita, do público e do privado, do transformador e do conservador, resultante de uma síntese dialética, fruto de embates, de guerra de posições.

Ademais, o pressuposto teórico dialoga com o importante papel do sindicato docente, a quem cabe propor e provocar mudanças no sistema educacional, por meio de ações coletivas de confrontação, visando às demandas sociais. Nesse sentido, a partir dos conflitos protagonizados na sociedade civil intervêm para obter maior qualidade educacional, contribui para solucionar problemas dos contextos educacionais, assim como, pode favorecer a emancipação humana dos trabalhadores em educação, organiza e agrega lutas mais gerais. Gramsci, apesar das críticas²³ aos sindicatos dos países da Europa Ocidental, por entender que não podem servir como instrumento de renovação radical da sociedade, afirma que,

Os sindicatos de profissão e de indústria são as vértebras sólidas do grande corpo proletário. Eles elaboram as experiências individuais e locais, e as acumulam exercendo aquele nivelamento nacional das condições de trabalho e de produção em que se baseia concretamente a igualdade comunista (GRAMSCI, 1981, p.44).

Ademais, na luta política o recurso mais potente, o meio eficaz de unificação, de dominação dos trabalhadores é exercido por uma pluralidade de organizações como Conselhos, Partidos Políticos. Contudo, a ênfase é nos Conselhos que exerce papel decisivo no controle do processo produtivo, sendo a base para a construção do Estado socialista, como resultado da articulação de vários Conselhos em um Conselho Executivo Central, competindo a ele a conquista do poder econômico, o controle de classe e do Estado. “O Conselho é a massa, explorada, tiranizada, forçada ao trabalho servil, e por isso tende a universalizar toda a revolta, a dar valor e capacidade de decisão a todos os seus atos de poder” (GRAMSCI, 1981, p.103).

Assim, para Gramsci o controle se dá por meio da organização dos trabalhadores no Conselho de Fábrica, visto como principal ferramenta da organização do proletariado. O Conselho é considerado a célula da organização dos trabalhadores, contando com a representação de “[...] todos os ramos do trabalho, proporcionalmente à

²³ Para Gramsci (1919, p.41) os sindicatos profissionais, as Câmaras de Trabalho, as Federações Industriais, a Confederação Geral do Trabalho, são o tipo de organização proletária característico do período da história dominado pelo capital. Em um certo sentido pode-se afirmar ser ele parte integrante da sociedade capitalista, e tem uma função que é inerente da sociedade capitalista, e tem uma função que é inerente ao regime da propriedade particular.

contribuição que cada profissão e cada ramo de trabalho dá à elaboração do objeto que a fábrica produz para a coletividade, a instituição é de classe, é social [...]” (GRAMSCI, 1981, p.42).

Portanto, o pensador italiano coloca como caminho para a superação do Estado burguês a criação de uma base orgânica do Estado em contraposição ao Estado democrático parlamentar, por meio da organização dos trabalhadores no Conselho operário, a aquisição da consciência política comunista e do autogoverno das massas operárias. Em artigo publicado em 1919, que compõe o livro *Conselhos de Fábrica* (1919-1920) Gramsci afirma que:

A Ditadura Proletária quer suprimir a ordem da produção capitalista, quer suprimir a propriedade privada, pois somente desta maneira pode ser suprimida a exploração do homem pelo homem. A Ditadura Proletária quer suprimir a diferença de classes, quer suprimir sua luta, pois somente assim pode ser completa a emancipação social da classe e a se servir dessa força armada para dominar a classe exploradora seja suprimida e não possa renascer (GRAMSCI, 1981, p.53).

Para tanto, a consciência de classe, a compreensão de si mesmo e das contradições da sociedade é imprescindível para a inserção ativa nos embates hegemônicos entre as classes operárias e a burguesia. Por isso, Gramsci aprofunda a “estreita ligação entre intelectuais, política e classe social, mostrando que a filosofia, tal como a educação, deve tornar-se “práxis política” para continuar a ser filosofia e educação” (SEMERARO, 2006, p.374), uma vez que, a escola não se explica por ela própria e sim pela relação que mantém com a sociedade.

A filosofia da práxis trata-se do vínculo inseparável entre a teoria e prática, o pensamento e a ação articulados entre si, permanentemente. Um mecanismo ideológico para expandir a consciência das massas sobre o mecanismo da política e da cultura e sobre a determinação histórica e econômica das ideias, tornando as massas populares melhor capacitadas para controlar suas vidas e dirigir a sociedade ou controlando os que a dirigem.

Tal filosofia, isto é, a tomada de consciência, com referência à hegemonia política como processo educativo, deve ser o ponto de partida de um novo profissionalismo de intelectuais e mestres educadores. Assim, a educação também tem grande importância na luta revolucionária. Para isso, educar deve colocar fim a

separação entre *Homo faber* e *Homo sapiens*, já que pensar e agir são inseparáveis, são dois aspectos da mesma realidade.

No campo educacional significa resgatar o sentido estruturante da educação e sua relação com o trabalho, que contemple grandes conteúdos, bem como possibilidades criativas e emancipatórias. Para transformar essas ideias e princípios em práticas concretas, as ações não podem ser “encerradas no terreno estrito da pedagogia, mas tem de sair às ruas, para os espaços públicos, e se abrir para o mundo” (MÉSZÁROS, 2008). Nesse sentido,

A crítica à distinção tradicional entre o ‘trabalho manual’ e o ‘trabalho intelectual’ é um dos elementos mais importantes para a elaboração de uma nova teoria da educação. Segundo Gramsci, essa distinção é ideológica, na medida em que desvia a atenção das funções reais, no interior da vida social e produtiva, para os ‘aspectos técnicos’ do trabalho. Em qualquer trabalho físico, até mesmo no mais degradante e mecânico, existe um mínimo de atividade intelectual. Assim, portanto, podemos dizer que todos os homens são intelectuais: porém nem todos exercem a função de intelectuais na sociedade. Não existe atividade humana da qual se possa excluir absolutamente alguma participação intelectual: não é possível separar o *homo faber* do *homo sapiens* (MONASTA, 2010, p.21, grifos do autor).

Por esse viés, Gramsci propõe a escola que segue o modelo unitário, de ofício, sem a separação ideológica entre a formação técnica e profissional (para o trabalho) e a formação cultural e científica para o desenvolvimento “espiritual” da humanidade, visando à direção política do país. Isso significa uma educação universal para todos, financiada pelo Estado, com um vínculo estreito entre a escola e o trabalho, assim como, entre a educação técnica e a educação humanista, enfim a “hegemonia política” como processo educativo, seguida de escolas profissionais de ensino superior, teóricas e práticas, como princípio educativo.

No Caderno 12 (1975), no qual dedicou algumas linhas à escola e educação, Gramsci considera que a escola é necessária, uma espécie de sementeira de intelectuais, tradicionais e/ou orgânicos, inevitavelmente envolvidos na luta pela hegemonia política de uma ou outra classe social, mas defende a necessidade de recriá-la profundamente. Entende assim, que deve ser feito um debate aberto sobre os objetivos da educação e sobre os valores subjacentes à ação educativa, bem como evidencia que não é o único local para a formação de intelectuais, pois para essa tarefa, contribuem também outros espaços sociais como o partido político, a fábrica, a atividade política, a participação nas

organizações, nos movimentos sociais e culturais.

Nessa direção, o pressuposto teórico do pensamento de Antonio Gramsci²⁴, da matriz teórica histórico-materialista, assume a perspectiva crítica-dialética, portanto, insere-se no campo da investigação política, da ciência, filosofia e sociologia. O filósofo italiano centra sua análise no Estado e sociedade civil, segundo uma perspectiva crítica, histórica e dialética, contribuindo para o entendimento de situações contraditórias, a partir da compreensão do todo.

O método crítico- dialético traz uma contribuição complexa e transformadora do ponto de vista da relação sujeito-objeto, segundo uma perspectiva relacional, cuja abordagem focaliza a perspectiva teórico-metodológica da totalidade. Segundo Kosik (1986, p.35-36) a totalidade não significa todos os fatos. “Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido”. No entanto, acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade.

Por esse viés, o concreto é a síntese de múltiplas determinações, com característica de unidade do diverso, das relações e características gerais do objeto (partes do todo) para, através da análise da estrutura interna do fenômeno, chegar a sua síntese. Portanto, o movimento dialético é o caminho para compreender o todo, para torná-lo claro e explicá-lo, o todo através da mediação das partes para compreender sua múltipla causalidade e funcionalidade no âmbito da totalidade concreta, como princípio estruturante da realidade.

O aporte metodológico da pesquisa tem por base a pesquisa documental. Para seu desenvolvimento recorreu-se a fontes documentais primárias, tais como, Leis, Resoluções, Emendas Constitucionais, Notas públicas. Contudo, a investigação focaliza as Resoluções de Congresso da CNTE produzidas entre os anos de 1990 a 2017, que passou a integrar o *corpus* documental da pesquisa após orientação da professora Elisangela Scaff na banca examinadora de qualificação. O acesso ao material só foi possível devido ao compartilhamento, via *email*, pela Professora Dr^a. Andréia Barbosa Gouveia (PPGE/UFPR), que possui o arquivo em seu acervo pessoal.

²⁴ Antonio Gramsci foi preso pelo fascismo da Itália, em 08/11/1926, aos 35 anos de idade. Foi secretário-geral do Partido Comunista da Itália e deputado do Parlamento italiano. Dois anos após sua prisão em Túri obteve autorização para manter em sua cela o material necessário para escrever. A partir de então, até abril de 1935, enquanto sua saúde lhe permitiu continuar trabalhando, produziu vinte e nove volumes dos chamados *Cadernos do cárcere*, publicados após sua morte em 27/04/1937 (COUTINHO, 2011).

No entanto, observou-se que as Resoluções de 2002 e 2005 não compunham o material encaminhado. Por conta disso, a pesquisadora requereu diretamente à entidade sindical por 2 (duas) vezes (maio e junho de 2021), mas obteve a resposta de que não seria possível ter acesso às Resoluções devido ao período de pandemia do Covid 19, pelo fato da entidade encontrar-se fechada e os documentos inacessíveis. Cabe ressaltar que na página eletrônica da CNTE só estão disponíveis as Resoluções dos anos de 2014 e 2017.

Também integra o estudo documental desta pesquisa o plano de ação pensado para o Estado ou específico da área educacional, expresso em documentos de caráter técnico de âmbito nacional, nos quais é evidenciado o papel do Estado e a concepção de controle social do financiamento da educação básica, a partir das metas prioritárias, pois é o que sustenta as ações e políticas de intervenção na educação pública, sendo eles: *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE/1995), *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE/2008), *Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional* (2015); *Uma Ponte para o Futuro* (2015) e o *Plano PluriAnual* (PPA/2020).

A análise sobre a configuração da ação de controle social da educação básica pública materializada no Estado brasileiro recai em normas de âmbito nacional, sendo elas: Lei 9.424/1996, instituída pela Emenda Constitucional n.14/96, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; Lei 11.494/2007, instituída via Emenda Constitucional n.53/2006, trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB); Lei 14.113/2020 regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais, promulgada após a Emenda Constitucional 108/2020 que ampliou o alcance do Fundeb a título de complementação da União e o tornou uma política de Estado.

Sobre a pesquisa documental, Cellard (2008) entende que se trata do momento de reunir as partes do todo, sejam eles, os elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, conceitos chave. Os dados levantados durante o processo de elaboração da investigação serão relacionados e interpretados sob uma perspectiva descritiva, prescrita e analítica.

Quanto à pesquisa bibliográfica, cabe destacar que, com o intuito de cercar e delimitar o objeto foi feita a pesquisa do tipo “estado do conhecimento”, que segundo

Romanowski e Ens (2006) indica como procedimento relevante para detectar critérios de ineditismo quanto a determinado objeto que, no caso desta Tese é o controle social do financiamento da educação básica reivindicado pelo sindicalismo docente. Além disso, é importante destacar que as produções levantadas também contribuem para a interlocução, ao longo dos capítulos, com autores que também pesquisam o tema em questão.

Assim, partiu-se na busca de Teses e Dissertações, leitura, fichamento e resumo bibliográfico de livros, artigos em revistas científicas, jornais virtuais, que tratam da temática e que apresentam dados relevantes para a investigação. Tal procedimento se dá por meio do acesso e consulta a registros disponíveis, ou seja, da análise dos resultados de pesquisas já desenvolvidas e materializadas em documentos impressos, tais como: livros, artigos, Teses, conforme descreve Severino (2007), e disponíveis em páginas eletrônicas.

O levantamento do que já foi produzido sobre o controle do financiamento da educação básica objetivou constatar o objeto de estudo mais recorrente, as abordagens, os resultados, bem como, demonstrar a relevância e o ineditismo desta investigação, de forma que possa vir a contribuir com a construção de novos caminhos, de aspectos ainda não abordados em pesquisas já desenvolvidas.

Para localizar o que já foi produzido sobre controle social em nível de Mestrado e Doutorado, elegeu-se como *site* de busca o Banco de Dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), pelo fato de ter um número significativo de trabalhos científicos disponíveis em sua página eletrônica, possibilitando o acesso à produção do conhecimento.

Definiu-se como descritores “controle social *and* educação”. Na primeira etapa do estudo, foram localizados 1.665 trabalhos de diversas áreas do conhecimento, com o refinamento na busca para a área de conhecimento educação reduziu-se para 33 (trinta e três) pesquisas, destas apenas 13 (treze) tratavam do controle social dos recursos da educação básica, com recorte temporal a partir da década de 1990.

Após o enquadramento das produções nos critérios selecionados, optou-se pela organização das pesquisas em nível de Mestrado e Doutorado em quadros distintos, por esta pesquisa tratar-se de produção científica em nível de Pós-Graduação *Stricto Sensu* e para contribuir com a visualização do enfoque dado ao objeto de estudo nas pesquisas desenvolvidas e seus resultados nos dois níveis.

Foram evidenciados nos quadros os autores, orientadores, as Universidades nas quais as pesquisas estão vinculadas, o título de cada trabalho, o ano de produção, as categorias e subcategorias que se destacam nas pesquisas selecionadas. Na sequência, passa-se para a análise descritiva das investigações localizadas.

Quadro 1: Teses produzidas na área da educação no Brasil localizadas com os descritores “controle social *and* educação” que tratam do controle social dos recursos da educação (2007 e 2015)

Autor Orientadora Universidade	Título	Ano	Categorias/Subcategorias
Juca Gil Lisete Regina Gomes Arelaro USP	Financiamento da Educação e Gestão Democrática: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União	2007	Conselho do FUNDEF Atribuições, ações, omissões
Henrique Guimarães Coutinho Janete Maria Lins de Azevedo UFP	Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e a Gestão Municipal da Educação: um estudo em municípios nordestinos	2015	Conselho do FUNDEB Gestão e participação social

Fonte: elaborado pela autora com base no Banco de Dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), 2019.

Gil (2007), em Tese intitulada *Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União*, analisa os trabalhos do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, no âmbito da União. Com base em atas produzidas durante as reuniões do mencionado Conselho buscou analisar sua organização, no que se refere à periodicidade das reuniões, a presença dos conselheiros, os conteúdos dos trabalhos.

Na pesquisa concluiu-se que, o Conselho não foi um instrumento capaz de expressar novas alternativas referentes ao seu poder de vigilância perante o Estado e propõe a seleção de conselheiros com capacidade técnica, autonomia financeira e administrativa do conselho, a disponibilidade de *websites* para serem alimentados pelos próprios conselheiros com atas, relatórios, regimento interno, além da existência de um dispositivo para receber denúncias e reclamações, e, ainda acrescenta a necessidade de

uma melhor definição sobre a concepção de acompanhamento, controle social e fiscalização.

Dentre os resultados da Tese não é problematizada a função de assessoramento do Estado por parte do Conselho, de que decorre de um processo político resultante das relações sociais que incidem sobre suas atribuições regulamentadas em lei, por isso, a atuação do Conselho não é individual, mas permeada por relações complexas e contraditórias entre o Estado e a sociedade civil. Tal lacuna vem a contribuir com o estudo, pois esta pesquisa busca a essência do controle social do financiamento da educação básica pública para compreender sua constituição, limites e possibilidades no contexto do Estado capitalista, evidenciando alternativas propostas em Resoluções pela CNTE.

Coutinho (2015), em Tese com o título *Os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos* discute sobre a participação social no contexto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O objetivo é analisar o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social na perspectiva da gestão democrática com base em dados empíricos de 382 municípios nordestinos.

O resultado da pesquisa aponta na direção de que as estruturas dos Conselhos são singulares e contraditórias, por fazerem parte da gestão governamental e, ao mesmo tempo, funcionam como canais de fiscalização da sociedade, cujas ações participativas são limitadas por fatores externos e internos. Assim, os Conselhos atuam mais como instituições legitimadoras das ações da administração municipal, do que como esferas de acompanhamento e fiscalização dos recursos do Fundo, evidenciando contradições presentes em sua atuação.

A pesquisa também focaliza a ação cotidiana dos Conselheiros sem relacionar com o processo histórico, político e social, ou seja, com os elementos constitutivos do controle social do financiamento da educação básica na política de Fundo Fundeb. Assim, ter em maior ou menor grau o controle sobre a verba financeira não depende exclusivamente da atuação dos Conselheiros, da competência técnica e política, isso porque, a configuração do Conselho se sobressai nessas questões. Portanto, a efetividade do controle social resulta de um contexto mais amplo, não é algo meramente particular, mas coletivo, social, a ser abordado no decorrer deste estudo.

Na sequência, são apresentadas as Dissertações que se enquadraram nos critérios definidos, seguindo a ordem cronológica, destacadas nos quadros. Além destas, outras produções são agrupadas em outro quadro para melhor visualização dos resultados, cujo objeto de pesquisa versa para o controle social no âmbito dos sistemas de ensino municipal e estadual, no contexto brasileiro. Tal divisão se mostra importante para o objetivo geral dessa investigação que busca apreender quais são os instrumentos de controle social reivindicado pela CNTE em Resoluções de Congresso.

Quadro 2: Dissertações produzidas na área da educação no Brasil localizadas com os descritores “controle social *and* educação” que tratam do controle social dos recursos da educação básica (2001 a 2017)

Autor (a) Orientador (a) Universidade	Título	Ano	Categorias/Subcategorias
Ana Maria Gonçalves de Sousa Iria Brzezinsk Universidade Católica de Goiás	Impactos do FUNDEF em Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás	2001	Conselho do FUNDEF Os efeitos da aplicação do fundo (1998/1999)
Derli Silveira José Carmello Braz Carvalho Universidade Católica do Rio de Janeiro	Fiscalização e Controle do FUNDEF: ação dos órgãos do Estado e dos conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro	2006	Conselho do FUNDEF Avaliação do fundo, processos de controle e fiscalização
Juliana Aparecida Marinho Aldred Ramacciotti Celso Luiz Aparecido Conti Universidade Federal de São Carlos	A Gestão Educacional no Município de Araraquara: a questão dos conselhos	2006	Conselho de Educação (CME), de Alimentação Escolar (CAE) e FUNDEF Representatividade social nos conselhos
Jorge Miguel Bonatto Umann Nalú Farenzena UFRGS	O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em Triunfo	2008	Conselho de Alimentação escolar (CAE), FUNDEF e FUNDEB Atividades dos conselheiros no controle social
Ubirajara Couto Lima José Wellington Marinho de Aragão UFBA	As Práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de Acompanhamento e controle social do	2009	Conselho do FUNDEB Práticas de participação, cultura política tradicional e democrática.

FUNDEB			
Lucia de Sousa Borba Silvânia Luciana Rosa Marques UFP	Participação e controle social na Educação: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB	2010	Conselho do FUNDEB Participação no controle social, fatores que limitam e favorecem
Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Francisco Willans Campos Lima UFPA	O Controle Social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua – PA: desafios e possibilidades	2010	Conselho de Educação (CME), Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e FUNDEB Organização e funcionamento dos conselhos
Marcus Vinícius de Azevedo Braga Maria Abádia da Silva UNB	O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do FUNDEB	2011	Conselho do FUNDEB Atuação, estrutura e funcionamento do conselho
João Ribeiro dos Santos Filho Rosana Maria Oliveira Gemaque UFPA	Limites e possibilidades do controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA	2012	Conselho do FUNDEB Efetivação do controle social e de exercício da cidadania
Jesse Rodrigues Ferreira Maria Abádia da Silva UNB	O FNDE e os conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de pequeno porte	2013	Conselho do FUNDEB Gestão do recurso e atuação dos conselhos
Antonia Maria Martins Gonçalves Rose Cléia Ramos da Silva UFMT	O financiamento da educação e o potencial de controle social dos conselhos do FUNDEB : o caso de Sinop – MT	2015	Conselho do FUNDEB Avanços e limites do conselho no acompanhamento do fundo
Eduardo José Freire Rose Cléia Ramos da Silva UFMT	A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT: lemas e dilemas na atuação	2016	Conselho do FUNDEB Funcionamento, ações, movimento político, social e econômico em que o conselho está inserido
José Ricardo Batista Flávio Caetano da Silva Universidade Federal de São Carlos	CACS-FUNDEB: território de subjetividade e de possibilidades de práticas democráticas	2017	Conselho do FUNDEB Relação discursiva no interior do conselho

Fonte: elaborado pela autora com base no levantamento no Banco de Dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), 2019.

Foram 2 (duas) Dissertações localizadas que tratam especificamente do conselho do FUNDEF. A produzida há mais tempo intitulada *Impactos do FUNDEF em Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás*, de autoria de Sousa (2001), constatou incipiente o controle social dos recursos financeiros educacionais pela comunidade, pois não se valia de mecanismos de controle por desconhecimento, alienação ou centralização do poder; inobservância à legislação pelo controle documental e contábil e discrepâncias marcantes entre os dados estatísticos obtidos *in loco* e os oferecidos pelas fontes oficiais.

A Dissertação *Fiscalização e Controle do FUNDEF: Ação dos órgãos do Estado e dos conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro*, de autoria de Silveira (2006), chega a conclusão de que o conselho é um espaço meramente burocrático, pois o tema financiamento não adquire importância necessária, mas que representantes de pais e professores demonstram vontade política no controle social dos recursos.

Outras 3 (três) pesquisas agrupadas tratam de mais de um conselho municipal, isto é, Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), do FUNDEF e FUNDEB. A pesquisa *A gestão educacional no Município de Araraquara: a questão dos Conselhos*, de Ramacciotti (2006), busca identificar elementos para a discussão de uma real representatividade que a sociedade possui dentro desses conselhos, conclui em seu estudo que os conselheiros não conseguem satisfazer seus anseios perante as informações puramente técnicas e econômicas que acabam recebendo. Assim, o conselho passa somente a aprovar dados estatísticos que ao menos lhes parecem estarem correto.

O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em Triunfo, de Umann (2008), faz um mapeamento sobre a formação de capital social, o empoderamento e as condições dos conselheiros municipais de Alimentação Escolar (COMALES), do FUNDEF e FUNDEB ao efetivarem suas tarefas e como ocorre o controle social no período de 1998 a 2007. A análise dos resultados indica que os conselhos são importantes, mas sua atuação ainda é incipiente, podendo ter um incremento em termos de eficácia das ações para proporcionar

maior transparência e uso dos recursos públicos, além disso, que os conselhos conseguem mobilizar um bom número de cidadãos para realizarem suas tarefas.

O controle social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua - PA: desafios e possibilidades, de Lima (2010), analisa a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE) e do FUNDEB, a partir da institucionalização do sistema de ensino do município de Ananindeua. Dentre os resultados revelados que a sociedade civil vem ocupando majoritariamente os espaços de gestão das políticas educacionais, por meio de órgãos colegiados, no entanto manifestam dificuldades técnicas operacionais para o exercício da função fiscalizadora, evidenciando a necessidade de formação continuada dos atores sociais para o atendimento efetivo de uma perspectiva mais ampla de controle social.

Outras 8 (oito) pesquisas foram agrupadas por terem objeto de estudo semelhante, ou seja, o conselho do FUNDEB em sistemas de ensino municipais e estadual. A primeira *As Práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de Acompanhamento e controle social do FUNDEB*, de Lima (2009), tem como objetivo geral analisar as práticas de participação presentes no CACS-FUNDEB e sua relação com a cultura política no município de Jequié, estado da Bahia. Parte do pressuposto que as práticas institucionalizam a inclusão da sociedade civil na esfera pública e permite visualizar o confronto entre a cultura política tradicional e democrática. A coleta de dados é por meio da análise documental, observação participante das reuniões e entrevistas com conselheiros.

Participação e controle social na Educação: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB, de Silvânia (2010), objetiva analisar os fatores que limitam e os que promovem a participação nos Conselhos/Câmaras de Acompanhamento e de Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, tendo por unidade de análise os municípios do Recife, Olinda e do Cabo de Santo Agostinho, no período de 2007 a 2009, a partir da análise documental, de entrevistas e observações.

O controle social da educação básica pública : a atuação dos conselheiros do Fundeb, de Braga (2011), tem como objetivo analisar a atuação dos conselheiros, na sua finalidade precípua de fiscalização dos recursos financeiros do CACS de 2007 a 2009, no Estado do Ceará, segundo os eixos: composição e legislação, conselheiros, atuação

cotidiana e estrutura de funcionamento. Os dados foram obtidos pelo questionário e entrevistas realizadas com os servidores dos órgãos de controle que atuam diretamente sobre o Fundeb.

Limites e Possibilidades do Controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA, de Filho (2012), partiu do questionamento se as características e o funcionamento do Conselho o configuram como espaço ou esfera pública que possibilita a efetivação do controle social e o exercício da cidadania.

O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de Pequeno Porte, de Ferreira (2013), investiga a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a atuação dos Conselhos do FUNDEB nos pequenos municípios brasileiros em termos populacional, ou seja, com até 20 mil habitantes, perfazendo um total de 33 municípios distribuídos em todas as regiões do país que foram objeto de mais de uma fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), por meio de sorteios públicos entre 2003-2010.

O Financiamento da Educação e o Potencial de Controle Social dos Conselhos do FUNDEB : o caso de Sinop – MT, de Gonçalves (2015), discorre sobre a atuação efetiva do Conselho do FUNDEB em Sinope, apontando seus avanços e limites com relação ao acompanhamento dos investimentos do fundo.

A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT : lemas e dilemas na atuação, de Freire (2016), tem como objetivo compreender o funcionamento do Conselho do FUNDEB em Alta Floresta, analisa as contradições presentes nas ações e movimento político, econômico e cultural no qual está inserido, para abstrair os limites e possibilidades de seu funcionamento.

CACS-FUNDEB: território de subjetividade e de possibilidades de práticas democrática, de Batista (2017), tem como objeto os discursos enunciados por conselheiros do CACS do interior do estado de São Paulo entre 2015 a 2018. O objetivo foi compreender a percepção que o conselheiro tem de si e como se articulam as práticas com o saber e o poder na constituição dos sujeitos, tendo a gestão democrática como dimensão na gestão dos recursos financeiros.

O levantamento bibliográfico feito até aqui põe em evidência a recorrência de pesquisas empíricas em torno da atuação prática e cotidiana dos Conselheiros, assim como, sobressaem os resultados que evidenciam certa fragilidade na atuação dos

conselheiros na atribuição de controlar e monitorar as verbas dos Fundos (Fundef e Fundeb) e Programas (transporte escolar e alimentação).

No entanto, não foi observado o estudo e análise sobre a concepção de controle social a partir do conselho institucionalizado, ou seja, em quais bases se sustenta, de forma que a responsabilidade sobre certa inoperância constatada em muitas pesquisas não recaia totalmente sobre os Conselheiros que atuam de forma voluntária. Assim, ao focalizar o objeto de estudo desta pesquisa será evidenciada a configuração do controle social na sociedade capitalista brasileira e a concepção de controle social dos instrumentos de controle reivindicados pelo sindicalismo docente em Resoluções de Congresso da entidade.

No quadro a seguir, são apresentadas as Dissertações localizadas no Banco de Dados (BDTD) que desenvolveram a investigação no âmbito dos sistemas de ensino. Destaca-se o título, o ano de produção e seus resultados, com o objetivo de constatar as conclusões em relação ao importante papel do Conselho no controle da verba financeira.

Quadro 3: Resultados das dissertações produzidas no âmbito dos sistemas de ensino municipal e estadual no contexto brasileiro que tratam do controle social dos recursos da educação básica (2009 a 2017)

Título/ano	Resultados
As Práticas de	Falta de infra-estrutura e condições materiais adequadas para o
Participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de Acompanhamento e controle social do FUNDEB (LIMA,2009)	cumprimento das funções de acompanhamento e controle social do fundo. Dificuldades de acesso às informações requeridas limitando a ação de fiscalizar do CACS. Complexidade de acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação do fundo, além de supervisionar o senso escolar e a elaboração da proposta orçamentária, havendo necessidade de formação continuada aos conselheiros. Necessidade de assessoria jurídica e contábil para orientar questões técnicas. Desconhecimento sobre as atribuições e a lei do FUNDEB.
Participação e controle social na Educação: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB (SILVÂNIA, 2010)	A pesquisa revelou que os limites da participação dependem tanto do grau de conhecimento, do compromisso e da vontade política dos conselheiros, quanto da parceria com o poder local. Os resultados revelaram que o controle social ainda sofre limitações: do poder local, em não disponibilizar documentos e informações, dificultando a análise das prestações de contas, e da cultura política de não mobilização dos conselheiros na busca de melhor formação, uma vez que o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Corregedoria Geral da União se colocam à disposição para tal. Revelou também que o modelo de Câmara amplia tanto o debate referente ao controle social quanto à participação dos conselheiros nas Câmaras, quando o Conselho Municipal de Educação em que

<p>O Controle Social da Educação Básica Pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb (BRAGA, 2011)</p>	<p>está inserida é bem estruturado.</p> <p>Os resultados do estudo apontam que a visão do controle social em educação carece ainda de um viés crítico que dê conta das contradições envolvidas na atuação dos conselhos, que criados em um contexto das idéias neoliberais e dos organismos internacionais, surgem como instrumentos de colaboração dos sistemas de controle no processo de municipalização das políticas educacionais, mas também resultado da luta da sociedade civil pelos seus direitos sociais. Desse modo, existe um caráter contraditório imanente nos CACS do Fundeb, na sua atuação técnico-contábil demandada pelas normas e regras oficiais e o seu aspecto político-formativo, como aspiração da população por uma qualidade social. Essa contradição permite, pela estratégia da guerra de posição, que esse conselho seja um palco de luta entre interesses dos trabalhadores, utilizando a fiscalização técnica como espaço de participação e de materialização de direitos sociais.</p>
<p>Limites e Possibilidades do Controle Social: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA (FILHO, 2012)</p>	<p>O conselho apresenta forte concentração das decisões no próprio Poder Executivo, inclusive na organização do processo de escolha dos membros, não representando assim efetivamente um espaço de interação entre Estado e sociedade. Também foram observados reflexos de gestão marcadamente patrimonialista, com destituição do conselho do FUNDEB e nomeação de novos membros, sem o correspondente processo eleitoral, no início do mandato do chefe do Poder Executivo. A análise revelou ainda a existência de desarticulação dos conselheiros com suas bases; fragilidade na mobilização das entidades representadas; falta de informação e de capacitação dos conselheiros para o exercício do controle; e ausência de fornecimento de relatórios mensais por parte do executivo, para fins de análise, demonstrando que próprio conselho ainda não se instalou efetivamente.</p>
<p>O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de Pequeno Porte (FERREIRA, 2013)</p>	<p>Os resultados encontrados apontam para três constatações mais importantes, em relação aos municípios pesquisados: um índice de 96% de inoperância e ineficiência dos CACS-Fundeb; 100% de irregularidades e indícios de desvios de recursos financeiros do Fundeb; e 86% de partidarização da presidência do CACS-Fundeb aos partidos políticos ou coligações que elegeram os prefeitos de suas cidades. Diante dessas constatações são sugeridos alguns instrumentos legais e proposições para a melhoria da atuação dos CACS-Fundeb nos pequenos municípios.</p>
<p>O Financiamento da Educação e o Potencial de Controle Social dos Conselhos do FUNDEB: o caso de Sinop – MT (GONÇALVES, 2015)</p>	<p>Constatou-se que, o colegiado é inoperante, que há problemas de participação não efetiva para a realização das atribuições, os membros não se sentem automatizados e o próprio colegiado revela-se bastante frágil para o exercício do controle social. A perspectiva histórico-crítica permitiu identificar como contradição do controle social o frágil processo de democratização das relações do Estado com a sociedade civil, pois os segmentos populares da sociedade civil apresentam-se, em grande parte, alienados, desinformados e distantes dos processos de validação da cidadania.</p>
<p>A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT: lemas e</p>	<p>Os resultados evidenciam que o Conselho atua no formato burocrático, apresenta fragilidades no plano de suas funções, pois a participação dos conselheiros se dá de forma instrumental, falta de discussão política, apatia dos representantes da sociedade civil</p>

dilemas na atuação (FREIRE, 2016)	aos assuntos técnicos tratados e o silenciamento dos segmentos demonstram a demanda por capacitação, em nível técnico contábil e de formação política, visando alcançar status de controle social efetivo ao seu funcionamento.
CACS-FUNDEB: território de subjetividade e de possibilidades de práticas democrática (BATISTA, 2017)	O estudo aponta que o colegiado está inserido na concepção de gestão democrática como importante espaço de participação social que ainda precisa conquistar sua autonomia e efetividade. Na relação o sujeito produz saberes e poderes que podem afirmar o esquema de dominação, legitimando tal prática, como também de resistência. O CACS FUNDEB é instrumento de descentralização institucional e financeira, atribuindo à sociedade e ao Estado uma postura de gerenciamento responsável.

Fonte: elaborado pela autora com base no levantamento no Banco de Dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), 2019.

Como se vê, em se tratando do ano de produção as pesquisas foram desenvolvidas a partir dos anos 2000, ou seja, a partir do período inicial de implementação da Lei do Fundef (1998), que também regulamentou o controle social do Fundo. As análises demonstram que em boa parte das produções científicas o estudo se caracteriza pela pesquisa documental e de campo, se sobressaindo o estudo sobre a atuação empírica dos Conselhos.

Em relação ao objeto de estudo mais recorrente destaca-se o papel e a atuação do Conselho do FUNDEB, enquanto que os resultados das pesquisas demonstram que o Conselho é considerado um meio inoperante de controle dos recursos da educação básica, por fatores internos, como a falta de conhecimento dos Conselheiros na área técnica e contábil que também inviabiliza uma atuação mais política. Nesse sentido, os Conselheiros são responsabilizados pela participação reduzida sem serem abordadas as contradições da política formulada que induz as ações de controle do Fundo.

Deste modo, ganha destaque nas pesquisas a qualidade da participação pelo grau de conhecimento contido nas opiniões dos participantes, o que demonstra a importância de processos participativos que desempenham um papel educativo aos representantes sociais, na medida em que os capacite politicamente na tomada de decisões, que sejam conhecedores do meio social que os circundam, das causas e origens dos problemas, enfim, cidadãos ativos, com visão crítica da realidade (GOHN, 2003).

No entanto, como evidenciado no conjunto das pesquisas, há localidade no território nacional brasileiro em que o Conselho se constitui como espaço de conflito, que disputa a devida aplicação da verba do Fundo público, demonstrando que há diferentes graus de democratização nas diversas Regiões do país e que o controle social se apresenta

de forma mais pragmática em determinados contextos. Portanto, o Conselho pode ser espaço de consenso ou de conflito.

Em suma, ao focalizar as ênfases, as tendências do campo investigativo em relação ao tema e os subtemas mais recorrentes, observou-se certa limitação na exploração de uma abordagem mais ampliada sobre a concepção da participação nas práticas de controle dos recursos financeiros, a ausência do estabelecimento de uma relação praxiológica, no que se refere à atuação empírica dos conselheiros, bem como nenhum dos trabalhos abordou a importância de controle social na repartição do Fundo público para garantir financiamento à educação básica, as posições tomadas pelo movimento sindical docente em relação aos instrumentos de controle da verba financeira, demonstrando o ineditismo desta investigação.

Desse modo, no aspecto científico, a pesquisa contribuirá com a revisão da literatura na área de conhecimento em que se insere como demonstrou o levantamento bibliográfico, da mesma forma em que, como apontou Lima (2011, p.16) trata-se de um “referencial que tem sido pouco abordado nas pesquisas em educação: o controle social”.

No que se refere às pesquisas sobre o sindicalismo, o período que antecedeu a escrita deste trabalho também contou com o levantamento bibliográfico de Teses que analisam e discutem a ação sindical, associada a subcategorias do campo educacional. Os resultados demonstraram que estudos sobre o movimento sindical é pouco recorrente na literatura educacional brasileira, apesar de sua relevância social para a educação pública e a luta coletiva contra a exploração, expropriação e opressão imposta pelo sistema capitalista.

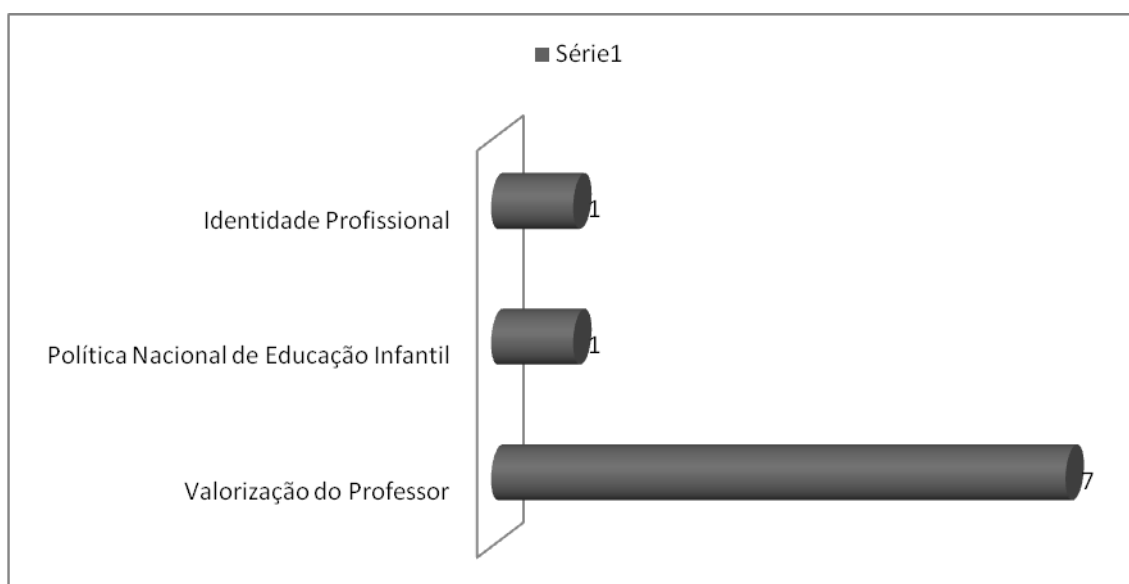
Magalhães e Souza (2012, p.677), desenvolveram uma pesquisa sobre trabalhos produzidos com o tema profissionalização docente na Região Centro Oeste, incluindo a subcategoria sindicalização e ações coletivas concluíram que “o subtema sindicalização é o que menos foi trabalhado”. Portanto, há um reduzido interesse em investigar o tema, principalmente em se tratando de trabalhos que discutem o controle social na educação básica.

Para levantamento das Teses elegeu-se como *site* de busca o Banco de Dados da (CAPES) Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, por também se tratar de uma base relevante de produções bibliográficas em nível de pós-graduação. Para a localização das pesquisas definiu-se como descritores “sindicato”, “sindicalismo”

e “CNTE”. Isso porque, verificou-se que aparecem trabalhos distintos quando se utiliza os 3 (três) descritores, muito embora todos remetam ao universo sindical.

Em linhas gerais, de forma panorâmica, verificou-se que as subcategorias mais recorrentes das Teses localizadas no Banco de Dados que abordaram a atuação do movimento sindical e seus reflexos para a educação pública são apenas 3 (três), prevalecendo os estudos voltados para a valorização do professor formada pelos eixos: formação continuada, piso salarial, carreira, condições de trabalho, jornada semanal.

Gráfico 1: Categorias das Teses desenvolvidas sobre a atuação do sindicato e os reflexos para a educação pública no Brasil (2009 a 2016)



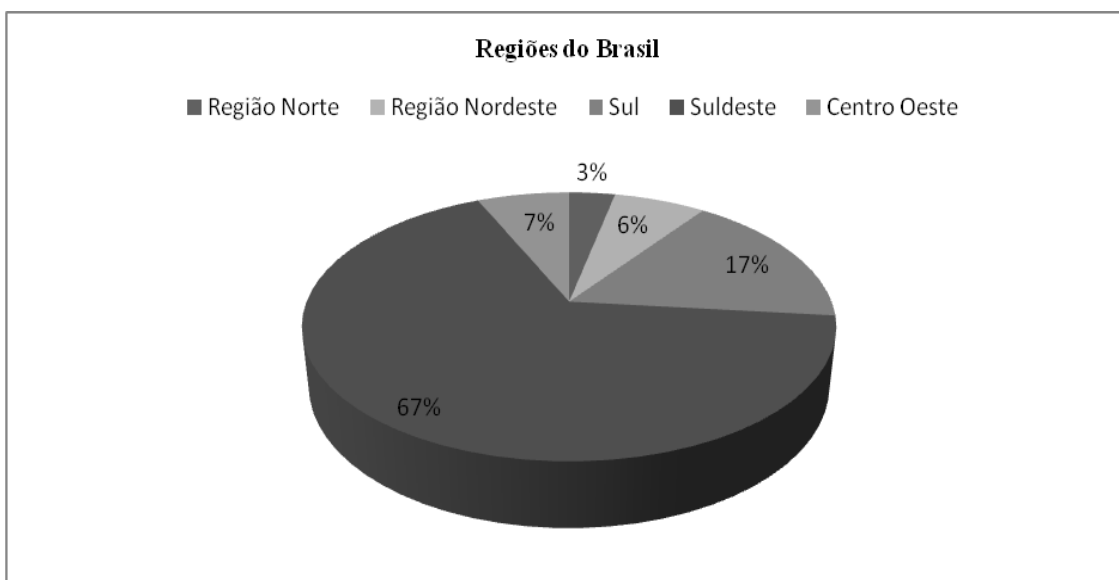
Fonte: elaborado pela autora com base no levantamento no Banco de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), 2019.

A categoria valorização tem destaque nos estudos com 78% (setenta e oito por cento), enquanto que identidade profissional e política nacional de educação infantil com 11% (onze por cento). Os trabalhos foram produzidos em 8 (oito) Programas de Pós- Graduação, sendo eles: Universidade de Brasília (UNB), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade de São Paulo (USP). Na UNICAMP foram localizados 2 (dois) trabalhos, sendo um sobre o sindicato como espaço de formação política do professor (2009) e o outro sobre a Política Nacional de Educação Infantil (2013).

Os dados apontam que, há uma preocupação com a valorização do professor, pois tem repercussão na qualidade da educação, assim como, em relação ao importante papel do sindicato na formação política dos professores. Contudo, considera-se que pesquisas sobre a ação sindical e suas repercussões para a educação pública ainda é pouco explorado, exigindo mais estudos.

Prova disso, é a quantidade de estudos desenvolvidos em todas as Regiões do Brasil, dentre as Teses localizadas no Banco de Dados. Para demonstrar, fez-se a junção das pesquisas encontradas com o descritor “sindicato”, “sindicalismo” e “CNTE”, que resultaram em 29 (vinte e nove) teses produzidas ao longo de 18 (dezoito) anos, ou seja, de 1999 a 2017.

Gráfico 2: Regiões do Brasil onde foram desenvolvidas Teses de Doutorado sobre o sindicalismo no Brasil (1999 a 2017)



Fonte: elaborado pela autora com base no levantamento no Banco de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), 2019.

As produções sobre o sindicalismo no Brasil ficaram assim distribuídas: na Região Norte: 1 (uma); Nordeste:2 (duas); Sul:5 (cinco); Sudeste: 19 (dezenove) e Centro Oeste: 2 (duas). Nesse levantamento, destaca-se o quantitativo de produções da Região Centro Oeste desenvolvidas no programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UNB), defendida no ano de 2012 e da Universidade Federal de Goiás (UFG), defendida em 2015, que além da valorização do professor também aborda o tema financiamento da educação básica.

Entretanto, evidencia-se que não há nenhuma Tese desenvolvida no Estado de Mato Grosso do Sul, Região onde está localizada a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), a qual a presente pesquisa está vinculada. Além disso, contactou-se que há um reduzido número de produções sobre o movimento sindical na área da educação e que se aproximam da análise e estudo em relação às disputas do sindicalismo docente em torno do controle social do financiamento da educação pública, o que demonstra a relevância científica e social da investigação.

Considerando os objetivos traçados, bem como a perspectiva de análise, em consonância com os aportes metodológicos, esta Tese de Doutorado está organizada em 5 (cinco) capítulos. O primeiro discute as determinações econômicas desde o final da primeira metade da década do século XX, pois atribui uma configuração específica ao capitalismo e ao controle social, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural. Está assim organizado: inicia com o estudo sobre o controle social materializado na concepção de Estado neoliberal; na sequência analisa a orientação política denominada social-democracia renovada e, finaliza com o estudo do novo Estado desenvolvimentista.

O segundo capítulo relaciona a política educacional às determinações econômicas, a partir do momento histórico da segunda metade da década de 1980, pois atribuem caráter específico ou dada configuração ao controle social. O capítulo está assim organizado: inicia abordando o conceito de controle social da política educacional; segue com as análises sobre os fundamentos do controle social da educação básica no contexto latino americano, focalizando o processo de descentralização/desconcentração e, finaliza com a análise dos fundamentos teóricos e legais permeados por disputas na sociedade civil para a conquista do controle social na política educacional no contexto brasileiro.

No terceiro capítulo são analisadas as configurações do controle social do financiamento da educação básica nos governos brasileiro com base no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE/1995), *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE/2008), *Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional* (2015); *Uma Ponte para o Futuro* (2015) e, fecha com o estudo e análise do *Plano PluriAnual* (PPA/2020).

No quarto capítulo é abordado o controle social do financiamento da educação básica materializado no Estado brasileiro nas políticas de Fundos Fundef (1997), Fundeb (2007) e Fundeb permanente (2020). O capítulo inicia com uma parte introdutória que discute as políticas de Fundos do financiamento da educação básica; segue com a análise do Fundef, Fundeb e Fundeb permanente e, finaliza com o estudo comparado acerca do controle social materializado em cada uma das políticas de Fundos.

No último capítulo são analisados os instrumentos de controle social reivindicados pelo sindicalismo docente nas Resoluções de Congresso, entre os anos de 1990 a 2017, focalizando o conteúdo do que tem sido proposto, o princípio de participação recorrente e sua efetividade. O capítulo inicia com a trajetória da CNTE no contexto do sindicalismo brasileiro, o princípio político, filosófico, sociológico, estrutura e organização e, fecha o capítulo com a análise dos instrumentos de controle social do financiamento da educação básica reivindicados pelo sindicalismo docente via Resoluções.

Assim, o último capítulo busca compreender os pressupostos teóricos e políticos que orientaram os instrumentos de controle social reivindicados em Resoluções de Congresso da CNTE. Faz-se assim, a análise do ponto de vista político, preocupando-se em reconhecer e identificar as posições políticas assumidas em cada período histórico dos Congressos.

A Tese em tela tem relevância social, pois traz contribuições acerca de alternativas democráticas de participação social no controle do financiamento da educação básica, que integram a agenda do sindicalismo docente, de forma a suscitar o debate sobre novas possibilidades que contribuam com avanços no controle sobre a repartição do Fundo público, a alocação de parte desse recurso para financiar a educação, aliado a instrumentos democráticos de participação popular e social, segundo uma perspectiva sócio-histórica.

CAPÍTULO 1

CONTROLE SOCIAL DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA CONFIGURADO NAS CONCEPÇÕES DE ESTADO

No presente capítulo são analisadas as configurações que o controle social do financiamento da educação básica pública assume nas distintas concepções de Estado materializadas no cenário global, desde o final da primeira metade da década do século XX, focalizando seus efeitos acerca da destinação do Fundo²⁵ público para financiar a educação pública.

A análise do controle social exercido sobre a repartição do Fundo público e suas repercussões para o financiamento da educação básica pública na estrutura do Estado, o estudo da relação entre o Estado e a educação, em um plano mais geral e abstrato, sua inserção em um escopo teórico-analítico, de forma ampliada, como estratégia metodológica, se deve à sua complexidade e totalidade.

Por esse viés, compreende-se que a orientação política e econômica materializada é o que sustenta as ações e políticas de intervenção social (HÖFLING, 2001), da mesma forma que, ao analisar a ação pública a partir das políticas públicas definidas por estruturas institucionais permite entender o funcionamento do Estado, logo, o Estado tem sua ação refletida nas políticas sociais (VEGA, 2017).

Desse modo, parte-se do entendimento de que o direcionamento do Fundo público para financiar a educação sofre interferência das transformações demarcadas pelo quadro político-econômico internacional e seus impactos reorganizadores das ordens políticas nacionais, assim como, do controle social exercido sobre o orçamento público. Por isso, a mudança na configuração do Estado também altera “significativamente a condução das políticas econômicas e sociais, fato que tem implicações no perfil do gasto público” (BRETTAS, 2012, p.109).

Nessa perspectiva, o estudo focaliza as relações com questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe

²⁵ Os recursos do Fundo consistem em um montante arrecadado mediante o pagamento de impostos e contribuições. Essa apropriação por parte do Estado é, de forma direta ou indireta, fruto do processo de produção de mercadorias e vem, portanto, do trabalho despendido nessa produção. Tal apropriação se dá basicamente de duas formas: uma parcela vem da mais-valia produzida e recai sobre os donos do capital; a outra consiste em parte do trabalho necessário, parcela do salário pago pelos trabalhadores na forma de impostos, sobretudo indiretos (BRETTAS, 2012, p.109).

trabalhadora em cada momento histórico de desenvolvimento das orientações políticas, atribuindo caráter específico ou configuração ao capitalismo, com níveis distintos de alocação de parcelas do Fundo público para financiar a educação pública e de aprofundamento da democracia nos limites do capitalismo, via controle social do orçamento público. Por isso, assumem um caráter histórico-estrutural e uma dimensão política (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Logo, o Estado e a sociedade civil são vistos segundo uma perspectiva crítica, histórica e dialética para o entendimento das contradições inerentes ao Estado capitalista, a partir da compreensão do todo, pressupõe situar o objeto de estudo na realidade social em que cada fenômeno pode ser apreendido como constitutivo de sua totalidade, suas complexas determinações e conexões internas necessárias à sua compreensão.

A busca para captar os elementos que intervêm na utilização do Fundo público, no seu direcionamento para arcar com custos com a política educacional por meio do financiamento da educação, a forma como o controle social se manifesta na sociedade burguesa e suas determinações, tendo como marco referência o método crítico dialético, segundo uma perspectiva relacional, trará respostas sobre a configuração dos instrumentos de controle social reivindicados pelo sindicalismo docente em Resoluções da CNTE, por isso, o estudo também se mostra importante.

O capítulo está assim organizado: inicia com a discussão sobre o controle social pressuposto na concepção de Estado neoliberal; passa para sua análise na orientação política denominada social-democracia renovada e; finaliza com seu estudo no novo Estado desenvolvimentista. Assim, em cada uma das estruturas políticas é feita a articulação ao tema controle social do financiamento da educação básica.

1.1 Controle social no Estado neoliberal

A concepção neoliberal de Estado se inscreve na matriz teórica conhecida como liberalismo²⁶, do século XVIII e XIX. Adam Smith²⁷, considerado um dos formuladores

²⁶ O liberalismo trata-se de uma corrente filosófica e sociológica que ascendeu a burguesia ao poder, apresentando-se em boa parte da sua história como alternativa à democracia. Os primeiros pensadores liberais do século XVII, como John Locke colocava como tarefa prioritária o fim do Estado absolutista, a consolidação de uma ordem burguesa com uma superestrutura política de natureza liberal, na qual o poder fosse limitado pelos direitos individuais considerados como direitos naturais limitado a parte da sociedade como proprietários de terras (COUTINHO, 2008).

do pensamento liberal e criador das teses sobre a teoria econômica, no século XVIII, defende que a economia é regida por leis naturais, se movimenta sozinha, como se fosse uma mão invisível (lei da oferta e da procura), segundo uma dinâmica que não deve sofrer interferência estatal, cujo ideal é o de "Menos Estado e Mais Mercado".

No Tratado *A Riqueza das Nações* (1776), produto do movimento intelectual inglês denominado Iluminismo e do desenvolvimento histórico do capitalismo, Smith incorpora a matriz teórica liberal, ao tratar da teoria do crescimento econômico, cujos principais aspectos teóricos e normativos, construídos com base na economia política clássica preconiza que o aumento da produtividade, resulta na acumulação de capital, repercutindo na melhoria dos padrões de vida e no crescimento populacional.

A doutrina da liberdade natural de Adam Smith é dirigida contra as interferências da legislação e das práticas exclusivistas características do mercantilismo que, segundo ele, restringem a operação benéfica da lei natural na esfera das relações econômicas. No Livro Quinto, que trata de política fiscal, analisa as políticas de gasto público, onde desenvolve a discussão sobre as vantagens e desvantagens da intervenção do Estado em diferentes áreas de atividade, de tributação e, finalmente, da dívida pública. Para ele,

Mesmo as obras públicas que, por sua natureza, não têm condições de gerar renda para sua própria manutenção, mas cuja conveniência está mais ou menos restrita a algum lugar ou distrito em particular, sempre são mais bem mantidas com uma receita local ou provincial, sob a direção de uma administração local e provincial, do que com a receita geral do Estado, cuja administração sempre deve caber ao poder executivo (SMITH, 1985, p.179).

Smith ao tratar das obras que se destinam a facilitar o comércio da sociedade, defende a descentralização²⁸ dos serviços e do financiamento público, por meio da coordenação e responsabilidade local, ou seja, sem a interferência do poder central, de modo que, cada município ou estado se organize financeiramente para a manutenção de tais serviços.

²⁷ Adam Smith era filósofo e economista britânico nascido na Escócia. Viveu no período histórico conhecido como Século das Luzes, no século XVIII. É considerado o criador da economia moderna e o mais importante teórico do liberalismo econômico.

²⁸ Os processos descentralizadores se dão no aspecto financeiro, administrativo, pedagógico, da participação popular. Na atualidade tem sido utilizada como ferramenta para a implementação de reformas educacionais, sob a orientação do Banco Mundial (SOUZA, 2003).

No que se refere à educação, visa, sobretudo, à promoção da instrução do povo e se divide em dois tipos: educação da juventude e a instrução dos cidadãos em idade adulta. Para Smith, a educação da juventude ofertada em instituições educacionais deveria cobrir seus próprios gastos, por meio da remuneração dos estudantes pagas aos mestres, ou seja, o Estado não tem o papel de interventor, por isso, não há política de financiamento educacional e como se trata de uma sociedade regida pelo comércio, aqueles que são capazes de gastarem mais com educação devem ser melhores preparados.

Contudo, reconhece que há benefícios em educar as camadas mais baixas da sociedade e que o Estado pode facilitar o acesso criando escolas nas paróquias, oferecendo um ensino mais elementar, por meio da cobrança de parcelas tão baixas que possam ser pagas por um trabalhador comum. Assim, Smith defende que a educação deveria ser mínima para a população mais pobre e diferenciada para os que pudessem pagar, e acrescenta que os ganhos posteriores estariam diretamente associados ao investimento feito.

Embora, porém, as pessoas comuns não possam, em uma sociedade civilizada, ser tão bem instruídas como as pessoas de alguma posição e fortuna, podem aprender as matérias mais essenciais da educação – ler, escrever e calcular – em idade tão jovem, que a maior parte, mesmo daqueles que precisam ser formados para as ocupações mais humildes, têm tempo para aprendê-las antes de empregar-se em tais ocupações. Com gastos muito pequenos, o Estado pode facilitar, encorajar e até mesmo impor a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação (SMITH, 1985, p.215).

Como se vê, além de uma educação formal mínima, cabe ao Estado impor à quase totalidade da população a obrigatoriedade de adquirir conhecimentos mínimos, considerados essenciais. Além disso, os estudantes devem se submeter a um exame, período de experiência, antes de obterem a liberdade em qualquer corporação ou poder exercer qualquer atividade. Também há que se oferecerem prêmios e distinções aos filhos das pessoas comuns que se “sobressaírem”.

Por conseguinte, a concepção liberal de Estado tem como projeto estratégico a conservação da sociedade dividida em classes sociais. Ou seja, a manutenção do Estado burguês, seguindo a lógica da reafirmação dos muros da desigualdade²⁹ econômica e

²⁹ Segundo Coutinho (2008) o liberalismo apresentou-se em boa parte da história como alternativa à democracia. Esta situação se alterou a partir da segunda metade do século XX, mais precisamente a partir

social, sem a participação popular nos espaços sociais, políticos e na divisão igualitária das riquezas produzidas pelos Estados Nação. O Estado não é, portanto, provedor de políticas sociais agregadas aos direitos civis e políticos, uma vez que, tem como projeto político a manutenção do *status quo* social.

A educação é vista como uma mercadoria, ou seja, regida pelo comércio, no qual o consumo de produtos depende do poder aquisitivo dos consumidores, logo, entende-se que o acesso deve ser restrito a aqueles que podem pagar pelos serviços educacionais. Desse modo, a política educacional não se configura em uma perspectiva democrática e de direito humano, pois é restrita à classe dominante, portanto, sem nenhum espaço para o controle social.

Com efeito, segundo a concepção liberal de Estado não deve haver repartição do Fundo público com os trabalhadores para atender suas demandas econômicas e sociais. Em vista disso, o orçamento público fica concentrado nas mãos dos proprietários, de forma a fortalecer a acumulação capitalista. Portanto, o projeto hegemônico liberal nega a democracia, pois não há participação do povo na divisão da riqueza produzida pelo trabalho, o controle social na definição do uso do Fundo público, seu direcionamento para arcar com gastos com políticas públicas subsidiadas pelo Estado.

Nos limites do liberalismo a função do ensino escolar é formar o indivíduo para se autogovernar por se tratar de ente dotado de liberdade, capaz de participar de uma sociedade de pessoas livres. A educação também é vista como meio de acesso ao mercado de trabalho, segundo uma abordagem tecnicista, de produção do capital humano, cujo objetivo é a taxa de retorno na produtividade do trabalho, mas sem investimento público em políticas educacionais.

Desse modo, na formação educacional há a separação entre *Homo faber* e *Homo sapiens*, a distinção tradicional entre o trabalho manual e o trabalho intelectual, apesar de que pensar e agir são inseparáveis, são dois aspectos da mesma realidade, elementos importantes para a teoria educacional. Não há, portanto, espaço para a filosofia da práxis, do vínculo entre a teoria e prática, o pensamento e a ação articulados entre si, permanentemente (MONASTA, 2010).

dos anos de 1930, o liberalismo passou a defender a democracia por se tratar de fenômeno irreversível no mundo moderno, mas não sem antes minimizá-la, empobrecendo suas determinações, concebendo-a de modo claramente redutivo, ou seja, criou controles que a impeçam em transformar-se em liberdade democrática.

Por isso, um mecanismo ideológico para expandir a consciência das massas sobre o mecanismo da política e da cultura, sobre a determinação histórica e econômica das ideias, tornando as massas populares melhor capacitadas para controlar suas vidas e dirigir a sociedade ou controlando os que a dirigem. Com sentido estruturante da educação e sua relação com o trabalho, que contemple grandes conteúdos, bem como, possibilidades criativas e emancipatórias na perspectiva mais ampla dos direitos civis dos cidadãos.

Ao contrário disso, a orientação política liberal vê a formação escolar da classe popular como meio para a consolidação da produção hegemônica capitalista, ou seja, sua preparação para a inserção no setor produtivo, no qual também há a separação entre a concepção e a execução de tarefas. Com isso, formam-se gerações alienadas sem condições de disputar o acesso da classe trabalhadora à riqueza socialmente produzida.

Nesse sentido, o objetivo é a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho para serem explorados, tendo como premissa a competição, ou seja, a lógica desumanizadora do capital, o aumento da produtividade e a retirada do trabalhador do conhecimento sobre todo o processo de trabalho a “fim de assegurar o controle pela gerência de baratear o trabalhador, a concepção e execução devem tomar-se esferas separadas do trabalho” (BRAVERMAN, 2015, p.107).

Na concepção liberal os processos descentralizadores são vistos como caminho para o Estado se desresponsabilizar pela oferta e manutenção do setor público, como a educação. É um meio para a preservação da liberdade, é a principal razão para a limitação e descentralização do poder do governo. O liberal clássico é defensor da liberdade, contrário ao poder centralizado, por isso, favorável à descentralização política (FRIEDMAN, 1985).

Nessa vertente, o fundamento da liberdade é utilizado para justificar a riqueza, a potencialidade das habilidades, a competitividade e o mérito pessoal. Portanto, é preciso deixar os cidadãos mais livres em uma sociedade livre para perseguirem seus próprios objetivos sem a intervenção do Estado, logo, se faz necessário diminuir seu tamanho por se tratar de ameaça à liberdade pela concentração de poder que representa.

Assim, a liberdade é enfatizada como o objetivo último e o indivíduo como a entidade principal da sociedade. Por isso, a adesão interna dos conservadores liberais ao *laissez-faire* “como uma forma de reduzir o papel do Estado nos assuntos econômicos ampliando assim o papel do indivíduo” (FRIEDMAN, 1985, p.14).

Pode-se assim dizer que, o liberalismo trata-se de uma “corrente representativa da ascensão histórica da burguesia como nova classe social e de sua consolidação como classe dominante, [...] de uma ordem burguesa com uma superestrutura política de natureza liberal” (COUTINHO, 2008, p.1). Nessa perspectiva, o poder é limitado pelos direitos individuais considerados como direitos naturais, enquanto que a liberdade consiste em fruir na esfera privada os bens obtidos por méritos pessoais, em uma sociedade de indivíduos livres que nomeiam representantes para ocuparem as esferas de governo, sem alternativa real ao poder popular.

A concepção liberal de Estado se manteve como pressuposto teórico entre os anos de 1830 e 1920. Após mais de um século de hegemonia conservadora a teoria econômica foi se revelando altamente instável, sujeita a crises financeiras, definida por um crescimento econômico mínimo e com aumento crescente das desigualdades sociais.

Além desses fatores, o colapso econômico, em meados de 1929, cuja repercussão culminou no declínio financeiro considerado a maior crise do capitalismo na América do Norte se espalhou por todo o mundo capitalista, contribuiu com certa fragilização do ideal liberal. Na prática, sua dimensão foi minimizada com a carnificina da Segunda Guerra Mundial, devido ao auxílio prestado, no caso da economia americana, pela política rooseveltiana do New Deal³⁰ (VAROUFAKIS, 2016).

A crise do capitalismo liberal ocasionada pela grande depressão da queda da bolsa de valores de Nova York, também foi gerada pela super acumulação e superprodução, pela falta de regulação estatal, mostraram que a lei da auto-regulação do mercado era inadequada, que era necessária a intervenção sistemática do Estado sobre a economia, bem como, evidenciou a necessidade de um novo pacto social para a retomada das taxas de lucro do capital e para a manutenção do sistema que sofria forte pressão da classe trabalhadora.

Nesse momento histórico, a economia inglesa também atravessava sucessivas crises, por conta disso, em 1932 se observava desemprego em massa nas principais economias capitalistas. John Maynard Keynes³¹ caminhou em busca de uma explicação

³⁰ A política rooseveltiana do New Deal significou um Novo Acordo de geração de empregos e renda no contexto americano.

³¹ John Maynard Keynes era britânico (1883-1946), foi um homem de negócios e diretor de Companhias de Seguro e Investimento, com o que acumulou expressiva riqueza pessoal; funcionário público por dois anos a partir de 1906; assessor influente do Tesouro Britânico; diretor do Banco da Inglaterra, o Banco Central Inglês, a partir de 1942; protetor das artes; produtor teatral; editor e colecionador de livros raros; articulista da imprensa diária e co-proprietário de um semanário londrino através do qual participou da campanha política de 1929 em defesa do Partido Liberal. Foi professor de Economia e administrador na

analítica para o desemprego com fundamento teórico sobre a necessidade de intervenção estatal como geradora de demanda para garantir níveis elevados de emprego, ganhando destaque a produção bibliográfica sobre teoria econômica intitulada *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* publicada em 1936 (SILVA, 1988).

Para Keynes ao Estado caberia eliminar a carência de demanda efetiva em momentos de recessão e desemprego. O ativismo do Estado é um complemento indispensável ao funcionamento dos mercados para se obter o máximo nível de emprego possível e, portanto, maximizar o nível de bem-estar da coletividade. Em momentos de queda do número de empregados, por exemplo, seu aumento progressivo [...] obriga, geralmente, o Estado a fornecer ajuda com recursos emprestados [...] (KEYNES, 1988, p.242). Além do mais,

Os controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego exigirão, naturalmente, uma considerável extensão das funções tradicionais de governo. A par disso, a própria teoria clássica moderna chamou a atenção sobre as várias condições em que pode ser necessário refrear ou guiar o livre jogo das forças econômicas. Todavia, subsistirá ainda uma grande amplitude, que permita o exercício da iniciativa e responsabilidade privadas. Nesse domínio, as vantagens tradicionais do individualismo continuarão ainda sendo válidas (KEYNES, 1988, p.346).

Apesar de evidenciar a importância do Estado interventor para Keynes há vantagens na iniciativa privada, como a eficiência, a descentralização, o interesse pessoal e a responsabilidade individual. O individualismo é tido como a “melhor salvaguarda da liberdade pessoal, no sentido de que amplia mais do que qualquer outro sistema o campo para o exercício das escolhas pessoais” (KEYNES, 1988, p.346), da variedade da vida, cuja perda é a mais sensível de todas as que acarretam o Estado homogêneo ou totalitário.

A teoria econômica keynesiana do consenso de *welfare* partilhava de algumas idéias de Marx³² e o socialismo, como a irracionalidade do capitalismo e seu

Universidade de Cambridge, mas acima de tudo economista e autor de uma fecunda e, provavelmente, a mais influente obra em teoria econômica no século XX, onde merece destaque *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936). Keynes também teve destacado papel em negociações internacionais como representante do governo inglês: primeiro, no Tratado de Paz em Versalhes em 1918 e, segundo, durante a Segunda Guerra Mundial, particularmente no que diz respeito à reorganização financeira da economia mundial. Em verdade a organização do Fundo Monetário Internacional muito deve ao gênio financeiro de Keynes (SILVA, 1988, p.5).

³² Em Marx não há a preocupação particular com a análise das políticas sociais no capitalismo, mas a intenção de encontrar os meios para realizar a mais ampla condição de igualdade e bem-estar dos seres

produtivismo, mas acreditava na possibilidade de controlá-las para salvar o capitalismo de si mesmo. Keynes defendia a estabilização do mercado por meio da administração da demanda e a criação de uma economia mista, no sentido de manter setores estatais estratégicos da economia que atendem ao interesse nacional.

A maior aproximação da política Keynesiana com o pressuposto marxista baseia-se no sentido de entender a necessária intervenção do Estado para atender as reivindicações e demandas da classe trabalhadora e dos setores não beneficiados pelo desenvolvimento capitalista, desdobrando-se em ações estatais. Por isso, “o Estado de bem-estar social instituiu novo padrão de financiamento público em que este passa a se dar não só de forma abrangente mas também estrutural” (BRETTAS, 2012, p. 103).

Desse modo, o Estado passou a financiar a reprodução da força de trabalho via políticas públicas, mas sem confrontar com a acumulação dos capitalistas que mantiveram subsídios e foram beneficiados com a adoção de medidas que garantiram rentabilidade aos proprietários. De tal modo, o gasto público se mostra com conteúdo contraditório, pois se por um lado atende à demanda da classe trabalhadora via políticas econômicas, programas e direitos sociais, visando a melhoria na qualidade de vida, por outro também favorece os capitalistas.

Contudo, apesar de haver influência de Marx em Keynes a teoria econômica marxista visa à superação do capitalismo, diferente de Keynes que defendia a reforma do capital em alguns aspectos, por isso, não era adepto do Estado socialista.

[...] não se vê nenhuma razão evidente que justifique um socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade [...] (KEYNES, 1996, p.345).

humanos. Nesse sentido, “[...] uma das maiores contribuições de Marx foi mostrar as raízes das desigualdades e da exploração inerentes às sociedades de classe. Foi por esta ótica, pois, que abordou as políticas sociais, de resto, quase inexistentes no seu tempo”. (AZEVEDO, 1997, p.39). Dessa forma, as políticas sociais são tidas como instrumentos importantes no sentido de amenizar as desigualdades originadas no mercado, garantindo o bem-estar como pré-requisito indispensável ao exercício da cidadania.

Pode-se assim dizer que a origem do trabalho de Keynes tem como inspiração o papel de demanda efetiva no sistema econômico de Marx, segundo a concepção do Estado de bem-estar social que se desenvolveu pós-segunda Guerra Mundial, dentro do cenário de uma nova geopolítica, de uma nova ordem social, de um pacto entre o trabalho e o capital liberal, mas sem rupturas com o sistema de produção e reprodução capitalista.

Cada nação teve seu próprio desenvolvimento, porém sua consolidação fundamentalmente de forma mais ampla ocorreu nos países europeus. Em outros continentes, como na América Latina se aprofundou em governos de corte social democrata e desenvolvimentista, segundo um padrão periférico de política social. Em resumo, “não existe uma progressão linear e uma convergência entre os seus vários tipos nacionais, ou uma diversidade de padrões de construção e organização do Estado de bem-estar social” (FIORI, 1997, p. 139).

Assim, há diferenças e descontinuidades fundamentais nas trajetórias e/ou padrões históricos em cada Estado Nação. As especificidades estruturais das relações entre Estado, mercado e política na configuração histórica do *welfare state* na Inglaterra demonstram que há outras designações que se referem ao mesmo fenômeno, muito embora não sejam sinônimos, sendo eles: “*Etat- Providence* Estado-providência, que tem origem no Estado social na França e o designa, enquanto na Alemanha o termo utilizado é *Sozialstaat*, cuja tradução literal é Estado social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.97).

[...] respeitadas as individualidades, quase todos os países, tipos e padrões seguiram uma evolução cujos grandes momentos e períodos são análogos porque estão determinados pela trajetória crítica do contexto mais amplo – econômico e políticos-ideológico [...] em que se ambientou o *welfare*. Mas mesmo quando esta evolução obedece a uma cronologia análoga, suas características e conseqüências têm sido diferentes em cada país, dependendo, é óbvio, das regras e formas que se consolidaram previamente (FIORI, 1997, p.139).

Nestes termos, apesar de distintas formas de implementação do modelo de Estado de bem-estar social ocorreu a expansão da política social, a partir da intervenção estatal nas suas funções na área política e econômica. O novo padrão de financiamento público, de direcionamento do Fundo orçamentário para as áreas sociais baseado na intervenção do Estado na economia, no controle de salários e nos preços de produtos,

buscando um equilíbrio, mediou as relações entre as classes sociais, entre corporações empresariais e sindicatos, formando o tripé Estado-corporações-sindicatos, sustentam tal modelo, com predomínio do setor industrial em relação ao setor de serviços (AZEVEDO,2019).

Seu desenvolvimento se deve à primeira grande crise do capital liberal em 1929/1932, seguida dos efeitos da Segunda Guerra Mundial marcou a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento, bem como, a implementação de políticas sociais, a ampliação de instituições e práticas estatais intervencionistas nos países capitalistas da Europa Ocidental. Behring e Boschetti (2011) ao discutirem a visão de Pierson (1991) sobre o *Welfare* destacam que o “consenso” marcou o período da “idade de ouro” das políticas sociais

[...] permitiu o estabelecimento de uma aliança entre classes, o que só viabilizou-se devido ao abandono, por boa parte da classe trabalhadora, do projeto de socialização da economia. As alianças entre partidos de esquerda e direita também asseguraram o estabelecimento de acordos e compromissos que permitiam a aprovação de diversas legislações sociais e a expansão do chamado *Welfare State* (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 92).

Assim, a crise econômica aliada à pressão popular foram base de sustentação para o processo de “superação” do Estado liberal, por meio da constituição do Estado de bem-estar social (*welfare state*), de regulação do capitalismo pela massa popular, o controle e a socialização da riqueza, contando com a mediação do Estado nas relações de classe, a incorporação de um conceito ampliado de seguridade social, mas distinto da compreensão genérica da política social.

Nesse projeto político, teórico-ideológico houve direcionamento do Fundo público para financiar a educação pública, programas de transferência de renda, aposentadorias, enfim direitos e serviços gratuitos e universais. De tal modo, se por um lado a elevação dos gastos públicos sociais resultou de uma correlação de forças historicamente situada, fruto da organização popular para controlar o uso do Fundo público, em grande medida extraído compulsoriamente dos salários dos trabalhadores, por outro condicionou a estabilidade política marcada por instabilidade e crise sistêmica do capitalismo.

Nesse sentido, a perda da hegemonia liberal para o pacto *keynesiano* no século XX, generalizado após a Segunda Guerra Mundial, não alterou o poder hegemônico

burguês, cujo papel manteve-se central na sociedade, ou seja, o capitalismo não foi superado. Nos países centrais houve alto investimento do Fundo público para garantir políticas sociais para a melhoria das condições de vida, no entanto, muito distantes do horizonte da emancipação humana, pois foi uma resposta amortecedora ao período depressivo da década de 1930, um pacto social com o movimento operário (TEIXEIRA, 2012).

Tem-se assim a organização social que se constituiu dentro de um movimento histórico que deu base para sua construção, ou seja, o alargamento das funções do Estado. Sua origem e abrangência resultam de uma dialética³³, de um processo de conquista da classe trabalhadora organizada, aliado à concessão, pactuação com os grandes capitalistas para a manutenção de seu poder hegemônico, em contextos políticos diversos, seja no campo econômico, na organização da sociedade e na criação do consenso, este permeado por resistências, pela guerra de posição na correlação de forças entre as classes sociais.

Nesse sentido, as iniciativas no âmbito das políticas sociais têm também sua origem nas reivindicações da classe trabalhadora durante o século XIX, o reconhecimento de direitos, mas sem superar os fundamentos do capitalismo, uma “mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 63).

Assim, com as crises recorrentes pela incapacidade do capitalismo se autorregular e o crescimento do movimento operário, os capitalistas passaram a “pressionar o Estado a dar respostas às demandas pelo capital sem, contudo, ser possível ignorar completamente as reivindicações da classe trabalhadora” (BRETTAS, 2012, p.103). Nesse cenário de supremacia do *Keynesianismo* o Estado passou a ser ponto central para o desenvolvimento do capitalismo, responsável por financiar tanto a reprodução da força de trabalho, via políticas públicas, como a acumulação capitalista, implicando na redução dos custos dessa reprodução para o capital.

³³ No dicionário Gramsciano (2017), organizado por Guido Liguori e Pasquale Voza, a dialética é descrita como uma “nova filosofia”, a oposição entre o velho e o novo, uma tentativa de sínteses opostas (conservadora ou inovadora), que ao incorporar uma parte da antítese, que se trata de uma força inovadora, os opostos podem se resolver em alguma tese ou, ao contrário, neutralizar-se pela destruição recíproca. Entretanto, para ele a síntese positiva é a que se produz a partir do negativo.

No entanto, pelo fato do capitalismo ser avesso à socialização da economia, a repartição do Fundo público passou a ser duramente questionada e criticada, principalmente no que se refere à configuração e abrangência das políticas sociais. Para viabilizar mudanças o capital se reinventou, surgindo assim, o neoliberalismo nos anos de 1940, como reação ao Estado interventor, cujas propostas de mudanças foram absorvidas pelas teses políticas da história do capitalismo gerando alternativas para garantir sua manutenção, desenvolvimento e expansão, mas mantendo o Estado como regulador no processo de produção e reprodução social.

Contudo, a concepção de Estado entrou na cena política dos anos de 1980, a partir da reconfiguração do liberalismo, como saída para a crise do capital e objetivando o combate ao Estado de bem-estar social. Diferentemente do liberalismo clássico que se configura como doutrina política, filosófica, moral e econômica, o neoliberalismo restringe-se ao receituário de política econômica ligada à abertura, estado mínimo, desregulamentação, flexibilização, portanto, despreza valores universais do liberalismo (TEIXEIRA, 2012).

Nesse sentido, a orientação política e econômica consiste em um novo regime de acumulação do capitalismo, que se assemelha aos princípios da concepção liberal clássica, mas diverge em alguns pontos, como a relação entre liberdade econômica e política. Nas palavras de Höfling,

[...] as raízes da corrente neoliberal encontram na teoria do Estado formulada a partir do século XVIII, expressando o ideário do liberalismo clássico então emergente. Esta teoria foi sendo paulatinamente modificada e adaptada, à medida que o avanço do capitalismo delineava a estrutura de classes com maior nitidez, trazendo-a para o centro da cena econômica e política. Neste processo, o Estado liberal burguês passa a incorporar uma nova dimensão de legitimidade: a igualdade passa pelo alargamento dos direitos políticos dos cidadãos, proclamado como o meio de garantir a participação no poder e o seu controle fundamentado e organizado na forma de uma democracia (HÖFLING, 2001, p.9).

Como se vê, a hegemonia neoliberal pauta-se no discurso democrático como meio para a recomposição do projeto da classe dominante. Por isso, é associado ao patamar ético-político que coloca em dúvida a soberania popular e se mostra adepto do livre mercado, assim, a democracia como soberania do povo, que consiste na socialização política e econômica é incompatível com o neoliberalismo. Portanto, há

obstáculos na democratização da democracia, como a separação entre cidadão e burguês (TEIXEIRA, 2012).

A abordagem neoliberal se originou em um contexto de transformações no plano político, social, econômico, crises, revoluções, como o progresso técnico e científico, guerras, em meio à organização da classe trabalhadora no mundo do trabalho. Simultaneamente, foi consolidada a relação entre Estado e mercado, a acumulação, a regulação do capital e do trabalho, que consistem nos principais fundamentos do liberalismo clássico.

A concepção de Estado neoliberal teve seu período de ascensão devido à recessão econômica mundial, que resultou no déficit norte-americano, decretando a crise e a queda dos ideais socialistas. Implicou em uma hegemonia dos interesses e da cultura de mercado que exigiu maior competitividade internacional, levando “as empresas, de um lado, a buscar espaços mais amplos de acumulação, definindo-se, assim, a chamada globalização da economia, e, de outro, a reestruturar e reorganizar a produção, criando o padrão de *acumulação flexível*” (CARVALHO, 2009, p. 1140).

Nesse contexto, a concepção de organização social pautada no bem-estar social passou a ser questionada pelos conservadores liberais, entendida como excesso de demandas democráticas, pesada e onerosa. Foi apontada como responsável pela crise econômica que avançou pelo mundo, abrindo caminho para o fortalecimento do neoliberalismo que inaugurou um novo estágio político, econômico e social no cenário global.

De forma universalista, a vertente se apresenta como uma visão de gestão que defende o modo de organização social e política que limita a intervenção estatal, tendo como princípio chave a noção da liberdade individual calcada na competitividade como geradora da eficiência produtiva. A função do Estado é a de garantir os direitos individuais, destacando-se a propriedade privada, considerada como “direito natural”, cabendo ao Estado tão somente a função de fiscalizar e não de intervir em conflitos, ou seja, a sociedade civil, entre proprietários e trabalhadores deve estabelecer as relações de classe. É a ideologia individualista que presume que todos são igualmente capazes de defender seus interesses. Nas palavras de Azevedo,

Os fundamentos da liberdade e do individualismo são tomados para justificar o mercado como regulador e distribuidor da renda e da riqueza: compreendendo-se que, na medida em que potencializa as

habilidades e a competitividade individuais, possibilitando a busca ilimitada do ganho, o mercado produz, inexoravelmente, o bem-estar social (AZEVEDO,1997, p.10).

Na perspectiva neoliberal, o Estado de bem-estar social, *welfare state*³⁴, não é entendido como estratégia que produz maior igualdade e proteção social, devendo prevalecer uma rede de segurança mínima. Assim, o modelo de Estado que orientou um conjunto de políticas de proteção social entre meados de 1930 a 1970, em países do Primeiro Mundo, como os Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha, no Segundo Mundo, e países classificados de Terceiro Mundo ou em desenvolvimento, como países latinos americanos, a exemplo do Brasil, segundo o modelo de crescimento do Estado desenvolvimentista (PERONI, 2008), passou a ser enfraquecido, desestruturado, considerado dispêndio elevado, visto como não como promotor da justiça social que contribui para a emancipação de grupos sociais.

Desse modo, o modelo *welfare* passou a ser desintegrado e subvertido por um conjunto de reformas dos Estados que atingiram drasticamente os Estados de bem-estar social, desde a década de 1980, no sentido de desacelerar sua expansão ou desativar muitos de seus programas, limitando os serviços sociais e dando lugar a um Estado gestor, que não objetiva a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Com isso, as políticas sociais deixam de estar subordinadas à construção de uma sociedade democrática, entendida com a presença efetiva do Estado nas condições sociais e institucionais que possibilitem ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e no controle da vida social (COUTINHO, 1994).

Para tanto, os neoliberais valem-se do discurso de que a intervenção estatal advinda dos subsídios (saúde, educação, assistência social, seguro desemprego) são males que estariam afetando os princípios da liberdade e da individualidade, valores básicos da doutrina liberal. Por isso, colocam as políticas públicas como responsáveis pela “crise” que atravessa a sociedade, com o discurso que o Estado gastou mais do que poderia, que houve um excessivo e distorcido crescimento do Estado, sob o ideário de

³⁴ Segundo Anthony Giddens (1999), o sociólogo T.H.Marshall forneceu uma convincente exposição do *welfare state* que combina desenvolvimento econômico com a implementação cada vez mais plena dos direitos sociais. Para Giddens, o *welfare state* fundamentou a consolidação do socialismo no Ocidente que começou a ser dominado pela social-democracia – socialismo moderado, legislativo. Na maioria dos países, inclusive na Grã-Bretanha, o *welfare state* foi uma criação tanto da direita quanto da esquerda, mas no período do pós-guerra os socialistas passaram a reivindicá-lo como seu. O modelo tem dois objetivos: criar uma sociedade mais igual, mas também proteger os indivíduos ao longo do ciclo da vida, tendo como ponto mais alto um prolongado processo de evolução dos direitos de cidadania.

que o papel do Estado é o de prover alguns bens essenciais, mas sem interferência direta (PERONI, 2008).

Assim, os defensores do "Estado Mínimo" preconizam que as políticas públicas são as principais responsáveis pela crise que perpassa as sociedades, portanto, não é o capitalismo que está em crise e, sim, o Estado. Devido a isso, se mostra imprescindível diminuir sua atuação para superar a crise, devendo prevalecer a lógica do mercado para superar suas falhas, para que este possa ser mais eficiente e produtivo.

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p.12).

Nessa perspectiva, as políticas públicas deixam de ser pensadas de forma articulada com as desigualdades sociais, enquanto elemento constitutivo da cidadania, a favor de grupos sociais coletivos, passando assim, por um processo de desconstrução do papel destinado às políticas sociais geradas nos movimentos populares do século XIX, devido aos conflitos surgidos entre capital e trabalho e a organização da classe trabalhadora (PERONI, 2008), que passou a reivindicar ações e a evidenciar demandas voltadas para os setores não beneficiados pelo desenvolvimento capitalista.

Lupatini (2012) desconstrói o argumento neoliberal, de cunho ideológico, ao evidenciar que o cerne da questão é a crise de superprodução do capital, nos anos de 1970. Seu franco declínio trouxe para a cena política e econômica a dívida pública³⁵ que passou a desempenhar papel significativo na reprodução efetiva do capital, isto é, na recuperação das taxas de lucro. Por isso, o Estado vem se reconfigurando para atender aos imperativos do capital, com repercussão para os crescentes e intensos ajustes fiscais, privatizações, ataque à previdência social, salários dos servidores públicos, retirada de direitos sociais.

Dessa forma, os impostos que tem como fonte a riqueza criada na produção, no processo de trabalho, resulta nos salários dos trabalhadores e nos lucros obtidos pelos

³⁵ Segundo levantamento da Auditoria Cidadã da dívida. Disponível em: <http://auditoriacidada.org.br>. Acesso em: 12 mar.2021, em 2020, o Orçamento Federal foi de R\$3,535 trilhões, desse valor 39,08% dos impostos foram destinados para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, ou seja, cerca de R\$1,381 trilhão, enquanto que na educação foram investidos 2,49% que totaliza o gasto de R\$88,02 milhão.

capitalistas na extração da mais-valia³⁶. Por meio do sistema tributário destina-se parte dos salários para o Estado que repassa antecipadamente a soma do montante dos impostos, em grande medida pagos pela classe trabalhadora, aos seus credores, ou seja, detentores dos títulos da dívida pública, frações do capital. Em vista disso, o Estado potencializa a valorização do capital e, por outro lado, ataca “os parcos direitos sociais e a renda conquistados pela classe trabalhadora” (LUPATINI, 2012, p.79).

Nessa direção, Friedrich Von Hayek³⁷, teórico criador da tese neoliberal, defende o livre mercado com referência no liberalismo clássico e se opõe à justiça social como uma virtude suprema, inadmissível de toda ordem política “no sólo es considerada como una fórmula desprovista de todo contenido y significado sino también como un término intelectualmente desprestigiado y la marca de la demagogia o de un periodismo barato que pensadores responsables deberían avergonzarse de utilizar” (BORON, 2003, p.45).

Seus alvos principais são os países socialistas e o Estado de bem-estar social. Na produção bibliográfica intitulada *O caminho da servidão*, publicada em 1944, considerada a primeira produção da teoria neoliberal no campo da economia, o economista trata de questões como sindicatos, intervenção estatal e democracia. Neste, faz duras críticas ao socialismo, que segundo ele, se assemelha, em muitos aspectos, das condições de vida nos regimes fascista e preconiza que quando persiste a planificação socialista, as forças totalitárias acabam dominando, conseqüentemente, há um crescimento da coerção administrativa arbitrária e a progressiva destruição do Estado de Direito³⁸.

Desse modo, considera que o socialismo alcançado e mantido por meios democráticos parece pertencer definitivamente ao mundo das utopias, apesar do sistema

³⁶ Nos termos de Marx a mais-valia corresponde à exploração do trabalho pelo capital no processo produtivo, pois o trabalhador além de gerar um valor correspondente ao seu valor (trabalho necessário), produz um valor a mais, o trabalho excedente, este apropriado pelo dono dos meios de produção, o capitalista.

³⁷ Friedrich August Von Hayek era economista e filósofo austríaco, mas naturalizou-se britânico. É considerado um dos maiores representantes da Escola Austríaca de pensamento econômico. Fundou com outros economistas, como Milton Friedman, a Sociedade Mont Pèlerin, na Suíça, em 1947, que defendia os ideais liberais (AZEVEDO, 2019). Em 1974 ganhou o Prêmio Nobel de Economia.

³⁸ O Estado de Direito tem como um dos grandes princípios a submissão de um país a um governo arbitrário, significa que todas as ações do governo são regidas por normas previamente estabelecidas e divulgadas, as quais tornam possível prever com razoável grau de certeza de que modo a autoridade usará seus poderes coercitivos em dadas circunstâncias, permitindo a cada um planejar suas atividades individuais com base nesse conhecimento. A questão essencial é reduzir tanto quanto possível o arbítrio concedido aos órgãos executivos que exercem o poder de coerção (HAYEK, 2010).

ter surgido como uma reação ostensiva contra o liberalismo da Revolução Francesa, por isso, obteve a aceitação geral sob a bandeira da liberdade é para ele a mais grave ameaça à liberdade de viés liberal.

Hayek, ao mesmo tempo em que, condena ao fracasso o modelo de Estado dominado por uma doutrina coletivista, tendo como parâmetro o modelo inglês, demonstra em seu discurso o desejo de sua superação, por meio dos debilitantes limites da lógica perversa do capital em que prevalece o livre mercado em oposição ao comunismo.

Entretanto, suas críticas mostram-se extremamente problemáticas, pois a concepção de Estado socialista tem como fundamento o fim da centralização de poder nas mãos de uma minoria, através da unificação dos trabalhadores, visando à construção de uma sociedade sem antagonismo de classes, de modo a surgir uma associação, por isso, segundo Marx (2016), o livre desenvolvimento de um é o livre desenvolvimento de todos, sem exploração, sem subjugação do trabalho alheio, opressão, exclusão. Portanto, é a conquista da democracia, com a elevação do proletariado à classe dominante rumo ao Estado comunista. Ao contrário dos ataques de Hayek,

[...] os maiores inimigos do comunismo são, coincidentemente, os representantes de regimes políticos os mais cruéis – os chefes racistas da África do Sul, os ditadores Pinochet e Stroessner, os generais argentinos e uruguaios do nazi-facismo de Hitler e Mussolini, que incendiaram o mundo exatamente em nome do anticomunismo (NETTO, 1986, p.9).

Pois bem, ao que parece o anticomunismo trata-se de um pretexto para impor à população regimes que organizam a economia e a sociedade em benefício de uma classe dominante que explora o povo. Trata-se de uma cobertura para disfarçar interesses antidemocráticos e antipopulares, é arma para os reacionários e fascistas, logo, anticomunistas jamais serão democratas, pois é razão clara do pensamento e do ideal comunista (NETTO, 1986).

Além do mais, pelo fato da estrutura socialista não ter superado todo o seu processo de desenvolvimento histórico, o estudo e a análise concreta desta fase estrutural (GRAMSCI, 2007) se torna prejudicada. Isso porque, em nenhum dos países em que houve e há a tentativa de implementar o socialismo o capital chegou a ser transformado em propriedade coletiva, pertencente a todos os membros da sociedade,

bem como, não houve a destruição do Estado com a transformação da sociedade, como propõe Marx (2016), em uma organização social comunista.

Hayek também considera que há uma ênfase desmedida no valor da democracia, considerada responsável pela crença ilusória e infundada de que, enquanto a vontade da maioria for a fonte suprema do poder, este não poderá ser arbitrário. Assim, para ele, trata-se de uma falsa segurança que tal crença infunde em muita gente, pois em sua concepção,

A democracia exige que as possibilidades de controle consciente se restrinjam aos campos em que existe verdadeiro acordo, e que, em certos campos, se confie no acaso: este é o seu preço. Mas numa sociedade cujo funcionamento está subordinado ao planejamento central não se pode fazer com que esse controle dependa da possibilidade de um acordo de maioria; muitas vezes será necessário impor ao povo a vontade de uma pequena minoria, porque esta constitui o grupo mais numeroso capaz de chegar a um acordo sobre a questão em debate. O governo democrático funcionou de modo satisfatório nos casos em que, por força de uma convicção amplamente difundida, as funções governamentais se restringiam aos campos em que se podia alcançar um acordo de maioria pelo livre debate – e só funcionou enquanto isso foi possível. O grande mérito da doutrina liberal é ter reduzido a gama de questões que dependem de consenso a proporções adequadas a uma sociedade de homens livres (HAYEK, 2010, p.85).

Como se vê, o discurso neoliberal tem como premissa uma fachada democrática, pois para Hayek as decisões no campo político não devem depender da vontade coletiva, o que limita a participação popular na tomada de decisões, especialmente em se tratando da definição sobre o direcionamento do Fundo público, sua repartição entre as classes sociais. Prevalecem assim, os interesses de uma minoria que ocupa os espaços de poder político e que detém o poder econômico.

Nessa perspectiva, a democracia como soberania popular, a socialização política e da economia são incompatíveis com o neoliberalismo. Para Hayek democracia e soberania são ameaças à “liberdade econômica e política, e que por isso seu status de valor supremo deve dar lugar à liberdade. Na lógica de seu raciocínio, para não ser totalitária, a democracia deve ser liberal, portanto sem oferecer amarras ao ato arbitrário, à liberdade” (TEIXEIRA, 2012, p.189). Tal visão subversiva da democracia nega a socialização da política e, ao mesmo tempo possibilita a concentração de poder do Estado e do capital.

Além do mais, Hayek preconiza que só no âmbito do sistema capitalista a democracia se torna possível, significa um sistema de concorrência baseado na garantia da liberdade individual, no direito de dispor livremente da propriedade privada, cuja aquisição segue as mesmas normas para todos, não se tratando assim, de privilégio de uma minoria. A democracia liberal é, assim, em essência, um meio, um instrumento utilitário para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual.

A concorrência é o princípio da organização social e o Estado deve intervir nos assuntos econômicos, excluindo certos tipos de intervenção coercitiva, mas admite que às vezes possa auxiliar consideravelmente em seu funcionamento por determinadas formas exigirem a ação governamental. Entende que é importante saber se o indivíduo pode prever a ação do Estado e utilizar esse conhecimento como um dado na elaboração de seus planos particulares, isto é, o indivíduo deve saber exatamente até que ponto será protegido contra a interferência alheia ou se o Estado está em condições de frustrar os esforços individuais. Em se tratando do bem-estar social,

O 'objetivo social' ou o 'propósito comum' para o qual se pretende organizar a sociedade costuma ser vagamente definido como o 'bem comum', o 'bem-estar geral' ou o 'interesse comum'. Não é necessário muito esforço para se perceber que esses termos não estão suficientemente definidos para determinar uma linha específica de ação. O bem-estar e a felicidade de milhões não podem ser aferidos numa escala única de valores. O bem-estar de um povo, assim como a felicidade de um homem, dependem de inúmeras coisas que lhe podem ser proporcionadas numa infinita variedade de combinações. Não é possível exprimi-las de modo adequado como um objetivo único, mas apenas como uma hierarquia de objetivos, uma ampla escala em que cada necessidade de cada pessoa tem o seu lugar (HAYEK, 2010, p.75-76, grifos do autor).

Como se vê, há uma generalização da concepção de Estado bem-estar social e a tentativa de conciliação aos anseios pessoais, que não dialogam com os ideais socialista. Os socialistas têm em seu conteúdo programático a ruptura com a sociedade de classes, por meio da revolução dos trabalhadores, visando à centralização de todos os instrumentos de produção nas mãos do proletariado, passando a ser propriedade coletiva, de forma que todos possam se beneficiar dos produtos sociais, repercutindo assim, em mudanças profundas nas condições de vida das pessoas, ou seja, sem segregações e oposições (MARX, 2016).

No campo trabalhista e sindical, Hayek defende que o preço da mão de obra deveria ser desregulamentado com a flexibilização das leis trabalhistas, seguido da destruição e fragilização das entidades sindicais eram pontos centrais no discurso da ofensiva neoliberal, isto é, a destruição dos direitos do trabalho e da organização da classe trabalhadora. Por esse viés, o Estado deveria ser forte somente para inviabilizar o poder de ação, a mobilização das entidades e, conseqüentemente facilitar o reestabelecimento das leis de mercado (AZEVEDO, 2019).

Portanto, cabe ao Estado agir para criar o consenso, de forma a não deixar a sociedade civil se desenvolver espontaneamente, de forma causal e esporádica, atuando essencialmente sobre as forças econômicas, de tal modo que, os acontecimentos da superestrutura não sejam abandonados a si mesmos. Para tanto, o Estado opera segundo um plano, pressiona, incita, solicita escolas, a mídia, igrejas, partidos políticos para difundir um senso comum que confirma a ordem social vigente.

Nesse sentido, a sociedade civil tem a função de educar para o consenso a propósito da criação de uma opinião pública adequada, isto é, cria preventivamente, organiza e centraliza certos elementos quando o Estado quer iniciar ações impopulares que atendem aos interesses do mercado e quando necessário aciona os aparelhos repressivos para manter a ordem social vigente.

Milton Friedman³⁹, economista da Escola de Chicago, identifica-se com a concepção de Estado de Hayek. Em *Capitalismo e liberdade* (1962), traz formulações sobre políticas sociais e educação, contribuindo para a compreensão da natureza da relação entre Estado e política educacional e seus desdobramentos em programas de governo na contemporaneidade. O economista também traça um panorama sobre as mudanças conceituais entre a orientação liberal e neoliberal, no que diz respeito à economia e a política, no contexto norte-americano e na maior parte do continente europeu. Para ele,

A partir do fim do século XIX e, especialmente, depois de 1930, nos Estados Unidos, o termo liberalismo passou a ser associado a pontos de vista bem diferentes, especialmente em termos de política econômica. Passou, assim, a ser associado à predisposição de contar, principalmente, com o Estado - em vez de contar com providências privadas voluntárias - para alcançar objetivos considerados desejáveis.

³⁹ Milton Friedman foi um importante economista e estatístico norte-americano. Professor da Universidade de Chicago se destacou pelas suas teorias em defesa do livre mercado. Pelos seus estudos ficou conhecido a partir de 1957, quando elaborou a Teoria da Função de Consumo. Foi vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1976.

As palavras-chave eram agora bem-estar e igualdade, em vez de liberdade. O liberal do século XIX considerava a extensão da liberdade como o meio mais efetivo de promover o bem-estar e a igualdade; o liberal do século XX considera o bem-estar e a igualdade ou como pré-requisitos ou como alternativas para a liberdade. Em nome do bem-estar e da igualdade, o liberal do século XX acabou por favorecer o renascimento das mesmas políticas de intervenção estatal e paternalismo contra as quais tinha lutado o liberalismo clássico (FRIEDMAN, 1985, p.14)

O economista evidencia que a mudança no significado do termo liberalismo se sobressai mais em assuntos econômicos do que em políticos. Contudo, há diferenças notáveis no terreno político, pois enquanto o liberal clássico era defensor da liberdade e, por isso mesmo, temeroso do poder centralizado e favorável à descentralização política, o liberal contemporâneo é favorável ao governo centralizado, por entender que o governo é ineficiente enquanto for controlado pelo eleitorado. Mas, permanece o apoio ao desenvolvimento do governo representativo e das instituições parlamentares, os direitos civis.

Friedman se posiciona contrário à centralização do poder governamental por entender que o governo deve garantir a liberdade, é um instrumento por meio do qual se pode exercer a liberdade. Assim, quando há concentração de poder em mãos políticas coloca-se em risco a liberdade, além do mais, “sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; promover mercados competitivos” (FRIEDMAN, 1985, p.12).

Na organização econômica há importância direta a liberdade, o capitalismo competitivo, o mercado livre para organizar a maior parte da atividade, devido ao seu efeito na concentração ou dispersão do poder. Assim, a economia desempenha um papel duplo na promoção de uma sociedade livre: como parte da liberdade entendida em sentido mais amplo e, portanto, um fim em si mesmo e, também como instrumento indispensável para a obtenção da liberdade política, porque separa o poder econômico do poder político e, desse modo, permite que um controle o outro.

Friedman destaca o papel do capitalismo competitivo na organização da maior parte da atividade econômica por meio da empresa privada operando no mercado livre, como um sistema de liberdade econômica e condição necessária à liberdade política. O tema secundário é o papel que o governo deve desempenhar numa sociedade dedicada à liberdade e contando principalmente com o mercado para organizar sua atividade

econômica, ou seja, o Estado deve ter seu papel cada vez menos comprometido com as políticas sociais, que são substituídas por serviços oferecidos no mercado.

Em se tratando da educação, Friedman entende que em uma sociedade democrática e estável a educação pode contribuir para dois objetivos: o acesso a um grau mínimo de alfabetização aos cidadãos; conhecimento e uma ampla aceitação de algum conjunto de valores, contribuindo para o bem-estar de todos os membros da sociedade. Assim,

O governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho, a ser utilizada em serviços educacionais ‘aprovados’. Os pais poderiam usar essa soma e qualquer outra adicional acrescentada por eles próprios na compra de serviços educacionais numa instituição ‘aprovada’ de sua própria escolha. Os serviços educacionais poderiam ser fornecidos por empresas privadas operando com fins lucrativos ou por instituições sem finalidade lucrativa. O papel do governo estaria limitado a garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas [...] (FRIEDMAN,1985,p.97, grifos do autor).

Para Friedman deve haver a desnacionalização das escolas para dar maior espaço à escolha dos pais e o controle sobre as instituições educacionais. Sob tal lógica de mercado, a educação é um negócio, se assemelha a um produto a venda no mercado, havendo a necessidade de consolidação de uma nova organização, de uma nova gestão do sistema educativo e da escola, de forma que promova a autonomia financeira, administrativa e pedagógica da instituição, definindo formas quase mercantis de delegação de poderes e do sistema de financiamento escolar.

A concepção de reformulação do sistema educativo pauta-se na idéia de que o poder público deve transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, como meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços. Dessa forma, a política educacional é descentralizada/desconcentrada, podendo ser articulada com a iniciativa privada, a fim de preservar a possibilidade de cada um se colocar, de acordo com seus próprios méritos e possibilidades em seu lugar adequado na estrutura social.

Também ganha destaque a centralização curricular que converge com interesses no plano político e econômico, muito embora, Friedman se posicione contrário à imposição de padrões uniformes na organização escolar. Ao defender tal unificação argumenta que deve existir a linha “entre a necessidade de estabelecer uma base comum

de valores para garantir a estabilidade de uma sociedade, de um lado, e o trabalho de doutrinação inibindo a liberdade de pensamento e de crença, de outro” (FRIEDMAN, 1985, p.98).

O argumento neoliberal sobre a unificação dos conteúdos escolares tem como base a promoção de uma melhor aprendizagem, de forma igualitária aos estudantes. Entretanto, o objetivo é o de garantir a manutenção da posição social de determinada classe, por meio da subjugação dos demais às condições de sua conquista, ao definir o que deve ser ensinado nas escolas e, ao mesmo tempo, promover o controle dos docentes. Assim, a política educacional segue,

As determinações gerais do capital afetam profundamente cada âmbito particular com alguma influência na educação, e de forma nenhuma apenas as instituições educacionais formais. Estas estão estreitamente integradas na totalidade dos processos sociais. Não podem funcionar adequadamente exceto se estiverem em sintonia com as determinações educacionais gerais da sociedade como um todo (MÉSZÁROS, 2008, p.43).

Nessa direção, a política de privatização da educação é um dos efeitos do extensivo e intensivo desenvolvimento do capitalismo, cujo objetivo central é a obtenção do lucro, por meio da capitalização de instituições e serviços educacionais, por parte de investidores e corporações que visam tal mercado, convertendo assim, em lucro privado cursos de formação continuada, materiais didáticos, contratação de professores, políticas educacionais, de forma que a educação se transforme em capital.

Na medida em que “potencializam” a individualidade e a competitividade, para fortalecer a acumulação do capital, há o acirramento das desigualdades sociais e a exploração da mão de obra da classe trabalhadora, que se contrapõem à defesa dos direitos humanos e da dignidade humana (AZEVEDO, 1997).

Todavia, o pensamento neoliberal que se tornou perspectiva teórica de muitos partidos conservadores pelo mundo não se constituiu de forma homogênea. Isso porque, há duas vertentes: sendo a principal classificada como conservadora, a origem da expressão “a nova direita”. “[...] No entanto, há um importante tipo de pensamento associado com filosofias de livre mercado que, em contraste com o conservador, é libertário tanto em questões econômicas quanto em questões morais” (GIDDENS, 1999, p.15-16), muito embora no quesito mercadológico o pensamento seja similar.

Assim, a orientação política e econômica neoliberal preconiza processos descentralizados/desconcentrados, mas com centralização das decisões no poder central, que é quem determina e define as normas educacionais, como a base curricular, não havendo assim a efetiva participação cidadã na atividade pública nos processos de tomada de decisões, na elaboração e avaliação das políticas educacionais, enfim, não há espaço para qualquer forma de controle social por parte da sociedade civil.

Aliado a isso, a abordagem estabelece que a educação não deve ser subsidiada exclusivamente pelo Estado, de forma que sejam estabelecidas parcerias com o setor privado ou a privatização total do ensino público. Portanto, é limitada ou negada a partilha do Fundo público com os trabalhadores, tem-se o Estado máximo para o capital e mínimo para as políticas sociais à custa do Fundo público (TEIXEIRA, 2012).

Nesse contexto, na concepção neoliberal o padrão de financiamento público focaliza o capital ao invés de gastos com as políticas sociais. Não há, portanto, política de financiamento da educação básica, assim como, nega e rejeita processos democráticos, pois não há participação política da população na definição dos rumos do Fundo público arrecadado pelo Estado de forma direta ou indireta por meio da “produção de mais-valia, centro da acumulação de capital e cuja alavanca é a produtividade do trabalho” (BEHRING, 2012, p.156).

Em vista disso, o Estado neoliberal tem caráter antidemocrático, avesso ao movimento democrático de viés republicano, pois não há efetivo controle social sobre a repartição de quanto e onde deve ser gasto o orçamento público, limitando a participação social ao acompanhamento e monitoramento⁴⁰ das políticas públicas. Nessa direção, o Estado tem se tornado “agente de redução dos custos do trabalho e dos serviços públicos, bem como da financeirização da riqueza, o que é favorável aos lucros das diferentes frações de classe representativas do capital, ainda que tenha sido privilegiada a turma das finanças” (TEIXEIRA, 2012, p.184).

Em meio a esse cenário, há disputas, tencionamento entre as classes sociais, confrontos pelo destino do Fundo público, pois tem desdobramentos para as políticas sociais. Assim, a organização social, como o movimento sindical entra na luta por meios políticos e financeiros para assegurar direitos e resistir à ordem econômica,

⁴⁰ O monitoramento de uma política consiste na ação contínua voltada para a verificação sistemática e processual de sua eficiência e eficácia, com vistas ao redirecionamento dos objetivos, propostas e atividades. Está associado ao instrumento da avaliação na medida de passa a dispor de dados para serem analisados com vistas ao replanejamento da ação pública (SOUZA; ALCÂNTARA, 2017)

política e social dominante. Nessa conjuntura, é imprescindível “[...] lutar contra a usurpação do fundo público para salvar o capital, uma vez que é constituído majoritariamente por impostos indiretos que incidem sobre o trabalho e menos sobre a propriedade” (BOSCHETTI, 2012, p.36).

Apesar de o neoliberalismo ser uma doutrina que se expandiu de diferentes formas no contexto global ela não é única, pois no mundo globalizado o sistema vê a necessidade de desenvolver filosofias que respondam à nova economia, à reestruturação do sistema de bem-estar social, a Era tecnológica que tem dinâmicas, estruturas e sistemas de crenças distintos do período industrial, mas que na prática coadunam com a impossibilidade de controle social sobre as ações do Estado e de governos.

Assim, os capitalistas buscam saídas para a crise de ordem econômica, social, cultural, ambiental, enfim, mecanismos que minimizem as contradições e atuem como mediadores do capital. O programa social-democrata dialoga bem com essa realidade.

1.2 Controle social na social-democracia renovada

A concepção de Estado social-democrata renovada trata-se do esforço dos social-democratas ao longo do século XX de repensarem a política na contemporaneidade. No entanto, é uma expressão antiga que já emergiu muitas vezes na história do pensamento e da prática política de gerações pregressas de partidos políticos como o Partido Democrata, Trabalhista (GIDDENS, 1999).

A orientação política tem sua origem no modelo clássico que dominou o princípio do socialismo no Ocidente que se desenvolveu na sociedade industrial entre meados e fins do século XVIII, a partir do movimento político de intelectuais e da classe trabalhadora. Classificado como socialismo moderado, legislativo, fundamentado na consolidação do *Welfare State*, cuja conquista se deu nos países desenvolvidos e sua criação por grupos da direita e da esquerda. Contudo, “no período do pós-guerra os socialistas passaram a reivindicá-lo como seu” (GIDDENS, 1999, p. 14).

Mas foi com a criação do Partido Social-Democrata Alemão⁴¹, a partir da fusão entre duas correntes do movimento operário na Alemanha em 1871, uma que admitia a

⁴¹ O Partido Social-Democrata Alemão foi constituído em 1871 a partir de 2 (duas) correntes do movimento operário, a lassaliana (que admitia a colaboração com a burguesia) e a eisenachiana (de tendência marxista), para garantir sua sobrevivência aos ataques e repressão do governo alemão. Baseadas em pontos comuns elaboraram um programa único, aprovado no Congresso de Gotha (1875). Para tornar viável a união, os marxistas abriram mão de uma série de princípios da teoria de Marx e Engels, como a

colaboração com a burguesia (lassaliana) e a outra de tendência marxista revolucionária (eisenachiana) que surgiu na cena política a social-democracia clássica. Tal união forçou os marxistas revolucionários a negarem seus princípios na busca pelo alcance dos objetivos socialista e a aceitarem táticas dos marxistas ortodoxos, como caminhar rumo ao socialismo pela via parlamentar (SPINDEL, 1985).

Desse modo, a concepção de Estado social-democrata na forma clássica é associada aos defensores do Estado de bem-estar social, que apóiam intervenções econômicas e sociais do Estado, a promoção da justiça social com distribuição de renda de forma igualitária, o combate às desigualdades sociais. Enfim, a repartição do Fundo público para assegurar recursos suficientes para o financiamento das políticas sociais, mas sem combater o sistema capitalista, o que já denota a tenuidade de existência de qualquer forma de controle social.

Na atualidade, a social-democracia refere-se a uma versão renovada, cujo objetivo é o de substituir outras duas abordagens que têm dominado o pensamento político desde a Segunda Guerra Mundial, mas que para Anthony Giddens (2007), sociólogo inglês, fracassaram ou perderam a pujança. As idéias socialistas tradicionais, por serem radicais e reformistas, enquanto que a segunda via, o neoliberalismo, ou fundamentalismo de mercado foi descartado até mesmo pela maioria de seus adeptos direitistas.

[...] a terceira via regressou à política em um contexto muito específico. Foi retomada por Bill Clinton e pelo Conselho de Liderança Democrática dos Estados Unidos no final da década de 1980 e, em seguida adotada por Tony Blair e o Novo Partido Trabalhista na Grã-Bretanha (GIDDENS, 2007, p.18).

A social-democracia renovada é também conhecida como terceira via, democracia social modernizadora, esquerda modernizadora, democracia social, são termos usados em seu lugar de maneira atualizada. Para Giddens⁴², a orientação política designa uma série genérica de esforços comuns à maioria dos partidos e pensadores de

necessidade do internacionalismo proletário, passando a aceitar a idéia lassaliana de que seria possível alcançar os objetivos socialistas pela conquista do Estado, por meio de eleições onde os trabalhadores alcançariam a maioria do eleitoral. Marx não poupou críticas no livro intitulado *A Crítica ao Programa de Gotha* (SPINDEL, 1985).

⁴² Anthony Giddens é um sociólogo inglês, foi diretor da London School of Economics e professor da Universidade de Cambridge. É autor ou editor de mais de trinta livros. Suas obras influenciaram o debate sobre o futuro da social-democracia em muitos países. É apontado na Inglaterra como o guru do ex-primeiro-ministro Tony Blair.

esquerda na Europa e outras partes do mundo, para reestruturar as doutrinas esquerdistas e ter alcance global. Refere-se à renovação da democracia social⁴³ em condições sociais contemporâneas, uma vez que, “os partidos esquerdistas estão sendo forçados a criarem algo novo” (GIDDENS, 2007, p.19).

Em *O debate global sobre a terceira via* (2007), Giddens destaca a terceira via como alternativa ao neoliberalismo, que segundo ele, já demonstrou não ser a melhor escolha, devido à crise do leste asiático⁴⁴, de 1997-1998, revelou o quanto os mercados mundiais são instáveis e desestabilizados quando são desregulamentados, principalmente os financeiros, bem como, contribuem muito pouco para a redução das desigualdades existentes entre os países mais pobres e os mais ricos. Portanto,

[...] o neoliberalismo não é uma filosofia política viável. A principal razão é que ela não tem uma teoria efetiva ou políticas relevantes para o desenvolvimento de uma sociedade coesa e integrada. Os conservadores neoliberais advogam o jugo desagrilhoado das forças de mercado e supõem que o mercado sozinho pode dar conta dos problemas de insegurança e desigualdade que ele próprio ajuda a gerar. Não pode. Os neoliberais recorrem à tradição como meio de prover continuidade e solidariedade social. Entretanto, o mercado desregulamentado é uma das principais fontes da corrosão da tradição no mundo contemporâneo (GIDDENS, 2007, p.40).

Adicionalmente, Giddens acrescenta que o colapso do comunismo soviético e os fracassos do socialismo, antes mesmo da queda da União Soviética, pelo fato da teoria econômica socialista ter sido inadequada por apoiar-se na ideia de que o capitalismo deixado a própria sorte é economicamente ineficiente, socialmente divisório e incapaz de se auto-reproduzir em longo prazo, se mostrou inadequada, pois subestimou “a capacidade do capitalismo em inovar, adaptar e garantir uma produtividade crescente” (GIDDENS, 1999, p.14). Isso se revelou com a intensificação dos processos de globalização e a mudança tecnológica a partir do início da década de 1970, cujos fatores foram decisivos para o crescimento da filosofia de livre mercado denominada neoliberalismo.

⁴³ Segundo Giddens (2007), a democracia social é a terceira via atualizada, ainda em processo de construção. Trata-se de uma nova interpretação, a renovação do programa político em condições sociais contemporâneas, consiste em uma ampla corrente ideológica em que deságuam vários afluentes.

⁴⁴ A crise asiática foi um período de recessão econômica que atingiu grande parte dos países da Ásia em 1997, em especial os chamados Tigres Asiáticos (Hong Kong, Cingapura, Coréia do Sul e Taiwan), estes consistem no conjunto de países emergentes do sudeste asiático que, no período, se destacavam por grande desenvolvimento econômico e industrial, iniciado na década de 1970.

Assim, tanto neoliberalismo como o socialismo, ou seja, a divisão entre esquerda e direita perdeu a maior parte de sua significância ou toda ela, sendo o mais viável o que é essencialmente pragmático, ou seja, o que funciona na prática. Contudo, Giddens (1999) destaca que as diferenças entre os valores políticos da esquerda e direita não desapareceram. A esquerda defende uma sociedade solidária e inclusiva para todos, compromete-se com a igualdade, a obrigação de proteger e zelar pelos mais vulneráveis, para tanto, a intervenção governamental no aspecto político, social e econômico é necessária para alcançar tais objetivos. Aparentemente há uma brecha aberta para se pensar no exercício do controle social pela sociedade civil, contudo se configura como uma possibilidade utópica. Os direitistas tendem a negar todas essas proposições, ou melhor, atuam para manter a hegemonia da classe dominante ao longo do tempo.

De tal modo, ao destacar a base da organização político-social do projeto comunista, assentada na igualdade de todos os cidadãos, o sociólogo evidencia a impossibilidade, a incompatibilidade de conciliação com a concepção liberal/reformista, cujos preceitos e regras aplicáveis atendem aos interesses da sobrevivência continuada e expansionista do capital, que são de ordem estruturalmente incorrigível. Os contrastes ficam mais claros nas comparações genéricas demonstradas no quadro a seguir.

Quadro 04: Características Gerais: concepção de Estado social-democrata clássica (1875) e neoliberal (1940)

social-democracia clássica (<i>Welfare State</i>)	neoliberalismo (a nova direita)
Envolvimento difuso do Estado na vida social e econômica.	Governo mínimo
Domínio da sociedade civil pelo Estado	Sociedade civil autônoma
Coletivismo	Fundamentalismo de mercado
Administração Keynesiana da demanda, somada ao corporativismo	Autoritarismo moral, somado a individualismo econômico
Papéis restritos para os mercados: a economia mista ou social	Mercado de trabalho se depura como qualquer outro
Pleno emprego	Aceitação da desigualdade
Forte igualitarismo	Nacionalismo tradicional
<i>Welfare state</i> abrangente, protegendo os	<i>Welfare state</i> como uma rede de segurança

cidadãos “do berço ao túmulo”	
Modernização linear	Modernização linear
Baixa consciência ecológica	Baixa consciência ecológica
Internacionalismo	Teoria realista da ordem internacional
Pertence ao mundo bipolar	Pertence ao mundo bipolar

Fonte: elaborado pela autora com base em Giddens, 2007.

No quadro 4 (quatro) fica claro que não há convergência entre as doutrinas social-democrata clássica e neoliberal, em se tratando do controle social sobre o Estado, muito ao contrário, há fortes divergências, oposições, o que demonstra a impossibilidade de uma possível mistura entre liberalismo de mercado com a concepção de Estado de bem-estar social, por meio da construção de um programa político único e da formação de um bloco hegemônico.

Giddens (2007) salienta que a concepção de Estado social-democrata renovada procura resolver a tensão ideológica entre socialismo e liberalismo, de forma que, os fundamentos do socialismo, fraternidade e igualdade possam coexistir com os mercados liberalizados e a democracia liberal, se sobressaindo à reconciliação das economias de mercado com a justiça social. Seria a superação da “velha esquerda” a reformulação de uma nova direita, que resulta na terceira via.

O princípio da justiça social, da igualdade, que se realizam no sistema capitalista, tem como premissa “tirar de uns para dar a outros”, ou seja, se mantém a base de migalhas, trata-se de uma medida paliativa, portanto, liberal, em sua essência, pois não há mudanças estruturais no campo político, econômico e social, assim, demonstra não ser possível, de fato, ser igualitário e liberal ao mesmo tempo (ARANDA, 2009).

Portanto, a interpretação dada à social-democracia na contemporaneidade se afasta da doutrina marxista e se aproxima da tendência de colaboração entre classes sociais, sem romper com a dominação capitalista e, assim, perpetuar o processo de maximização dos lucros, ponto fundamental do programa revolucionário socialista. Por conseguinte, a terceira via “engloba o modelo de Estado social-liberal e a administração pública gerencial como alternativas para o Estado-providência e para a administração burocrática” (CARVALHO, 2009, p.1144).

É notório que na dialética da oposição entre os pressupostos teóricos da direita e esquerda, a tentativa de sínteses opostas, podendo resultar em alguma tese ao incorporar uma parte da antítese, prevalece a concepção conservadora e não a revolucionária, como força inovadora na relação entre os opostos. Ao contrário, neutraliza-se o campo ideológico de rupturas, por isso, não se constrói a síntese positiva que é a que se produz a partir do negativo (LIGUORI; VOZA, 2017).

Em *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da Social-Democracia* (1999), Giddens define a forma de governo social-democrata renovada e seu papel na cultura cívica demonstrada no quadro a seguir.

Quadro 05: Objetivos da social-democracia renovada: novo Estado democrático e a renovação da sociedade civil

Novo Estado democrático (o Estado sem inimigos)	Renovação da sociedade civil
Descentralização	Governo e sociedade civil em parceria
Dupla democratização	Renovação comunitária através do aproveitamento da iniciativa local
Renovação da esfera pública – transparência	Envolvimento do terceiro setor, as associações voluntárias
Eficiência administrativa	Proteção da esfera pública local
Mecanismos de democracia direta	Prevenção do crime baseada na comunidade
Governo como administrador de riscos	A família democrática

Fonte: elaborado pela autora com base em Giddens, 1999.

Na concepção social-democrata renovada o novo Estado democrático é um ideal que busca a conciliação das classes sociais, tendo o Estado a função de manter o equilíbrio. A democratização da democracia implica na descentralização, seguindo a lógica do duplo movimento de delegação de poder: de cima para baixo, assim como do poder para cima. A descentralização e a transferência de poder para baixo é considerado o caminho que desenvolve poder às regiões, às cidades, aos bairros, mas deve ser equilibrada por uma transferência de poder para cima para não levar à fragmentação, para não haver sobreposição entre as cidades ou regiões.

O Estado deve expandir seu papel na esfera pública, por meio da reforma constitucional para garantir maior transparência e abertura, para salvaguardar contra a corrupção, de forma a ampliar um novo ambiente político alterado na contemporaneidade com o acesso à informação.

A elevação da eficiência administrativa visa à conservação ou recuperação da legitimidade, a superação do governo pesado e ineficaz em todos os níveis. Compreendido não como redução do Estado, mas como o aperfeiçoamento, com o aprendizado da prática empresarial, como o “controle de metas, auditorias eficazes, estruturas de decisões flexíveis e maior participação dos funcionários” (GIDDENS, 1999, p.84) como fator de democratização. Assim, a saída não é introduzir mecanismos de mercado, mas a reafirmação da eficácia do governo diante de mercados.

A democracia direta diz respeito às formas diferentes do processo ortodoxo de representação, muito embora não substitua o mecanismo do voto. É um complemento, que se realiza por meio da democracia local direta, tais como: referendos eletrônicos, júris de cidadãos, dentre outras possibilidades que atraiam o público para a formulação de políticas, contando com a participação de sindicatos, partidos políticos, instituições educacionais (GIDDENS, 1999).

A capacidade de administrar riscos refere-se à provisão de segurança, riscos econômicos, da ciência e da tecnologia, como o enfrentamento de questões éticas. Exige o envolvimento público nas escolhas práticas esclarecendo os limites do conhecimento científico ou tecnológico disponível, podendo se dar por meio de comitês técnicos independentemente da classificação de riscos em suas categorias.

A democratização da democracia tem uma perspectiva cosmopolita, no sentido de que a de cima não deve se deter no nível regional, para baixo pressupõe a renovação da sociedade civil. Sua promoção ativa é uma parte básica da política da terceira via, com o fortalecimento do senso de solidariedade nas comunidades locais e urbanas.

Por isso, o Estado e a sociedade civil devem ser parceiros, ou seja, cada um facilita a ação do outro, mas também para controlá-la. Entretanto, há fronteiras entre governo e sociedade civil, a depender do contexto o governo se aproxima da arena civil ou recua. Nas áreas mais pobres o governo deve apoiar atividades de grupos locais, pois podem gerar o maior retorno.

A auto-organização em uma sociedade reflexiva, o sentimento comunitário, se materializa com a atividade no terceiro setor, o trabalho voluntário, como grupos de

auto-ajuda e ambientalistas. Além do mais, o Estado deve proteger os indivíduos dos conflitos de interesse presentes na sociedade civil, pois não pode transferir todos os seus poderes à sociedade civil.

O Estado também deve prevenir e reduzir o medo do crime por ser estreitamente relacionado à regeneração da comunidade, manter os controles sociais, com a polícia trabalhando em estreita ligação com os cidadãos para melhorar os padrões e o comportamento civil da comunidade local, por meio da educação, persuasão e aconselhamento ao invés da criminalização. As abordagens de prevenção ao crime são baseadas na comunidade para promoção direta ou indireta da justiça social, por meio do reconhecimento da ligação entre desemprego, pobreza e crime.

A família é uma instituição básica da sociedade civil, mas está em crise devido à desintegração da família tradicional. Tem sofrido transformações como a igualdade de gênero, o ingresso das mulheres no mercado de trabalho, mudanças nos comportamentos e expectativas sexuais, relação entre casa e trabalho. Essas tendências afetam a sociedade, o que exige soluções, como a reafirmação da santidade do casamento, tornar o divórcio mais difícil, o desencorajamento das relações familiares heterodoxas.

A orientação política da terceira via tem emergido na Europa e em outros países e continentes, estando ainda em processo de construção, na visão de Giddens (2007). Consiste no modo como os partidos de centro-esquerda devem responder à mudança a mutante mapa ideológico e as transformações que ocorrem por trás dessa transição, que segundo ele, são influenciados por três formações que vêm alterando o panorama da política:

1. A globalização, que resulta em um mundo sem fronteiras econômicas, em termos de produção e consumo de produtos.
2. A emergência da economia do conhecimento com o advento da internet, que reduziu o limite à transferência de informação.
3. As profundas mudanças na vida cotidiana das pessoas, sobretudo a ascensão do individualismo de maneira cada vez mais abrangente, como fenômeno estrutural nas sociedades que escapa ao controle da tradição e do costume.

Como se vê, a necessidade de uma terceira via se deve às interferências no funcionamento das estruturas capitalistas de poder, antes tomado como certo, por meio dos processos globalizantes, que se traduz na concorrência internacional e em suas

várias formas de manifestação alteradas nos planos econômico, social, cultural, ideológico, embora longe de ter se esgotado, não mais consegue se expandir. Tais transformações tiveram repercussão na política de consenso, provocando uma crise sem precedentes do controle social.

Mészáros (1987) contribui com a problematização ao afirmar que há um grande debilitamento e a definitiva desintegração das instituições religiosas, políticas e educacionais, que eram vitais para o mecanismo de controle da sociedade de classes. Além disso, a produção em massa vem acompanhada por um conhecimento em expansão e por uma consciência das contradições inerentes aos fracassos do capitalismo demonstrados na prática, assim como, pelo desenvolvimento de novos meios de comunicação que evidenciam a emergência das contradições.

O que hoje estamos vivenciando não é apenas uma crescente polarização - inerente à crise estrutural global do capitalismo atual - mas igualmente o que multiplica os riscos de explosão, o colapso de uma série de válvulas de segurança, que cumpriam um papel vital na perpetuação da 'commodity society' (MÉSZÁROS, 1987, p. 15, grifos do autor).

Diante das mudanças, o *status quo* social vem se desintegrando rápida e dramaticamente, também devido às tensões ecológicas intoleráveis, a desintegração da família atual, célula da sociedade de classes, a organização e o engajamento político de setores da sociedade de forma crescente em escala mundial dos dias de hoje. Assim, a crise da hegemonia ou do Estado tornou-se um fenômeno internacional, colocando em risco a manutenção do sistema de produção e controle. Por isso, torna-se imperativo criar alternativas práticas e soluções, principalmente no plano político e ideológico, para evitar o fracasso que acaba sendo inevitável em virtude dos próprios limites do capital (MÉSZÁROS, 1987).

[...] estamos diante da emergência de uma contradição fundamental: a contradição entre uma perda efetiva de controle e a forma vigente de controle, o capital, que pela sua própria natureza somente pode ser controle dado que é constituído mediante uma objetivação alienada da função de controle, como um corpo reificado separado e em oposição ao próprio corpo social. Não causa surpresa, portanto, que nos últimos anos a idéia de *controle dos trabalhadores* tenha ganho a importância em muitas partes do mundo (MÉSZÁROS, 1987, p.27, grifos do autor).

Para tanto, há uma difusão social manipulada, com o objetivo de contar com o apoio da opinião pública sobre a necessidade de reformas, da implementação de um processo de modernização para o “adequado” funcionamento das estruturas sociais, a reinvenção do Estado a novos padrões calcados em princípios do individualismo liberal. Nessa direção, a filosofia política da terceira via apresenta áreas principais de reforma estrutural que envolvem a modernização⁴⁵, ou seja, a adaptação aos 3 (três) grandes conjuntos de mudanças ocorridos no plano econômico, social, ideológico e da informação, conforme quadro 6 (seis).

Quadro 6: Áreas principais de reforma estrutural segundo a concepção de Estado social-democrata renovada (1980)

1.	Reforma do governo e do Estado para tornar o governo e as agências estatais transparentes, ágeis, voltadas ao consumidor, assim como, o crescimento de parcerias público-privadas.
2.	Governo e Estado fortes para proporcionar um direcionamento efetivo para a promoção do desenvolvimento e da justiça social, que regule e interfira na economia e na sociedade civil, mas sem se sobrepor aos desejos e liberdades dos cidadãos.
3.	Papel central da sociedade civil, incentivo ao empreendedorismo e a projetos colaborativos, mas sem protagonismos da sociedade organizada, já que não foram eleitas, mantêm-se assim fronteiras com ela.
4.	Elaboração de um novo contrato social vinculado a direitos e responsabilidades, especialmente no que se refere ao bem-estar social.
5.	Criação de uma sociedade igualitária com a receita “tire dos ricos e dê aos pobres”, por meio de impostos progressivos sobre o patrimônio e a renda, constitui uma contribuição direta para a justiça social.
6.	Criação de uma economia dinâmica, mas de pleno emprego, cujo papel do governo central é o direcionamento macroeconômico adequado e devendo observar a disciplina fiscal. Deve-se ainda, estimular a inovação tecnológica e investir substantivamente na educação e no treinamento de habilidades, além de promover reformas educacionais devido ao avanço de novas tecnologias.
7.	Conexão entre política social e econômica.
8.	Reforma do Estado de bem-estar social que sirva como rede de segurança como concebem os neoliberais, com isso criar um Estado sustentável.
9.	Políticas ativas para combater o crime.

⁴⁵ Souza (2003) explicita que o discurso sobre a modernização no campo educacional está ligado ao progresso da sociedade, contudo tem como base o individualismo liberal, não concatenado com uma concepção mais comunitária, coletiva, apontando para a edificação de um “individualismo possessivo”.

10. Lidar com a crise ambiental, havendo testes científicos e debates públicos a respeito dos resultados.
11. Estabelecer um arcabouço efetivo de capitalismo responsável, criando novas políticas para regular os custos sociais e ambientais, que também devem ser assumidas por empresas.

Fonte: elaborado pela autora com base em Giddens, 1999.

Segundo a concepção de Estado social-democrata renovada o conjunto de reformas do governo e do Estado é considerado mais necessário na maioria dos países mais “pobres”, como é o caso dos países latinos americanos, sob o argumento da burocracia, ineficiência, corrupção, falta de procedimentos democráticos desenvolvidos, bem como a possibilidade de os funcionários públicos filiarem-se aos sindicatos que bloqueiam reformas ao invés de promovê-las (GIDDENS, 1999).

A orientação política critica os direitos sociais, políticos e econômicos nesses países, considerando-os mal desenvolvidos ou inexistentes e propõe que as sociedades mais ricas sejam modelo na identificação de problemas que já surgiram no mundo desenvolvido, alguns dos quais poderiam ser contornados ao surgirem em outras localidades, segundo uma visão de mundo eurocêntrica⁴⁶, ao sugerir a transposição de modelos em realidades sociais, econômicas, políticas tão distintas, com desafios que enfrentam tão diferentes.

Giddens (2007, p.36) alerta que não há uma versão única da política de terceira via no novo pensamento centro-esquerda, muito embora tenha como característica geral o afastamento das ênfases da esquerda mais tradicional e da direita neoliberal, consideradas duas vias não aplicáveis. Tal diversidade se deve aos contextos em que se aplicam, além de só se consolidarem caso os governos decidam levá-la adiante, “como mostram exemplos de uma vasta gama de países (como o Brasil ou Moçambique)”.

A educação é uma preocupação central da política de terceira via. É considerado um bem público para todos, por isso, defende investimento e apoio à sua expansão, pois nações bem-educadas e altamente qualificadas têm sucesso na economia global, prosperidade econômica de longo prazo, que conduz ao pleno emprego, a geração de novas fontes de renda e riqueza, além de ser considerada vital para a promoção dos

⁴⁶ O eurocentrismo é a visão dos “superiores”, que pode se dar com o uso da força e da violência para escravizar, visando mão de obra servil, como também é utilizado como forma de reprimir identidades, hierarquizar valores (SANTIAGO, 1982).

valores cosmopolitas. Contudo, cabe ao Estado o custeio e a regulamentação dos serviços, não necessariamente sua prestação.

Nesses termos, a abordagem é coerente com muitos dos postulados neoliberais, como a admissão que a política educacional seja subsidiada com recursos públicos, pois é considerada um dos fatores mais importantes para a redução das desigualdades sociais, pois amplia as oportunidades individuais. Entretanto, deve-se manter um tratamento do sistema educacional, no qual as instituições passam a ter um grau de autonomia e, conseqüentemente, o Estado se desresponsabilize pela sua oferta e manutenção.

Desse modo, as duas orientações políticas (social-democracia renovada e neoliberalismo) convergem para a política educacional ações do Estado descentralizadas/desconcentradas como estratégia articulada para a transferência das responsabilidades do Estado para o setor privado ou por meio de parcerias público-privado na execução das políticas sociais, sob o argumento do aumento da eficiência administrativa e a redução dos custos. Para isso, há que se reduzir o tamanho do Estado, promover reformas no aparelho estatal, de forma que o Estado possa ser mais eficiente e produtivo.

Não há ainda, o comprometimento político da educação institucionalizada ser alavanca essencial para a mudança, como instrumento de formação da consciência política, como ação revolucionária, que se contraponha à ordem social vigente, supostamente inalterável, que articule os vínculos entre educação e trabalho, ou seja, uma educação que esteja a serviço da classe trabalhadora, que produza a emancipação humana e social, que esteja voltada para a formação de cidadãos capazes de produzir outras formas de relações: econômica, social, cultural e política, como meio de superação das contradições atuais (CAMINI, 2001).

Assim, fica claro que não há uma demarcação de posição anticapitalista da terceira via, pois a orientação política se configura pelas mesmas políticas macroeconômicas e sociais que se distanciam das pautas dos movimentos populares. Nessa direção, segundo Marx (1978), uma formação social não aparece antes que não tenham se desenvolvido todas as forças produtivas para as quais ela é ainda suficiente e a humanidade coloca apenas as tarefas que ela pode resolver. Assim, o conjunto das forças materiais de produção é o elemento menos variável no desenvolvimento histórico.

Portanto, a abordagem não se trata da tentativa de superação do processo de desenvolvimento do capital. Pode-se assim dizer que se apresenta como uma possível alternativa que não dá uma contribuição vital para romper com a lógica do capital na sociedade como um todo ou que dê conta de estabelecer um vínculo, uma relação harmônica, uma conciliação entre as concepções de Estado liberal e socialista.

Desse modo, a orientação política social-democrata renovada como via para a manutenção do sistema capitalista, não é modelo, caminho ou exemplo da melhoria progressiva das condições materiais e culturais de vida da população. Resume-se a um neoliberalismo combinado com um desenvolvimentismo moderado, que se apresenta como uma política de “consenso”⁴⁷ entre as classes sociais. Nestes termos,

[...] o capital é irreformável porque pela sua própria natureza, como totalidade reguladora sistêmica, é totalmente *incorrigível* [...] as personificações ‘carinhosas’ do capital, os imperativos estruturais do seu sistema como um todo, ou perde a sua viabilidade como o regulador historicamente dominante do modo bem-estabelecido de reprodução metabólica universal e social. Consequentemente, em seus parâmetros estruturais fundamentais, o capital deve permanecer sempre incontestável, mesmo que todos os tipos de corretivo estritamente marginais sejam não só compatíveis com seus preceitos, mas também benéficos, e realmente necessários a ele no interesse da sobrevivência continuada do sistema [...] (MÉSZÁROS, 2008, p.27, grifo do autor).

Percebe-se assim, a tentativa de anular os ideais socialistas, enquanto alternativa hegemônica. Isso porque, há a proliferação e a manifestação do dissenso emergente e crescente na atualidade, que demonstra a viabilidade do socialismo para dar resposta aos problemas que o capital não tem conseguido solucionar, como as desigualdades sociais, a destruição do meio ambiente. Portanto, cada vez mais, tem se mostrado necessário romper com a lógica do capital, por meio de uma alternativa que supere sua sucessão de contradições que fazem parte da dinâmica da classe dominante, que é quem se beneficia do sistema.

⁴⁷ Sander (2009) ao tratar dos processos de construção e reconstrução de concepções e práticas de gestão educacional, no Brasil, segundo uma perspectiva filosófica e sociológica, revela que a tradição do consenso tem suas raízes nas teorias positivistas e evolucionistas de Comte e Spencer, dominante até a primeira metade do século XX. Trata-se de um processo tecnocrático, autoritário, burocrático. Enquanto que o consenso/dissenso na tradição do conflito é enraizada nas teorias críticas e libertárias do marxismo, da fenomenologia, do existencialismo e do anarquismo, poder, ideologia, mudanças, contradições e disputas que caracterizam a política educacional no contexto da sociedade contemporânea, como processo político transformador.

Propiciando a produção massiva de bens, ela a realiza concentrando num pólo a riqueza e noutra a penúria – a abundância caminha ao lado da miséria; o progresso se acompanha, inexoravelmente, de barbaridades. Ao mesmo tempo em que afirma que todos os homens são legalmente iguais, estabelece na prática da vida um rosário de desigualdades – a igualdade *formal* corre paralela à desigualdade *real*. Há períodos de prosperidade industrial seguem-se períodos de crise e depressão – a instabilidade e a insegurança fazem parte da sua existência. Criando os requisitos para que todos os homens participem das decisões políticas, cria igualmente os dispositivos que restringem as liberdades e tomam o exercício do poder só acessível a poucas elites (NETTO, 1986, p.29).

Assim, apesar do capital ser excludente e violento, ele pode valer-se de estratégias que não sejam necessariamente guerras, mas meios específicos de dominação de controle ideológico, como alternativa e resposta a grave crise estrutural que tem passado atualmente. Nesse sentido, sob a égide da “modernização” capitalista o sistema conta com o novo padrão da política do consenso como “incentivador” do desenvolvimento de alternativas socialistas para se manter e se expandir. Nessa direção,

Verifica-se uma crise que, às vezes, prolonga-se por dezenas de anos. Esta duração excepcional quer dizer que se revelaram (amadureceram) contradições insanáveis na estrutura e que as forças políticas que atuam positivamente para conservar e defender a própria estrutura esforçam-se para saná-las dentro de certos limites e superá-las. Estes esforços incessantes e perseverantes (pois nenhuma forma social jamais confessará que foi superada) formam o terreno ‘ocasional’ sobre o qual se organizam as forças antagonistas, que tendem a demonstrar [...] que já existem as condições necessárias e suficientes para que determinados encargos possam e, por conseguinte, devem ser resolvidos historicamente [...] (GRAMSCI, 1978, p.46, grifo do autor).

Nesse sentido, vivencia-se um momento em que os capitalistas têm o discurso baseado em uma suposta “aliança” entre liberalismo e socialismo, ou seja, uma reconciliação que objetiva a manutenção do apoio político da opinião pública, visando à acomodação dos trabalhadores ao sistema vigente. Isso aponta para a viabilidade de alternativas contra hegemônicas, por ser um momento histórico mais que propício para atuar nas fissuras do capital, por meio de embates e lutas para assegurar projetos orientados para a justiça social e a soberania nacional.

Assim, a mudança na forma do capital a partir do programa social-democrata não dialoga com essa nova realidade, pois sua essência continua a mesma, ou seja, baseada na exploração do trabalho assalariado, na concentração de renda, por processos

de dominação política e econômica. Por isso, há ausência de controle social na divisão do Fundo público e, por outro lado, a adoção de medidas para viabilizar a concentração do capital pela classe dominante, a apropriação e ampliação do orçamento público pelos capitalistas, por meio de subsídios fiscais, dos mecanismos da dívida pública, dentre outras medidas para garantir sua lucratividade.

A dificuldade de canalização dos recursos do Fundo público tem repercussão para as políticas sociais, vistas como rede de segurança mínima para garantir um Estado sustentável, por isso, o crescimento de parcerias público-privadas, o direcionamento de boa parte do orçamento público para atender aos interesses dos capitalistas. Não há, portanto, política de financiamento da educação básica pública para assegurar sua manutenção e desenvolvimento, assim como, a valorização dos trabalhadores em educação. Além do mais, a participação social baseia-se apenas no controle dos recursos escassos, com o objetivo de assessorar o Estado, por isso, o controle social subjacente a concepção defendida no âmbito desta Tese não se realiza na Terceira via.

Evidencia-se assim que a saída capitalista da crise via configuração do Estado social-democrata não atende aos interesses da classe trabalhadora. Por isso, esse projeto deve ser combatido, por meio do esforço coletivo para fortalecer a agenda anticapitalista, a organização e a luta das classes exploradas, a potencialização da correlação de forças para direcionar os recursos destinados ao grande capital para subsidiar direitos universais e gratuitos, como políticas sociais e econômicas. Dentre elas, a educação básica pública, tomada como necessária pela população, de modo a prevalecer a soberania popular, o controle social na repartição do Fundo público e a efetividade do seu uso.

Essas disputas e resistências ao Fundo menos público tem se intensificado no cenário mundial, por isso, os capitalistas buscam alternativas para abrandar, apaziguar os conflitos, arregimentar consensos para manter a coesão social. Para tanto, o capital se metamorfoseia, se vale de diferentes concepções de Estado como a denominada novo Estado desenvolvimentista que possui contornos próprios, no qual o Fundo público ocupa um lugar específico em meio às disputas entre as classes sociais, assim como, os serviços sociais e direitos, como a educação básica pública.

1.3 Controle social no novo Estado desenvolvimentista

A concepção de Estado desenvolvimentista tem sido implementada por governos de boa parte dos continentes, com predominância em países asiáticos e latino-americanos. Por conseguinte, a experiência em adotar as estratégias de desenvolvimento nacional ou de competição nacional se destaca em países asiáticos, a Região é considerada o berço do novo Estado desenvolvimentista, devido à geopolítica do Leste da Ásia no século XX.

No continente asiático se sobressai o alto desempenho japonês e de outros países do leste, sul e sudeste da Ásia, alguns ex-colônias japonesas, como Coreia e Taiwan, mas foi, sobretudo nos países do Nordeste (Japão, Coreia do Sul e Taiwan) e Sudeste da Ásia (Malásia, Indonésia, Tailândia, Filipinas, Cingapura e Vietnã) que a teoria nacional foi fator de fomento ao desenvolvimento econômico, com destaque para a China e o Sudoeste asiático que assumiram a condição de novo dínamo, da acumulação capitalista mundial, ao lado dos Estados Unidos da América (FIORI, 2013).

Segundo Bresser-Pereira (2016) a expressão desenvolvimentismo começou a ser utilizada nos anos de 1950 para designar uma forma de organização do capitalismo e uma abordagem teórica, passando a ser amplamente usada a partir dos anos 1970. No plano internacional, no início dos anos de 1980, o termo ganhou destaque com a publicação sobre o Ministério da Economia, Comércio e Indústria do Japão (MITI) de Chalmers Johnson, resultante da busca pela compreensão do extraordinário desenvolvimento econômico do Japão, que combinava intervenção do Estado com um setor privado dinâmico. Na produção bibliográfica Johnson denominou o Estado japonês como um “developmental state”.

Apesar do uso do termo desenvolvimentista ser recente há um processo histórico da teoria do desenvolvimento econômico que já assumiu muitas formas ou modelos. Segundo Bresser-Pereira (2016) são 4 (quatro) modelos dentro do marco da revolução industrial realizadas no centro ou na periferia do capitalismo, de forma original ou retardatária, e de forma independente ou nacional-dependente, em países que já realizaram sua revolução capitalista.

Quadro 7: Modelos de Estado desenvolvimentista do século XVIII a XXI

1	Central <i>original</i>, dos países que se industrializaram no século XVIII e início do século XIX, como a Inglaterra e a França.
2	Central <i>retardatário</i> , dos países que não foram colônias, mas se atrasaram na realização de sua revolução industrial, como a Alemanha e os Estados Unidos.
3	Periférico <i>independente</i> , dos países que foram colônias ou quase-colônias dos países desenvolvidos, mas afinal lograram um alto grau de autonomia nacional, industrializaram-se realizando o <i>catching up</i> e se tornaram ricos, como o Japão, Taiwan e Coreia do Sul, ou tornando-se países de renda média, como a China, a Índia, a Malásia e a Tailândia.
4	Periférico <i>nacional-dependente</i> , dos países que lograram realizar sua revolução capitalista, mas, após a grande Crise da Dívida Externa dos Anos 1980, perderam parte de sua autonomia nacional e passaram a crescer muito lentamente, como o Brasil e o México.

Fonte: elaborado pela autora com base em Bresser-Pereira, 2016.

Pelo quadro histórico fica demonstrado que o princípio do modelo de Estado desenvolvimentista situa-se no período da revolução industrial, que foi decisiva para a revolução capitalista, tendo a *central original* como o marco teórico do Estado desenvolvimentista mercantilista⁴⁸, e não de um Estado liberal. É por isso a crítica liberal ao mercantilismo tanto entendido como fase histórica do capitalismo quanto como teoria econômica (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Na contemporaneidade o novo marco teórico do desenvolvimentismo é uma tentativa de renovação da teoria do desenvolvimento econômico, uma estratégia que se apresenta em perspectivas distintas, de liberal a centralizado, podendo referir-se a um fenômeno ideológico ou teórico para nomear práticas históricas de política econômica.

Fonseca⁴⁹, em *Desenvolvimentismo: a construção do conceito* (2014) centrou-se no levantamento bibliográfico de pesquisas que focalizam o conceito do novo Estado desenvolvimentista, cujos autores o definem de duas formas: como ideologia ou política

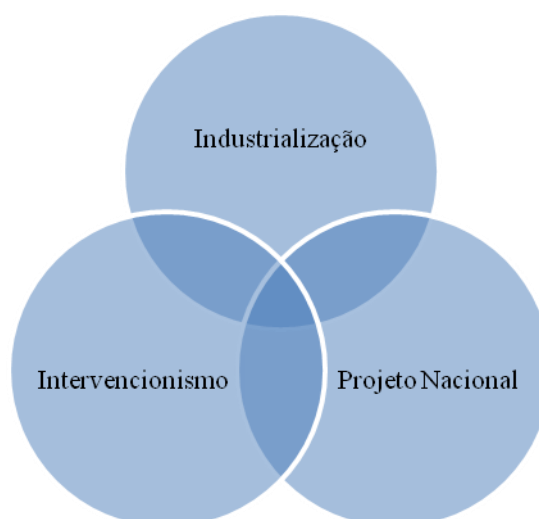
⁴⁸ O Estado mercantilista ou absoluto é o Estado que celebra e legitima o surgimento das economias de mercado, mas defende a intervenção do Estado nesse mercado para promover o desenvolvimento nacional. Está baseado em uma coalizão de classes formada pelo monarca, sua nobreza patrimonialista (cujas receitas provêm do cofre do Estado, ao invés da renda da terra), e a grande burguesia nascente. Sua estratégia maior de desenvolvimento é a de aumentar o mercado interno, através da definição das fronteiras de um estado-nação que deve ser o maior possível, para isto não hesitando em realizar guerras e mais guerras contra seus vizinhos, para anexá-los (BRESSER-PEREIRA, 2016).

⁴⁹ Pedro Cezar Dutra Fonseca é Professor Titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-UFRGS) e Pesquisador do CNPq.

econômica a ela associada, mas sem rejeitarem que a ideologia⁵⁰ se faz presente para nomear e justificar as medidas tomadas pelos governos.

Da literatura consultada Fonseca (2014) analisa que, apesar de teorias distintas, os autores fundamentaram suas análises em base empírica de variadas experiências históricas, apresentando-se variáveis semelhantes ou constantes nos trabalhos, o que sugere uma convergência para um possível núcleo comum principal entre as análises do conceito do novo Estado desenvolvimentista.

Figura 1: Núcleo comum do conceito do novo Estado Desenvolvimentista (década de 1990-2014)



Fonte: elaborado pela autora com base em Fonseca, 2014.

Como se vê, o novo desenvolvimentismo é constituído por um núcleo comum de atributos que o caracteriza como tal. Aliado a isso, há um conjunto de práticas, de fatos concretos ou medidas que são compartilhadas entre seus elementos constitutivos, nos quais se faz presente a política econômica a ele associada, bem como, a ideologia para nortear e justificar as medidas tomadas pelos governantes em cada uma de suas variáveis comuns. Assim, o *core* do conceito da concepção do novo Estado desenvolvimentista é descrito pela:

⁵⁰ Para Bresser-Pereira (2016, p.16) o nacionalismo é a ideologia do estado-nação e o desenvolvimentismo, a estratégia de desenvolvimento desse mesmo estado-nação. As duas ideologias centrais das sociedades modernas são o nacionalismo e o liberalismo econômico. São duas ideologias capitalistas que atendem a duas necessidades centrais e contraditórias da classe capitalista: a proteção do Estado para suas atividades econômicas tanto internas como externas, e a liberdade de buscar a expansão e o lucro no mercado a menor cobrança de impostos possível.

- a) existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro. Essa pode ser associada, com certa licenciosidade, a projeto nacional, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto;
- b) intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade;
- c) industrialização, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário (FONSECA, 2014, p.13).

Fonseca (2014) acrescenta que o desenvolvimentismo é um fenômeno circunscrito a economias capitalistas e, ainda salienta que os governos precisaram constituir uma base social e política para executar o projeto. No entanto, tais segmentos variam de um autor para outro, bem como, não há unanimidade em relação a um melhor equilíbrio social em termos econômicos.

[...] outros atributos também mencionados, embora com menor frequência, mas que às vezes receberam ênfase por parte de seus formuladores: (a) burocracia ou grupo técnico recrutado por mérito para formular e/ou executar o projeto; (b) planejamento econômico; (c) redistribuição de renda; (d) reforma agrária; e (e) banco de desenvolvimento ou instituição de fomento. Alguns deles remetem aos segmentos ou classes sociais de sustentação do projeto, como os empresários industriais, a burocracia e os trabalhadores. Com relação a outros atributos, como redistribuição de renda, a maior parte dos autores nem menciona, enquanto outros o fazem em posição oposta (FONSECA, 2014, p.14).

Contudo, Fonseca salienta que a melhoria na distribuição de renda e de outros indicadores sociais⁵¹ não basta para associá-los ao desenvolvimentismo. Apesar de ser atributo comum de governos tipificados pela literatura por conceitos como: socialistas, social-democratas, trabalhistas, o modelo de Estado desenvolvimentista exige o compartilhamento do núcleo comum. Assim, se a redistribuição de renda não estiver associada a um projeto de industrialização e a um conjunto de medidas que configure

⁵¹ Os indicadores sociais são um conjunto de políticas públicas que possibilita progressos referentes à educação, saneamento básico, moradia, acesso a alimentação. Os principais indicadores socioeconômicos são: PIB, renda per capita, IDH, taxa de desemprego, oferta de serviços públicos, Coeficiente de Gini. São meios utilizados para designar os países como pobres (subdesenvolvidos), em desenvolvimento (economia emergente) ou ricos (desenvolvidos).

uma estratégia para o desenvolvimento nacional não se enquadra no modelo desenvolvimentista, bem como não se resume à intervenção no domínio econômico.

Pode-se assim dizer que as especificidades que singularizaram o conceito de Estado desenvolvimentista, versam para determinados atributos em comum, designados como seu “núcleo duro”. “Tais elementos, contudo, nem sempre apareceram associados historicamente, de modo que, para se falar em desenvolvimentismo deve-se verificar a associação daqueles em um conjunto comum de ideias concatenado e estruturado” (FONSECA; SALOMÃO, 2017, p.5).

A partir dos estudos e análises das pesquisas desenvolvidas sobre a temática, Fonseca (2014) destaca que o conceito de Estado desenvolvimentista se manifesta sob diferentes formas e com termos distintos, muito embora, evidencia-se como consciência do “atraso”, dos “problemas estruturais” ou da “dependência”, como consciência histórica voltada à superação do subdesenvolvimento, ainda não superado em diversos contextos, como na América Latina.

Assim, enquanto persistir o padrão de subdesenvolvimento em muitos países considera improvável que caia em desuso, tendendo a agregar novos adeptos, a atualização permanente do programa e um projeto de superação do *status quo*. Por fim, formula o conceito de Estado Desenvolvimentista como:

[...] política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (FONSECA, 2014, p.28).

Fica claro que na visão de Fonseca o conceito do novo desenvolvimentismo converge para os atributos do referido núcleo descrito na figura 1: projeto nacional ou estratégia para a nação; intervenção estatal para viabilizar o projeto de desenvolvimento nacional; industrialização; e indissoluvelmente ligado ao capitalismo como sistema econômico. A industrialização é o objetivo maior, cabendo ao Estado a tarefa de promovê-la, de forma a superar o subdesenvolvimento no aspecto econômico e social, por meio da construção de um programa político de ação, no qual o Estado exerce o papel de interventor.

Bresser-Pereira⁵², formulador da proposta do novo Desenvolvimentismo, em *Do Antigo ao Novo Desenvolvimentismo na América Latina* (2010), focaliza o projeto nacional no cenário latino, a partir das experiências do Norte da Europa. Para ele, o novo Desenvolvimentismo é uma estratégia alternativa nacional de desenvolvimento econômico para competir no estágio atual do capitalismo. Surge do antigo desenvolvimentismo ou desenvolvimentismo nacional, cuja relação com a escola de pensamento estruturalista⁵³ latino-americana, conduziu os Estados Nacionais a promoverem o crescimento econômico entre 1930 e 1980.

O estadista que primeiro incorporou o sentido do Nacional-Desenvolvimentismo na América Latina foi Getúlio Vargas, que governou o Brasil nos períodos de 1930 a 1945 e de 1950 a 1954. Além dele, economistas, sociólogos, cientistas políticos e filósofos latino-americanos formularam a estratégia nos anos de 1950, ao inspirarem-se na economia política clássica de Adam Smith e Karl Marx, na teoria macroeconômica de John Maynard Keynes e Michael Kalecki, e nas novas idéias da escola da economia do desenvolvimento (da qual faziam parte) para constituir a escola estruturalista latino-americana, além das estruturas sociais e as instituições serem fundamentais para sua lógica (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Tais notáveis como Celso Furtado, reuniram-se na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em Santiago, Chile, e no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) no Rio de Janeiro, para desenvolverem uma teoria do subdesenvolvimento e uma visão nacionalista do desenvolvimento econômico com base na crítica ao imperialismo ou da “relação centro-periferia”.

O CEPAL contribuiu com a formação de quadros para a elaboração e execução da política econômica, foi catalisador e difusor de trabalhos clássicos, o passo inicial para a tentativa de conceituar desenvolvimentismo no cenário latino americano, enquanto que Furtado (1961), imerso no processo de construção conceitual, formulou o conceito de subdesenvolvimento⁵⁴ como uma forma específica de desenvolvimento

⁵² Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas.

⁵³ Celso Furtado, renomado economista brasileiro, um dos idealizadores da CEPAL, em carta a Riccardo Campa, datada de 22 de junho de 1970, conceitua o “estruturalismo” latino-americano, como uma escola de pensamento que tem grande afinidade com o marxismo, do ponto de vista da análise, mas que não aceita a teoria cataclísmica da história de Marx. O estruturalismo tanto pode ser reformista como revolucionário, em função do contexto histórico.

⁵⁴ Para Furtado (2002, p. 30) o fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob várias formas, e em diferentes estágios. O caso mais simples é o da coexistência de empresas estrangeiras, produtoras de umas poucas mercadorias de exportação, com uma larga faixa de economia de subsistência, coexistência esta que pode perdurar, em equilíbrio, por longos períodos.

capitalista. Deste modo, o desenvolvimentismo, numa primeira aproximação conceitual, seria uma resposta para superar o subdesenvolvimento.

Para Bresser-Pereira (2010) a estratégia nacional de desenvolvimento é um conjunto de valores, idéias, leis e políticas orientadas para o desenvolvimento econômico interno, por meio da substituição das importações pela industrialização nacional, o que leva à criação de oportunidades para que empresários dispostos a assumir riscos possam investir e inovar.

Portanto, é favorável ao mercado como uma instituição eficiente e capaz de coordenar o sistema econômico, mas reconhece suas limitações. Por isso, a instituição chave ou o grupo de instituições por trás do crescimento econômico não é a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, mas a estratégia nacional de desenvolvimento.

O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, idéias, instituições e políticas econômicas através das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia; é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento. É o conjunto de idéias que permite aos países em desenvolvimento rejeitarem as propostas e pressões dos países ricos por políticas econômicas e de reforma, como a liberalização da conta de capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas são tentativas neoimperialistas de neutralizar o crescimento econômico dos países concorrentes [...]. É o meio pelo qual empresários, funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem juntos se constituir como uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.17).

Exige um Estado forte e um mercado forte e competitivo, não havendo nenhuma contradição entre eles. Assim, o Estado desempenha papel chave, central, normativo, de facilitação e encorajamento, mais do que intervir direto na produção, deve garantir a operação adequada do mercado e prover as condições gerais para a acumulação de capital, contando com a infra-estrutura da educação, saúde, transporte, comunicações e energia, deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas, na visão de Bresser-Pereira.

A liderança cabe ao governo e aos elementos mais ativos da sociedade civil. Seu instrumento fundamental é o próprio Estado: suas normas, políticas e organização. É o estabelecimento de um grande acordo, quando a estratégia se torna realmente nacional, quando a sociedade começa a compartilhar a aceleração do desenvolvimento, resulta em

um período durante o qual o país vivencia uma renda per capita⁵⁵ alta e taxas significativas de crescimento dos padrões de vida. Também há,

[...] o aumento da capacidade de poupança e de investimento da nação; os meios pelos quais ela incorpora o progresso técnico na produção; o desenvolvimento do capital humano; o aumento da coesão social, resultando em capital social ou em uma nação mais forte, mais democrática; uma política macroeconômica capaz de assegurar a saúde financeira do Estado e do Estado-nação, levando a índices moderados de endividamento interno e externo – todos esses são elementos constitutivos de uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.5).

Nesse sentido, o governo só é bom em termos econômicos se for capaz de promover seu crescimento e uma redistribuição mais igualitária de renda, por meio da adoção de políticas econômicas e reformas institucionais orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas frequentemente corrigindo-o. Portanto, só há desenvolvimento verdadeiro quando a população em seu conjunto é beneficiada, nas palavras de Furtado (2003). Os Estados que desempenham um papel ativo na busca do desenvolvimento da economia e na redução da pobreza. Por isso,

O novo desenvolvimentismo rejeita a tese neoliberal de que ‘o Estado não tem mais recursos’, porque ter ou não ter recursos depende da forma pela qual as finanças do Estado são administradas. Mas o novo desenvolvimentismo compreende que, em todos os setores em que exista uma razoável competição, o Estado não deve ser um investidor; ao contrário, deve se concentrar em defender e garantir a concorrência [...] (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.23, grifos do autor).

Em se tratando da gestão pública, o novo desenvolvimentismo apóia reformas, porque deseja um Estado mais capaz e eficiente. A carga tributária é uma questão política, que depende de como as sociedades democráticas atribuem papéis ao Estado e a eficiência dos serviços públicos; é a favor de mercados de trabalho mais flexíveis, mas não confunde flexibilidade com falta de proteção; quer reformas institucionais que fortaleçam tanto o Estado quanto o mercado, pois entende que só uma organização do Estado capaz e instituições normativas estatais dotadas de legitimidade podem servir como instrumentos de ação coletiva da nação.

A nação é vista como uma sociedade nacional, com um sentido de destino comum e de solidariedade quando compete internacionalmente, como ator fundamental

⁵⁵ A renda per capita mede o grau de desenvolvimento de um país.

que define uma estratégia nacional de desenvolvimento. Sobressai-se na estratégia nacional do novo desenvolvimentismo a necessidade de um equilíbrio fiscal, como caminho para viabilizar um Estado forte, entendido como instrumento de ação coletiva da nação. Por ser tão estratégico, seu aparelho precisa ser sólido e grande, por essa razão, as finanças precisam estar equilibradas, mais do que isso, sua dívida deve ser pequena e com prazo de vencimento longo.

Além do mais, por se tratar de um conjunto de medidas práticas que caracterizariam o desenvolvimentismo como política econômica, concebe a necessidade de um ajuste fiscal⁵⁶, objetivando uma poupança pública positiva capaz de financiar os investimentos públicos necessários, mas sem incorrer em déficit e endividamento público, deseja o controle sobre as contas públicas do Estado (déficit público), mas também sobre as contas totais da nação (conta corrente), de forma que a dívida do Estado seja baixa e o Estado constitua um fundo soberano.

Há também uma tendência ao controle, não o controle social almejado pela sociedade civil, mas o controle da concentração de renda pela política econômica, principalmente por uma política de valorização do salário mínimo e de um amplo programa de controle dos gastos sociais em educação, assistência à saúde, assistência social e seguridade social, por questões de ordem distributivas e porque a desigualdade é uma fonte de instabilidade⁵⁷ que pode ser um grande obstáculo ao crescimento.

A educação integra o amplo programa social, devendo ser prioridade, assim como, a habitação deve estar à frente, antes mesmo do investimento reprodutivo. No caso da educação é considerado um investimento essencial porque interfere no tempo, melhora “a qualidade do fator humano, modifica-se por completo o quadro do país, abrem-se possibilidades de desenvolvimento muito maiores. Não há país que tenha conseguido se desenvolver sem investir consideravelmente na formação de gente” (FURTADO, 2003, p.19).

⁵⁶ Um dos elementos do ajuste fiscal, na concepção de Estado Desenvolvimentista significa essencialmente uma nova distribuição de renda. Um sistema fiscal mais simples, mais transparente e que realmente atingisse os setores de alta rentabilidade, podendo até aumentar a carga fiscal e tornar os impostos mais “palatáveis”. Trata-se de um sistema fiscal para corrigir as desigualdades sociais (FURTADO, 2003).

⁵⁷ Gonçalves (2012) explicita que há tendência generalizada de queda de desigualdade na América Latina na primeira década do século XXI, período em que houve aumento extraordinário da diversidade de experimentos com modelos de desenvolvimento adotados. Segundo o autor, a queda praticamente generalizada na Região (2003-2008) decorreu do imperativo de governabilidade, ou seja, a garantia de legitimidade do Estado, da estabilidade política e a perpetuação no poder por meio das políticas de redução da desigualdade, gastos públicos sociais.

Nesse sentido, a educação é considerada um dos meios para o desenvolvimento econômico e social do país, mas dentro do marco capitalista, ou seja, sem rupturas com o sistema. Assim, no ensino educacional não há a preocupação com a compreensão das contradições de classe, entre capital e trabalho, sobre o modo de produção, como a sociedade se organiza, vislumbrando a superação da realidade existente, a transformação histórica dos problemas do mundo como a pobreza, a criminalidade, a fome, as doenças, enfim todas as mazelas sociais.

No que se refere ao investimento em ciência, tecnologia são vistos como promotores da independência tecnológica do país, por meio da criação de um sistema nacional de inovações. São estratégicos para a qualidade do fator humano por estarem intimamente relacionados, para o desenvolvimento da economia que depende cada vez mais da ampliação do mercado interno (FURTADO, 1968).

O princípio da descentralização discutida por Furtado (1968, p.52) se dá no aspecto geográfico, o qual busca facilitar “a uma maior parte da população do país o acesso aos frutos do desenvolvimento”, a necessidade da obtenção de um perfil de distribuição da renda compatível com os objetivos de bem-estar social e a transformação da estrutura econômica. Desse modo, considera que uma planificação centralizada rígida repercute no sistema produtivo com a elevação dos custos sociais da operação, trazendo no seu bojo fortes propensões à concentração de renda.

Como se vê, o desenvolvimentismo é uma forma particular de Estado capitalista, que dialoga com o keynesianismo do ponto de vista econômico e de direitos sociais, pois o Estado é interventor para garantir o desenvolvimento. Contudo, pode ser vista como a acomodação da classe trabalhadora ao sistema capitalista, pois não altera significativamente as condições de vida materiais da classe oprimida, se limitando a garantir direitos sociais e regularizar o salário médio.

Entretanto, “o mal básico não reside no baixo nível dos salários, mas sim no sistema de trabalho assalariado” (MARX, 1980) fruto da hegemonia da classe dominante, que se sustenta por meio da subjugação do trabalho alheio, do poder de se apropriar de produtos sociais. Assim, trata-se de uma estratégia que embora postule uma mudança gradual na sociedade, na prática defende o capitalismo.

Gonçalves (2012) corrobora com a discussão ao analisar a evolução da desigualdade na América Latina comparativamente ao resto do mundo por meio de

indicadores⁵⁸ de desigualdade de renda, na primeira década do século XXI, período em que houve aumento da diversidade de experimentos com modelos de desenvolvimento que para ele decorrem de três fatores principais:

1. O imperativo da governabilidade - necessidade de garantir a legitimidade do Estado e a estabilidade política - é determinante das políticas de redução da desigualdade após duas décadas (1980-2000) marcadas por trajetórias de instabilidade e crise, inclusive, crises sistêmicas e institucionais;
2. O objetivo de perpetuação no poder dos grupos dirigentes é determinante de políticas de redução da desigualdade (e de combate à pobreza) que rendem votos junto aos grupos favorecidos por essas políticas - as políticas de redistribuição são funcionais na luta pelo poder político; e
3. A evolução favorável da economia mundial via afrouxamento da restrição das contas externas e das contas públicas, é o condicionamento básico no período (2003-2008) (GONÇALVES, 2012, p.14-15).

O autor ainda acrescenta que apesar da queda da desigualdade na América Latina no período em estudo, devido à existência de políticas focalizadas na transferência de renda, combate à pobreza, gastos públicos com políticas sociais assistencialistas, aumento do salário-mínimo real, se transformaram em instrumentos eficazes de ordem política eleitoreira, na construção do consenso junto aos grupos sociais de menor renda. Entretanto, não foi suficiente para solucionar a desigualdade de renda, pois os países da região permaneceram com os piores indicadores no mundo. Na mesma direção, Boschetti (2012) evidencia que:

Os festejados crescimento econômico e redução da pobreza, portanto, escondem a drástica e persistente desigualdade entre ricos e pobres, as imensas distâncias entre o menor e o maior salário vigentes, a aguda e inaceitável concentração de terra,[...] o reduzido acesso às políticas sociais, a precarização das condições de trabalho, o desemprego e subemprego de mais da metade da população economicamente ativa, a violação cotidiana e bárbara dos direitos humanos, a baixa qualidade da saúde, educação e moradia (BOSCHETTI,2012, p.48).

Portanto, para os pesquisadores (BOSCHETTI; GONÇALVES, 2012) os investimentos em programas assistencialistas ao invés de políticas universais, transferência de renda para minorar a pobreza e a indigência, de longe indicam um novo modelo de desenvolvimento social, tratando-se de uma estratégia útil ao capitalismo, absolutamente necessária para a reprodução das relações capitalista.

⁵⁸ As variáveis para a análise (2000-2009) foram o coeficiente de Gini, que varia de 0 (completa igualdade) a 100 (máxima concentração) e a razão da renda média per capita dos domicílios 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobres).

De fato, a aplicação do Fundo público em políticas sociais, programas de transferência de renda e aposentadorias as insere no processo de rotação do capital, no circuito do valor. É por meio delas que se acentua o consumo, mas também “[...] o Estado realiza compras, contrata força de trabalho, pagando seus salários, transfere renda e até contrai dívidas em seu nome [...]” (BEHRING, 2012, p.177). Assim, o Fundo público participa do sistema nacional de crédito, injetando dinheiro no sistema e gerindo riscos, o que não significa a retomada do Estado social e gastos públicos para arcar com políticas universais.

Assim, as políticas assistencialistas e de transferência de renda se enquadram como estratégia nacional desenvolvimentista, a qual exige um razoável consenso sobre um conjunto de metas sociais e econômicas amplas, quando se trata de competir internacionalmente, pois se entende que onde há consenso, há melhor desempenho. Na proposição desta Tese, é o contrário que se entende viável, o conflito como necessário ao êxito do controle social sobre o Estado. Portanto, é flexível e leva sempre em conta as ações dos oponentes ou concorrentes, reconhece que o fator que impulsiona o comportamento individual não é apenas o interesse pessoal, mas a competição com outras nações. Para Furtado,

[...] a ideia de progresso transformou-se em alavanca ideológica para fomentar a consciência da interdependência em grupos e classes com interesses antagônicos, nas sociedades em que a revolução burguesa destruiu as bases tradicionais de legitimação de poder, a ideia de desenvolvimento serviu para afiançar a consciência de solidariedade internacional do processo de difusão da civilização industrial no quadro da dependência (FURTADO, 1978, p. 67).

Em face do plano político, a percepção do desenvolvimentismo como programa ou guia de ação pressupõe a produção do consenso, do acordo, não do conflito e lutas por causas necessárias e importantes para a sociedade civil. Para tanto, também se vale do nacionalismo⁵⁹ como ideologia para dar suporte político ao Estado

⁵⁹ O nacionalismo possui variadas versões. Para Lima (1988) representa, acima de tudo, a consciência do seu “tempo” histórico e social, a consciência dos problemas que lhe são específicos em determinada conjuntura do subdesenvolvimento nacional. Contudo, pode reduzir-se a uma invenção de demagogos, a falsificação chauvinista (entusiasmo pelas glórias militares; patriota exaltado) da realidade ou mera exploração eleitoral. No aspecto econômico o nacionalismo é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países da América Latina, principalmente, no período 1930-1980 (BARBOSA; SOUZA, 2010).

desenvolvimentista, para dar efetividade às ações públicas, pois o consenso propicia legitimidade ao Estado, embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos.

Nestes termos, no novo modelo de desenvolvimento não há efetivo controle social na repartição do Fundo público, a definição por parte da classe trabalhadora de quanto e em quais políticas educacionais devem ser direcionados tais recursos, seu retorno para atender suas demandas. Por isso, a imprescindível e necessária correlação de forças para enfrentar e negar a estratégia desenvolvimentista, a aliança com a classe dominante, o poder político e econômico hegemônico, o desenvolvimento das relações capitalistas de produção a partir do Estado, para seguir rumo à construção de um projeto de desenvolvimento sustentado pelas demandas populares.

De tal modo, a expansão dos gastos público social desenvolvimentista dialoga com o mito do desenvolvimento capitalista descrito por Iasi (2012, p.297) ao discutir o pensamento de Caio Prado Jr.. Para ele o ‘capitalismo progressista’ consiste em uma “forma de enfrentar as demandas reais que emergem da classe trabalhadora se explica por uma associação entre ‘desenvolvimento’, geração de lucros e daí recursos para enfrentar essas demandas”. Alcança-se assim, a lucratividade dos monopólios por meio de consumo do trabalho para reproduzir a acumulação de capitais e, ao mesmo tempo, mantém-se a desigualdade de renda dentro da classe trabalhadora.

Na América Latina, o novo desenvolvimentismo ganhou importância, com o êxito dos países asiáticos de crescimento rápido, apesar das diferenças culturais e econômicas, tais experiências foram vistas como úteis para a formulação da alternativa para o desenvolvimento da Região.

Trata-se também de uma resposta à Era da hegemonia do *Consenso de Washington (ortodoxia convencional)*, a procura e retomada de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, desde o início dos anos 2000, mais ainda, se apresenta como meio político próprio do capitalismo desenvolvido, seja “na sofisticação de seu Estado, seja através dos meios, diretos e indiretos, de amoldamento da classe trabalhadora à ordem do capital, levando ao “aburguesamento” descrito por Lênin ou ao “transformismo”⁶⁰ nas palavras de Gramsci” (IASI, 2012, p.293).

Contudo, a ortodoxia convencional que substituiu o antigo nacional desenvolvimentismo, no final dos anos 1980, não está superada, ao contrário, ela ainda

⁶⁰ Para Gramsci (2011, p.318) o transformismo significa uma absorção gradual, mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliáveis inimigos.

é dominante, principalmente na definição da política macroeconômica na América Latina. Assim, a estratégia do novo desenvolvimentismo, ainda em processo de definição por economistas críticos latinos e a *ortodoxia convencional* são concorrentes, apesar de seu reconhecido fracasso em promover o desenvolvimento econômico, como consequência das políticas neoliberais ou do próprio *Consenso*, estudo a ser aprofundado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

A DIALÉTICA DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA EDUCACIONAL: DA AMÉRICA LATINA AO BRASIL

O presente capítulo tem o objetivo de analisar a dialética dos elementos que constituem o controle social na política educacional no Brasil, a partir de sua análise no cenário latino americano e brasileiro, desde a década de 1980. A busca pela configuração do controle social no âmbito da totalidade concreta, suas múltiplas causas, influências e determinações são importantes, pois evidenciarão os fundamentos do controle social do financiamento da educação básica.

A investigação parte da definição do conceito de política educacional, uma vez que, o processo de descentralização e desconcentração se materializam na educação pública por meio de políticas no âmbito pedagógico, administrativo e financeiro, cuja elaboração e implementação são permeadas por disputas na sociedade civil, compreendida como lugar de consenso e da hegemonia da classe dirigente, que se mantém em relação dialética constante com a sociedade política.

Na sequencia são focalizados os fatores que delinham o controle social a partir do processo de desconcentração, aliado ao contexto político e econômico da América Latina põe em evidência o *Consenso de Washington*, enquanto projeto hegemônico internacional imposto pelo Banco Mundial aos países considerados semiperiféricos ou periféricos no plano global.

Por fim, evidencia-se o processo de descentralização como fator importante para a conquista de canais de participação por meio da reivindicação popular no processo de redemocratização no Brasil, de forma a apreender os fundamentos teóricos e legais. Estes permeados por disputas e lutas sociais de setores progressistas que buscavam instrumentos de controle social enquanto alternativa construída pelos trabalhadores e trabalhadoras, com característica de coletividade, estruturas populares que viabilizassem a transparência e o controle dos gastos públicos.

Assim, o percurso metodológico busca a lógica interna do processo de descentralização/desconcentração na política educacional, seu núcleo para chegar à essência do controle social na educação básica. A busca da síntese, suas múltiplas determinações, suas características de unidade do diverso, a estrutura interna do

fenômeno, por meio do movimento dialético é o caminho para compreender o todo, para torná-lo claro e explicá-lo, ou seja, o todo através da mediação das partes.

Nessa perspectiva, o estudo sobre controle social do financiamento da educação básica no Brasil em uma perspectiva crítica-dialética permite compreender os fenômenos sociais a partir do desenvolvimento do capitalismo na sua totalidade. De tal modo, o objeto de estudo se configura a partir de múltiplas determinações e causas sociais, em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução na realidade inserida na sociedade capitalista.

O capítulo está assim organizado: inicia com o estudo sobre o conceito de controle social da política educacional; segue com a análise dos fundamentos do controle social na América Latina, focalizando a orientação política e econômica denominada *Consenso de Washington*, aliado ao processo de desconcentração da política educacional e, finaliza com o estudo sobre os fundamentos teóricos e legais do controle social da educação básica no Brasil a partir das disputas protagonizadas por setores da sociedade civil por instrumentos descentralizados.

2.1 Controle social da política educacional

A política educacional uma vez inserida no Estado capitalista não se limita a iniciativas exclusivas do Estado para a manutenção da hegemonia da classe dominante ou, como decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora, pois restringe o Estado como esfera pacífica, desprovido de interesses e luta de classes. Compreende-se assim, que se constitui e se configura em lugar de contradição, permeada por conflitos, correlação de forças.

Por esse viés, entende-se que no desenvolvimento histórico as políticas educacionais vão ganhando novas configurações por meio das relações estabelecidas entre os diferentes estratos sociais na produção e reprodução da vida social, ou seja, não existe uma pré-determinação das ações no campo educacional.

No terreno ideológico cada movimento da tese leva a movimentos de antítese e, portanto, a sínteses parciais e provisórias, passíveis de mudanças, por meio de resistências, conflitos, embates e lutas históricas para avançar nas pautas educacionais, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação básica.

Nessa perspectiva, as configurações que as políticas educacionais podem assumir resultam de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre

Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Ou seja, do controle social exercido na estrutura do Estado por setores sociais organizados, da intervenção crítica no ciclo de política, aliado a disputas para garantir recursos financeiros suficientes do orçamento público para a efetiva implementação das políticas educacionais que atendam aos interesses da classe trabalhadora.

Nesse sentido, compreende-se o controle social como uma forma de compartilhamento do poder de decisão entre o Estado e a sociedade civil, enquanto meio que possibilita à população intervir nas políticas educacionais, desde a identificação do problema até sua avaliação, bem como na definição e redefinição de prioridades, na elaboração de planos e projetos, acompanhamento e fiscalização, de forma que contribua com a democratização da gestão educacional, o controle social dos recursos financeiros e demais atos governamentais.

Nessa perspectiva popular, sobressai a intervenção crítica da população no ciclo de política, as decisões com base em consultas públicas de movimentos sociais, sindicais, comunitários, em espaços democráticos de participação, como fóruns de debate, conferência de educação. Ou seja, entende-se que as decisões sobre a política educacional devem contar com a ampla participação popular. Para Gohn,

A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. Portanto, não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas (GOHN, 2003, p.57).

Assim, entende-se que o controle social na estrutura do Estado como a intervenção crítica, periódica e planejada no ciclo de política, desde a organização da agenda até a avaliação, por meio da participação cidadã da sociedade civil organizada, fundada em valores éticos universais, impessoais, segundo a concepção democrática, de viés republicano, que objetiva a construção de um projeto emancipador, bem como o fortalecimento de uma nova realidade social, com igualdade e justiça social (GOHN, 2015).

Ademais, consiste na busca da sociedade pelo controle do Estado, por meio de canais de participação (LIMA, 2011) que variam de acordo com o grau de intervenção

do Estado, a concepção de sociedade, de educação, ou, ainda, pode assumir formas complexas e contraditórias. Desse modo, o controle social busca subverter o controle do Estado em funcionamento que cumpre funções ligadas à manutenção da classe hegemônica que é quem detém o poder político, social, econômico e cultural.

A política educacional se constitui por uma série de ações, assim a lei em si, as decisões tomadas não a configuram como uma política, pois o que a define é uma série de elementos do governo inter-relacionados de maneiras complexas. Cada decisão é um evento em uma sequência de eventos que determinam a política ao longo do tempo, deste modo, para ser uma política educacional devem ser tomadas várias decisões subsequentes que tem determinado efeito, de longe alcance, visando objetivos específicos.

Nas palavras de Palumbo (1998, p.49), a política pode ser definida “como o princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas; sua manifestação visível é a estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos”. Enfim, é o que é alcançado, é o resultado do sistema de elaboração de políticas que emerge com o passar do tempo.

As políticas são formuladas e reformuladas, estão em constantes mudanças e transformações, são feitas durante o ciclo, são uma mescla de metas, objetivos e comportamentos conflitantes dos implementadores, são permeadas por resistências, principalmente quando se é feita por formuladores de políticas, por um grande número de burocratas que tomam decisões sem a participação popular.

Outro elemento importante na discussão sobre uma política é o processo de sua elaboração, isto é, a forma como uma questão é caracterizada durante a agenda/formulação é um elemento crucial na elaboração de uma política, pois influencia a solução ou o tipo de política adotada pelo governo. Portanto, a definição de uma questão controla a abordagem que um governo toma como resposta aos problemas que requerem ações coletivas, tal decisão é permeada por interesses e concepções, objetivando a melhoria de vida da população ou que se colocam a serviço dos interesses do mercado.

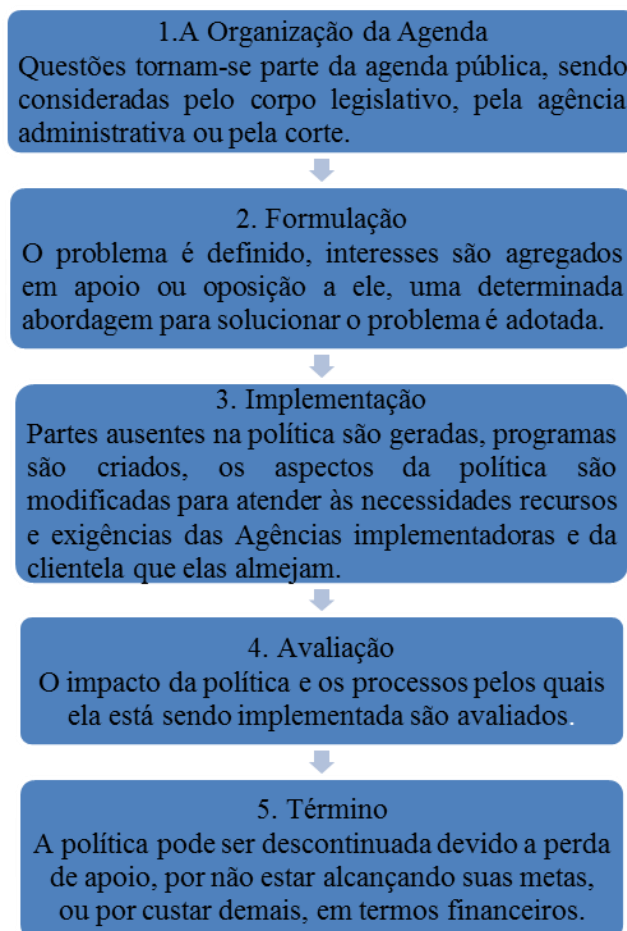
A análise da caracterização da questão é imprescindível para a compreensão sobre o conceito⁶¹ que se tem de determinada política, já que influencia a solução ou o

⁶¹ Por conceito entende-se como a explicação dada cientificamente, advinda das análises feitas pelos pesquisadores sobre um objeto.

tipo de política adotada pelo governo, tratando-se de um componente crucial em sua elaboração. Além do mais, o estudo da política também deve vir acompanhado do contexto de discussão, pois só assim é possível analisar a validade de cada reivindicação colocada por diferentes grupos sociais.

Uma política pública pode ser descrita em três estágios: inicial, intermediário e final. O estágio inicial é o da elaboração, isto é, o planejamento da agenda, no qual se decide quais problemas serão abordados; a formulação de políticas, na tentativa de desenvolver formas de lidar com o problema. O estágio intermediário, é a fase de implementação em que são elaborados programas para colocar as políticas em prática e, o estágio final, é o da avaliação que determina a eficiência e eficácia dos programas, devendo dar-se atenção ao término das políticas, pois é no último estágio que os fatores mais importantes que delineiam a política têm seus efeitos (PALUMBO, 1994). Ademais, uma política se constitui em cinco etapas.

Figura 2: O ciclo de uma política com base em Palumbo (1994)



Fonte: elaborado pela autora com base em Palumbo, 1994.

O ciclo de política contribui para a análise crítica e contextualizada das políticas públicas. Entretanto, consiste em uma representação abstrata dos estágios no processo de elaboração de uma política, pois não se efetiva em um processo cíclico, contínuo, estático, imutável, podendo saltar vários dos estágios descritos sequencialmente, sem seguir uma lógica de forma linear, pois os estágios podem sobrepor-se e se mesclarem, ocorrerem ao mesmo tempo ou fora de sequência.

Nessa perspectiva, uma política, uma decisão, uma lei e um programa são etapas distintas, que às vezes se inter-relacionam, podendo em alguns momentos serem independentes umas das outras, estão em constante movimento não lineares, claros ou seguindo uma sequência lógica, existindo uma interação complexa entre elas. Assim, uma decisão sobre uma situação pode não ser seguida por ações com os mesmos objetivos, e, portanto, pode não se tornar uma política.

No Brasil, a política educacional materializa o direito à educação com respaldo na Constituição Federal de 1988. A educação consiste em um direito social a ser materializado por meio de políticas públicas, que tem grande importância, porque interfere na vida de todos os cidadãos e cidadãs, tem impacto extensivo no cotidiano, bem como permite compreender a configuração do Estado capitalista, pois há interesses econômicos, políticos e sociais em sua elaboração.

As políticas públicas são compreendidas como ações que determinam o padrão de proteção social, no que se refere à redistribuição de benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico capitalista. Assim, educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, são políticas públicas que podem possibilitar a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social (HÖFLING, 2001).

São assim entendidas como base para a democracia e a justiça social, uma articulação global da sociedade, como parte de seu projeto e que se realiza por meio do Estado. Assim, dão visibilidade e materialidade ao Estado e, por isso, são definidas como “o Estado em ação” (AZEVEDO, 2004, p. 60). Estas são criadas por meio da luta entre os setores sociais e as escolhas de temas e/ou campos sociais contemplados nas políticas, é resultado do grau de enfrentamento, articulação e organização dos grupos envolvidos nas relações de poder estabelecidas entre os setores sociais.

Nesse cenário, as políticas podem estar voltadas para garantir condições de produção e reprodução favoráveis à reprodução capitalista e ao seu desenvolvimento,

sob a lógica neoliberal. Por outro lado, segundo a concepção crítica de Estado, de uma teoria social pensada para toda a sociedade, há a possibilidade de ação frente às demandas dos trabalhadores e setores não beneficiados pelo desenvolvimento capitalista, ao estabelecer políticas e ações prioritárias de cunho social, como preconiza a orientação política Keynesiana, ou, ainda se configurar de forma dialética e contraditória, oscilando para mais ou para menos em direção ao Estado de bem-estar social.

Desse modo, em se tratando das políticas educacionais, a concepção de Estado interfere nas escolhas feitas no processo de formulação e implementação em determinado *locus* espacial e temporal. Há assim, disputas sociais por consensos, embates, conflitos, em que setores organizados da sociedade tratam de impor suas opções políticas, no que se refere à função e atuação do Estado capitalista, como o movimento sindical docente que se coloca na sociedade civil em sua luta imediata e histórica.

Ademais, há interferências de organismos internacionais na definição das políticas educacionais a serem implementadas por meio de recomendações aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos no contexto latino americano, segundo as quais deve haver a transferência de responsabilidades, a adequação da organização escolar ao modelo empresarial, que desconsidera a escola em toda a sua complexidade (SOUZA,2003), a ser discutido no próximo tópico.

2.2 Os fundamentos do controle social na educação básica no contexto latino americano: em foco o processo de desconcentração

Geograficamente o território brasileiro está localizado na América Latina. O continente é formada por vinte países, sendo eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. São Estados nacionais considerados periféricos ou semi-periféricos e, assim como o Brasil passaram pela experiência colonial, sob o domínio espanhol e português.

Também se assemelham em relação aos golpes militares, que se sucederam principalmente no Cone Sul, tendo início em 1964 no Brasil, cuja ação como resposta a uma possível infiltração comunista e contra a corrupção foi patrocinada pela burguesia local e pela burocracia pública, contando com o apoio dos norte-americanos. No

entanto, os regimes autoritários, principalmente no Brasil, se configuraram dentro de um projeto nacionalista, se sobressaindo a retomada do nacional desenvolvimentismo até a década de 1980.

O Brasil tem uma extensa fronteira que faz divisa com dez dos países latinos, totalizando 15.179 km. Entre os países limítrofes há de forma mais intensa a tentativa de integração Regional, tendo como um dos objetivos a superação da situação de dependência em relação à Europa e Estados Unidos. Um dos elementos integradores que unifica o campo fundamental das mediações é a cultura na Região, a temática identidade regional e nacional abre espaço para a conceituação de identidades plurais e para a abertura de um diálogo cultural que ajuda a impulsionar o que poderia se chamar *globalização por baixo* (SCHLEE, 2003).

Figura 3: A América Latina: países que fazem fronteira com o Brasil



Fonte: Consulta ao Wikipédia, 2019

Entre os países fronteiriços, como destacado no mapa, há um mecanismo econômico e político que poderia abrir caminho para a integração cultural na América Latina, o Mercado Comum Sul (Mercosul), criado em 1991, via assinatura do Tratado de Assunção, pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Trata-se de um bloco

econômico formado pelos quatro países efetivos, é também considerado uma alternativa à política macroeconômica que objetiva o livre comércio para potencializar o desenvolvimento econômico na Região, por meio da integração dos Estados-Nação⁶².

O Mercado Comum do Cone Sul é necessário para a consolidação e a ampliação da integração, de forma que evite a dolarização do continente. No entanto, “é preciso cuidar que as propostas integracionistas, mesmo as culturais, não se diluam, mais uma vez, num projeto orientado para o fortalecimento da hegemonia norte-americana, muito mais na linha da velha política do pan-americano do que da chamada União Bolivariana⁶³” (AGUIAR, 2003, p.63).

Apesar dos avanços e esforços de integração, principalmente de governos de esquerda⁶⁴ que governaram ou governam países latino americanos, a Região ainda apresenta realidades e níveis de desenvolvimento distintos, se sobressaindo o grupo de países: “Argentina, Brasil, México, Chile, Uruguai e Costa Rica, completaram suas revoluções capitalistas e podem ser considerados como países de renda média” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.2-3).

Isso porque, houve reação no plano político que tomou conta da América Latina, com as eleições sucessivas de líderes políticos nacionalistas de centro-esquerda, como na Venezuela, Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Nicarágua, o Paraguai e Santo Domingo. Tal fato abriu caminho para políticas nacionais, principalmente no Brasil, Chile, México, por isso, se encontravam em um estágio de desenvolvimento superior, em termos de crescimento econômico, de igualdade social, com uma ampla classe

⁶² O Estado Nação é a maneira de organizar politicamente o território que melhor realiza a lógica do capitalismo: a acumulação de capital como busca do lucro e como instrumento do desenvolvimento econômico. A lógica de ampliação e definição de fronteiras do estado-nação, proporcionando a suas empresas um mercado interno o mais amplo e o mais seguro possível (BRESSER-PEREIRA, 2016, p.4).

⁶³ O termo união bolivariana provém de Simón Bolívar que liderou a independência da Grã-Colômbia. Pretendia a criação de um modelo centralista, com Estados independentes, porém solidários entre si, formando uma confederação latina. A União Bolivariana foi formada inicialmente pela Venezuela, Cuba e Bolívia. Consiste na ajuda mútua entre os países latinos e do Caribe, objetivando o aumento da integração econômica, social e política entre os povos que habitam os territórios da América e o desenvolvimento da Região.

⁶⁴ Fiori (2013, p.35-36) evidencia que houve uma virada da esquerda, dos governos sul-americanos, durante a primeira década do século XXI. Em poucos anos, quase todos os países da região elegeram governos de orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista, que mudaram o rumo político-ideológico do continente. Todos se opuseram as ideias e políticas neoliberais da década de 1990 e todos apoiaram ativamente o projeto de integração da América do Sul, opondo-se ao intervencionismo norte-americano no continente. Para tal guinada a eleição em 2002, de Luis Inácio Lula da Silva no Brasil, foi decisiva e, antes desta, a de Hugo Chavez em 1998 na Venezuela, deram corpo a um “processo de revisão drástica dos modelos econômicos até então hegemônicos na América Latina, inspirados no denominado *Consenso de Washington*” (GARCIA, 2013, p.55).

média profissional e assalariada, níveis mais elevados de investimentos em educação, o que contribui para a formulação de políticas econômicas. Por outro lado,

A despeito dos enormes avanços econômicos e sociais da última década, a América do Sul continua a ser a região mais desigual do planeta. Esse grave problema tem sido enfrentado nacionalmente por meio de políticas econômicas e sociais inovadoras. Mas encontrará soluções mais efetivas quando se materializarem projetos de integração no plano energético, logístico e produtivo. Estes permitirão aproveitar plenamente nosso potencial natural e, ao mesmo tempo, estabelecer cadeias de valor capazes de articular processos industriais em toda região (GARCIA, 2013, p.59).

O panorama social dos países da Região se explica pela submissão às determinações de Organismos internacionais de financiamento, provenientes de uma situação de subordinação ideológica e de dependência econômica em relação aos países centrais. Contribui para isso a ausência de uma articulação multinacional como efetivo desenvolvimento do continente, requerendo a recuperação do Estado nacional como centro básico de decisões. Sem isso, “as tentativas de integração de economias nacionais desarticuladas e controladas do exterior servirão apenas para aumentar os custos e fazer mais remota a retomada do desenvolvimento” (FURTADO, 1968, p.117).

Tal lacuna tem fortalecido a onda neoliberal que assola a América Latina desde os anos de 1980, como consequência da ordem capitalista. Significa o avanço e a vitória do capital sobre o estatismo na Região, em termos sociais, políticos, econômicos e culturais, apresentando algumas similaridades em relação ao que foi desenhado e implementado a partir da década de 1980, no que se refere à reestruturação do Aparelho de Estado, muito embora, tenha se dado em níveis e fases distintas em cada país latino americano.

Nesse sentido, a reforma estatal é um processo único em cada Estado nacional, não linear, que admite múltiplas variantes e modalidades, conforme os contextos e as situações, demonstrando mais uma vez, que o grupo de países que integram a América Latina não são homogêneos e que a importação de modelos é intransponível na organização social e política de cada país.

Além disso, há uma diversidade de sistemas políticos, de projetos escolhidos nas eleições governamentais, a própria conjuntura econômica e social dos Estados, assim como, há elementos característicos e peculiares locais/nacionais que não são

padronizáveis, como a cultura local, a política, e, em termos educacionais, a pedagógica, que são aspectos importantes nas ações promovidas pela reforma do Estado (SOUZA, 2006) sob a lógica neoliberal.

Contudo, há semelhanças nas políticas econômicas de redução das barreiras de comércio na região, na direção ideológica ao processo de globalização⁶⁵ que renova a relação hegemônica centro-periferia e de transnacionalização capitalista. A atuação do Estado nessas Nações é disciplinada pelo *Consenso de Washington*⁶⁶, estabelecido em 1989, de forma impositiva, para a renegociação das dívidas externas⁶⁷ e auxílio financeiro aos países em crise, consiste na consolidação da hegemonia do pensamento liberal no cenário latino.

O “acordo” subordina a Região a medidas econômicas a serem seguidas, é sinônimo da adequação do Estado aos preceitos neoliberais implementados inicialmente no Chile (1973), bem como, condiciona a concessão de empréstimos financeiros às orientações de controle da economia e políticas direcionadas pela ideologia norte-americana. Nas palavras de Silva Júnior (2020):

[...] com início em novembro de 1989, mês em que economistas liberais latino-americanos, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do governo norte-americano reuniram-se por convocação do Institute for International Economics, entidade de caráter privado, para discutir medidas econômicas que posteriormente desdobraram-se em Reformas do Estado em mais de sessenta países. Esta reunião realizada em 1989 ficou conhecida como o Consenso de Washington, quando teve início a acentuação do declínio do processo civilizatório por meio da transformação dos direitos humanos dos cidadãos em mercadoria com o objetivo de reduzir o custo do trabalho vivo [...] (SILVA JÚNIOR, 2020, p.1-2).

O *Consenso*, também nomeado como *Ortodoxia Convencional* é considerado base da hegemonia neoliberal nos países latino americanos, cuja implementação das diretrizes pelos Estados nacionais visa à inserção dos países de maneira competitiva na

⁶⁵ Para Dale (2004, p. 437): a globalização é um fenômeno político-econômico. Isto conduziu também à criação de novas formas de governação supranacional que assumiram formas de autoridade sem precedentes. De novo, contudo, tem de ser dito que estas mudanças resultam da transformação das condições da procura do lucro, que permanece o motor de todo o sistema.

⁶⁶ O termo *Consenso de Washington* foi cunhado pelo economista John Williamson, cujo conceito agrega políticas liberais aplicadas na América Latina, a partir dos anos de 1990. Sua lista inclui dez reformas ou ajustes considerados necessários nos países latinos.

⁶⁷ Segundo Boschetti (2012) a dívida externa na América Latina sinaliza que o alto endividamento dos países é responsável pela aguda condição de desigualdade e pobreza que impera no continente, pois elevada parcela dos recursos públicos, resultantes dos pagamentos de impostos e contribuições sociais, é deslocada para pagamento dos juros da dívida.

globalização da economia, tendo como fundamento um processo de segmentação que explicita a condição de desigualdade de cada país na competitividade internacional (PIRES, 2011). Em linhas gerais,

A ortodoxia convencional é o meio pelo qual os Estados Unidos, no nível das políticas e instituições econômicas, expressam sua hegemonia ideológica sobre o resto do mundo e principalmente sobre os países em desenvolvimento dependentes que carecem de nações suficientemente fortes para desafiar essa hegemonia, como tradicionalmente tem acontecido com os países latino-americanos. Essa hegemonia pretende ser ‘benevolente’, enquanto, na verdade, é o braço e a voz do neoimperialismo – isto é, do imperialismo sem colônias formais que caracteriza a relação dos países ricos com os países dependentes que são formalmente independentes (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.26, grifos do autor).

Trata-se de uma ideologia exportada para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento que atende aos interesses dos países ricos em neutralizar a capacidade de competir dos países de renda média, formando assim, um único consenso: dos países ricos em relação a seus concorrentes, o que inviabiliza os interesses fundamentais dos países latinos no plano nacional e internacional.

Abertamente ideológico é um conjunto de medidas que objetiva substituir o desenvolvimentismo, a partir de um grupo de políticas macroeconômicas ortodoxas, reformas institucionais e econômicas orientadas para o mercado, como a liberalização financeira. É assim, a forma efetiva que a ideologia neoliberal e globalista assumiram no nível das políticas econômicas recomendadas para os países em desenvolvimento, desde o início dos anos 1990.

Nesse sentido, observa-se que a ortodoxia apóia o fortalecimento do mercado, por meio de reformas institucionais que reduzem o tamanho do Estado, enfraquecendo-o; promove reformas dos serviços sociais, como saúde e educação; atribui um papel mínimo ao Estado em termos de investimentos e política industrial; propõe uma política de crescimento com poupança externa; deixa a mão-de-obra desprotegida; reduz os salários reais diretos e indiretos; tornando assim as empresas mais competitivas em um mercado internacional de países em desenvolvimento e a mão-de-obra barata (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Nas palavras de Silva (2012, p.217) o *Consenso de Washington* resulta de um conjunto de orientações de organismos multilaterais ligadas a reformas estruturais ao redor do globo, mas que atinge principalmente os países periféricos que se quer

constituíram um *Welfare State* nos moldes europeus. Nesse contexto, a chamada “crise fiscal do Estado passa a ser o argumento para a defesa neoliberal do corte de gastos sociais [...] diminuição dos custos com a força de trabalho e o redirecionamento do fundo público para atender em maior escala as demandas do grande capital”.

Batista⁶⁸ em trabalho intitulado *o Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos* (1994) considera que a adoção dos termos do documento valeu-se mais da persuasão do que da pressão econômica direta. Enfatiza que a América Latina pode ter se convertido em um laboratório onde a burocracia internacional integrada por economistas descompromissados com a realidade política, econômica e social da Região objetiva pôr em prática, em nome de uma pretensa modernidade, teorias e doutrinas que não têm eco nos próprios países desenvolvidos que inspiram os latinos.

As recomendações contidas no documento de ideário neoliberal basicamente abrangeram 10 áreas, dentre elas: “1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulação; e 10. propriedade intelectual” (BATISTA, 1984, p. 26). Todas as orientações devem ser aplicadas de maneira uniforme em todos os países latinos, sem levar em conta diferenças continentais, estágio de desenvolvimento, problemas sociais enfrentados, isto é, as especificidades e complexidades, que são únicas em cada país e modificadas no decorrer do processo histórico.

A principal orientação é a de que o mercado, e não mais o Estado, deve regular a economia. Para tratar das questões econômicas foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC/1995), objetivando a livre circulação de produtos e capitais, o que na prática consiste na concorrência desleal entre países capitalistas desenvolvidos e suas periferias (AZEVEDO, 2019).

Assim, o modelo de Estado de princípio filosófico-econômico neoliberal aproxima os países latino-americanos pela via econômica que se deu por meio da

⁶⁸ Paulo Nogueira Batista era formado em direito, seguiu a carreira de diplomata, foi presidente da Comissão Coordenadora da “Aliança para o Progresso”, no Ministério do Planejamento, em 1962-63; Subsecretário de Planejamento Político do Ministério das Relações Exteriores, em 1967-69; e Subsecretário de Assuntos Econômicos do Ministério das Relações Exteriores, em 1973-75. O comando da embaixada do Brasil junto à Associação Latino-americana de Integração – ALADI, em Montevidéu, em 1993-94, foi sua última função como diplomata de carreira.

renegociação das dívidas externas⁶⁹, por isso “a desregulamentação, dismantelamento dos serviços públicos e da seguridade social. No caso da via política, ela processou-se pelo desmonte dos sindicatos, desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas” (LIMA, 2011, p.21), ou seja, desencadeou ataques à organização dos trabalhadores, às entidades que os representa e aos direitos conquistados em convenções coletivas.

Desse modo, as transformações políticas que ocorrem nos países latino americanos, na segunda metade do século XX, influenciaram entre muitas outras questões, as prioridades em relação a ação pública do Estado. Segundo Boron (2003, p.42) “los ochenta y noventa fueron décadas en las cuales los países de la región se embarcaron en programas de “reformas del Estado”.

As reformas giraram em torno de três eixos: (1) dismantelamento do setor público; (2) concessão de benefícios, liberalização e desregulação sem precedentes às empresas e mercados; (3) desresponsabilização estatal em áreas de bem-estar-social, cujos direitos se convertem em mercadorias, passando a ser desregulamentados e privatizados, tende assim, ao desmonte do Estado intervencionista na economia e nos setores sociais.

Dessa forma, a nova configuração que modifica as relações entre a sociedade e o Estado tem também em suas bases a cultura⁷⁰ e implicações sociais estabelecidas para os serviços sociais na América Latina. As determinações partem de Organismos Internacionais Multilaterais, como o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa de Reformas Educacionais na América Latina e Caribe (PREAL).

⁶⁹ Boschetti (2012) ao discutir a análise de Chesnais (2011) sobre o pagamento da dívida externa evidencia que o autor qualifica a dívida dos países da América Latina de ilegítimas e odiosas, pois o montante real das somas emprestadas por governos autoritários, mas que continuaram a crescer após o fim dos regimes militares, é desconhecida, a definição da taxa de juros se dá pelo sistema financeiro, e a transferência da riqueza que nasce do trabalho para uma dívida impagável, faz com que essas dívidas sejam ilegítimas. São também odiosas porque foram contraídas contra os interesses da população de um Estado, sem seu consentimento, mas com pleno conhecimento e intencionalidade dos credores.

⁷⁰ Anderson (2017) em *Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação* explicita que o modelo de gestão educacional pautado na concorrência está mudando quem eles são, suas próprias identidades, tanto pessoais como profissionais, assim como, criando uma nova cultura em relação ao papel do profissional da educação. Deste modo, as mudanças que se dão no plano político e econômico também tem repercussão para a cultura e a organização social.

Evidencia-se que, o Banco Mundial se destaca como o proponente de planos de ação, que se dão por meio de projetos e programas ideológicos hegemônicos, de caráter neoliberal que se estabelecem nos países periféricos mediante o desmonte do Aparelho do Estado, via implementação de políticas de privatização dos serviços estatais, versam precisamente ao novo papel a ser desempenhado pelo Estado.

Por esse viés, a política de descentralização, entendida como desregulamentação, enquanto prática reformista é o principal instrumento utilizado nas reformas do aparelho do Estado implantadas em todo o mundo e, em especial na América Latina (SOUZA, 2003). Apresenta-se como alternativa política para viabilizar a reforma da administração pública, a modernização do sistema judiciário e as ações do Estado, cuja sustentação teórica se aproxima muito dos princípios clássicos da democracia liberal.

O modelo de gestão do Estado segundo a orientação neoliberal é reorganizado e nomeado como gerencial, cujo paradigma administrativo-empresarial corporificou-se no paradigma Estado-regulador que visa uma organização mais flexível nas questões econômicas, de um Estado centralizador, mas que dá ênfase à autonomia do mercado. Assim, no novo modelo de gestão pública o Estado é responsável pelo gerenciamento e controle das políticas públicas e, não pela sua execução, é promotor e regulador, por meio da avaliação de metas pré-estabelecidas.

A gestão gerencial tem como característica a concentração de “graus elevados de eficiência, eficácia e produtividade, primando por normativas de desconcentração da produção, financiamento e oferta das políticas sociais e centralização de sua avaliação e controle” (SANTIAGO; LIMA, 2011, p. 37). No campo educacional, o controle se dá por meio de avaliação externa, visando a “qualidade” dos serviços, cuja competência é orientada pelo modelo de competências e formas de participação social sob a tutela estatal, de forma a garantir o controle social e formas de cooptação cada vez mais sutis.

No modelo gerencial há uma dispersão de poder, entretanto, o planejamento e as decisões são centralizadas no sistema, cabendo à sociedade civil apenas a execução das políticas públicas. Assim, a ampliação da participação por meio da dispersão de poder como pressuposto gerencialista não significa autonomia plena, portanto, sem abertura para fazer o controle social pela parcela reivindicatória de direitos, pela sociedade civil, já que o Estado mantém o comando, ao mesmo tempo em que legitima e favorece a participação, podendo ser entendido:

[...] em um primeiro momento, como a diminuição do papel do Estado, já que os agentes não-estatais são responsabilizados pelo que antes era de responsabilidade única do Estado, deve ser vista, por outro ângulo, como a expansão do poder estatal: outras agências passam a ser uma extensão do Estado, que continua exercendo poder em diversas instâncias, através do envolvimento de novas formas de regulação financeira, contratação, monitoramento e vigilância (LIMA; GANDIN, 2017, p. 734).

Assim, a implementação do processo de descentralização, tornou-se um dos eixos da reforma do aparelho estatal, tendo como finalidade a minimização da ação do Estado na materialização das políticas públicas, significando a redução dos gastos públicos, bem como a abertura para o capital financeiro internacional. Pelo fato de primar por caminhos que aliem eficiência e eficácia, traduz-se em processos de desconcentração financeira e executiva, muito embora, mantenha a centralização normativa e política (SOUZA, 2006).

Nesse sentido, o conceito de descentralização passou a ter uso instrumental, ao longo dos anos de 1990, se contrapondo ao atendimento das reivindicações da sociedade civil, em relação à participação cidadã e a manutenção da prestação de serviços públicos essenciais por parte do Estado. Assim, a aplicabilidade do termo tem sentido majoritário de desconcentração, por meio da estratégia de diminuição do tamanho do Estado, com profundos reflexos na educação.

Os processos desconcentrados focalizam as reformas educacionais como necessárias, muito embora não impliquem em mudanças na situação de desigualdade, mas no reordenamento das relações de poder de acordo com a manutenção da burocracia, tem como objetivo a sua reconstrução no contexto global, o que exige novas competências, estratégias administrativas, pedagógicas e de financiamento que se consolidam por meio de políticas de descentralização/desconcentração que incentivam uma suposta autonomia, poder de decisão e liberdade de gestão.

A política de financiamento da educação inserida no processo de descentralização/desconcentração segue o padrão uniforme das reformas educacionais na América Latina, consistindo na transferência de responsabilidades por meio da desregulamentação constitucional de direitos e garantias na área social, como os recursos vinculados à educação. O objetivo é a redução dos custos por parte dos governos nacionais, de forma a incentivar o financiamento local e privado.

Nesse contexto, no caso brasileiro, o processo descentralizado/desconcentrado surgiu em cena e foi constituído como meio de responsabilizar os municípios pela educação elementar, em consórcio com os estados da federação, de forma que a União deixasse de ser a provedora da educação básica, sob o discurso que seria um recurso para a devida aplicação do dinheiro público (SOUZA, 2003).

No campo educacional, o documento normativo do Banco Mundial que rege as mudanças é intitulado *Prioridades e Estratégias para Educação* (1995). Neste, a palavra reforma tem um sentido filosófico ocidental, uma conotação de caráter progressista, rumo a uma sociedade mais igualitária, mais justa, potencialmente mais democrática, tendo assim um significado positivo. Contudo, as reformas resultantes do processo de desconcentração se movem na direção contrária, por isso, é mais apropriado afirmar que são processos de contra-reforma, de destruição, que repercutem em um processo de mudanças que objetivam a concretização de um Estado mínimo em relação ao financiamento das políticas sociais (BORON, 2003). Nesse contexto,

Como co-patrocinador da Conferência de Jomtien, o Banco Mundial adotou as conclusões da Conferência, elaborando diretrizes políticas para as décadas subseqüentes a 1990 e publicando o documento *Prioridades y 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 (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.99).

Como se vê, no projeto reformista há uma articulação entre a desregulamentação, descentralização, autonomia e a privatização. Souza, em *Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar* (2003), desenvolve um estudo bibliográfico de pesquisas produzidas sobre o tema no contexto latino americano, dando destaque as diversas formas pelas quais a descentralização se apresenta na política educacional. Neste, o autor discute abordagens distintas e destaca Rivas (1991), que organizou um levantamento bibliográfico sobre os conceitos mais utilizados nos estudos acerca das políticas de descentralização educacional. Segundo o estudo, há duas formas de execução das políticas:

A desconcentração, na qual o órgão gestor central repassa funções a entidades regionais que dependem diretamente dos órgãos centrais de decisões. Nesta formatação, os organismos não são livres para decidir,

pois dependem diretamente do poder central. E a outra é a descentralização propriamente dita, em que diferentes entidades regionais e locais têm um grau significativo de poder de decisão, isto é, não se trata apenas de delegação de tarefas, mas também do exercício do poder de decisão real (SOUZA, 2003, p.33).

Todavia, Souza ao discutir as concepções de Girardi (1994) sobre os conceitos de programas de desconcentração e descentralização na América Latina, evidencia que a nomenclatura utilizada nos países dessa região, quando se trata de programas de transferência de recursos financeiros e de outras responsabilidades é a descentralização, independentemente se constitui ou não novos centros de poder e de decisões mais autônomas.

No entanto, para os propósitos deste trabalho, interessa destacar tal distinção e articular as duas vertentes e, assim como Lima (2011), os dois termos (descentralização/desconcentração) serão utilizados quando se tratar do processo político a serviço da reforma do Estado. Isso porque, entende-se que por serem concepções distintas tem repercussão nos mecanismos de controle social no campo educacional, por isso, mostra-se importante demarcar a diferença entre ambos. Contudo, cabe destacar que a pesquisa focaliza os processos de descentralização, em se tratando desta Tese dos mecanismos de controle social reivindicados pela CNTE no Fundeb permanente.

Na linha de intervenção do Banco Mundial o processo de descentralização na política educacional tem as reformas educacionais contemporâneas na América Latina calcadas em princípios do individualismo liberal, trazem a lógica da descentralização/desconcentração que expressa um padrão homogêneo na gestão educacional, implicando na autonomia administrativa, financeira e pedagógica, em um cenário próximo da iniciativa privada, em que a produtividade representa o dinamismo do setor.

A política de descentralização entre os diferentes órgãos de governo anunciava, estabelecendo uma relação entre descentralização e autonomia, que a proximidade territorial entre o governo e a instituição escolar provocaria uma mudança nas suas práticas de governança e na definição de suas relações internas de poder, entre outras. No entanto, isto não parece ter acontecido. Todavia, a gestão e o governo das unidades escolares foram realmente atingidos pela política de descentralização para a escola e para o mercado. (KRAWCZYK, 2005, p.805).

A descentralização/desconcentração da educação básica como ferramenta neoliberal é utilizada na área pedagógica, financeira e administrativa. Em termos democráticos, apresenta a democracia como um objetivo e ganho na implementação de alternativas nos espaços de decisão do sistema educacional, mas na prática desconsidera os cidadãos como atores sociais de decisão, sendo apenas meros operantes das novas orientações políticas, isto é, legitimadores das mudanças propostas.

Nesse sentido, a autonomia é artificializada, segue um quadro hierárquico, sem participação relevante na tomada de decisões, consistindo na pequena ou inexistente participação daquilo que já está previamente decidido, significa a descentralização da direção e, ao mesmo tempo, a centralização das estratégias (SOUZA, 2003). Assim, em termos de práticas democráticas, a redefinição do papel do Estado, por meio da criação de espaços que oportunizem a participação dos cidadãos nas decisões políticas, a autonomia dos sistemas de ensino, trata-se de algumas das estratégias do processo de descentralização/desconcentração iniciado nos países latinos.

Nessa direção, os processos descentralizados/desconcentrados de viés neoliberal rejeitam a participação política, a condução da democratização da sociedade, as lutas por acesso aos direitos sociais, como a educação pública e gratuita acessível a toda a população e à cidadania. É também a luta do povo por melhores condições de vida, como via de acesso aos benefícios construídos historicamente pela civilização, pela participação social e política (GHON, 2003).

Contrapõe-se assim, à democracia e a democratização que se caracterizam como construções históricas inseridas no campo de disputa constante (LIMA, 2011). A democracia como construção de um projeto de sociedade de superação do capitalismo⁷¹, mas quando se realizada apenas no plano político, inclui a liberdade e, ao mesmo tempo, exclui a igualdade⁷² fragilizando-se. Ela não se efetiva no capital, pois não considera perspectivas da igualdade, da soberania popular e da socialização dos meios de produção, pois requer democratizar as relações sociais e econômicas. A democratização trata-se de um meio de instrumentalizar as lutas sociais, políticas e

⁷¹ O capitalismo pode ser descrito como um sistema, no qual predomina a propriedade privada, a busca constante pelo lucro e a acumulação de capital, tendo como base para sua formação, consolidação e permanência, a divisão da sociedade em classes, ou seja, entre os proprietários dos meios de produção, a classe dominante, e aqueles que vivem de sua força de trabalho através do recebimento de salários, a classe trabalhadora.

⁷² A igualdade é o princípio tanto da não-discriminação quanto ela é o foco pelo qual homens lutaram para eliminar os privilégios de sangue, de etnia, de religião ou de crença. É princípio de cidadania, da modernidade e do republicanismo (CURY, 2002, p.254).

econômicas, de acesso ao poder, às informações, à socialização das tomadas de decisões.

No caso dos recursos da educação básica, é propagada a idéia que leva à diminuição do desvio de verbas e a redução da corrupção, contudo, o principal objetivo é racionalizar recursos e diminuir os gastos, ou seja, tem como princípio a economicidade, o “fazer mais com menos”. Diante dessa realidade, o processo de descentralização/desconcentração consiste em uma das estratégias administrativas preocupada em aumentar a produtividade e a eficiência econômica das escolas e universidades, incentivando a competitividade a qualquer custo.

Na avaliação do Banco Mundial, o gerenciamento dos recursos financeiros da educação, deve ser de responsabilidade mais descentralizada/desconcentrada, incentivando-se as instituições públicas a se tornarem mais autônomas possível. “Este gerenciamento deve ser balizado por um conjunto de indicadores, padronizados por aquela metodologia gerencial que ficou conhecida como gestão de qualidade” (SOUZA, 2003, p.20).

Para os neoliberais o termo é prioritariamente técnico-racional, enquanto que para os pensadores críticos, o sentido é sociológico, antropológico, político. Por isso, “muitas vezes, estratégias administrativas, como descentralização, autonomia, colegialidade e participação são apregoados pelos protagonistas de várias concepções educacionais em disputa. Os seus significados, no entanto, são diferentes, quando não opostos (SANDER, 2009, p.76).

Sob a perspectiva gerencial aos espaços institucionalizados de controle social cabe a fiscalização e o monitoramento dos gastos. Ou seja, atuam como meros prestadores de serviço ao Estado, de forma voluntária, mas sem uma autonomia efetiva, no sentido de definir o montante dos recursos a ser investidos na educação pública, quanto e onde deve ser o objeto de aplicação financeira, contando com a participação popular por meio da mobilização social, de consultas públicas. Este tipo de participação é utilizado como dispositivo de controle do Estado, de colaboração da sociedade na execução das políticas sociais por meio do voluntariado com apelo à solidariedade dos cidadãos (RODRIGUES, 2007).

Nesse sentido, um dos marcos do projeto político e econômico neoliberal consiste na rearticulação entre o controle e a desconcentração das tarefas e do financiamento, na reorganização da educação básica, cujas mudanças estruturais de

financiamento foram iniciadas com sua conseqüente criação, de modo que também trouxe novas formas de relação entre a comunidade e o Estado. Nesse contexto, foi dada importância à “participação da sociedade por ser essencial no modelo gerencial para que as diretrizes do Estado sejam concretizadas” (SANTIAGO; LIMA, 2011, p.38)

Desse modo, há formas, possibilidades e objetivos distintos de se instituir mecanismos descentralizadores na educação. Como reivindicação de movimentos sociais, entidades sindicais, enfim, de setores progressistas da sociedade, se destaca como categoria central na busca pelo controle sobre o Estado e governos por parte da população. Consiste na participação na gestão pública, que se manifesta de diferentes formas, ou seja, por meio de mecanismos, canais e instrumentos que oportunizam ao cidadão uma aproximação aos processos decisórios de interesse da coletividade, bem como na viabilidade da transparência democrática.

Para Pompeu (2008), a descentralização das políticas sociais se mostra importante, pois permite adequar as políticas às características regionais e as necessidades demandadas por cada população local, além de ampliar o controle social das políticas públicas considerando a autonomia municipal como meio para o fortalecimento da democracia. Isso porque, além de dar voz aos indivíduos, possibilita o conhecimento dos direitos sociais, conscientizando-os como destinatários legítimos, passando a se reconhecerem como cidadãos e cidadãs de direitos.

Por esse viés, o período que antecede a reestruturação do Estado na América Latina, destaca-se a descentralização como reivindicação de setores progressistas, entre as décadas de 1970 e 1980, dentre eles, movimentos sindicais e políticos de massa, desenvolvidos principalmente a partir da organização operária e dos movimentos populares sociais, com o objetivo de garantir a participação social, visando o controle da população sobre o Estado, por meio de conselhos populares⁷³ e de outros mecanismos que garantissem a transparência dos gastos públicos.

Segundo Gohn (2003, p.56), no decorrer dos anos de 1980, “o processo de democratização se generalizou na América Latina”, foi um período de reconfiguração do Estado, de explosão de movimentos de toda ordem, de desenvolvimento de uma

⁷³ Segundo Gohn (2003): os conselhos que se tornaram famosos na história foram: a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci -, alguns conselhos na Alemanha nos anos de 1920, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950, conselhos atuais na democracia americana. A Comuna de Paris foi um governo de trabalhadores por dois meses na França, em 1871. É considerado por muitos historiadores como a primeira experiência histórica de autogestão operária por meio de conselhos populares.

cultura política de mobilização, de agendas propositivas e de pressão direta para viabilizar a fase de transição política, visando à alteração nas práticas centralizadoras. A participação popular como uma das bandeiras de luta definida naquele momento objetivava o aumento no controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade por meio de processos descentralizadores.

Pode-se assim dizer que, são recentes os debates sobre a democratização do Estado e a liberdade de expressão que começaram “a tomar conta das associações representativas da sociedade civil, fortalecidos pelos movimentos sindicais, que elaboraram vários atos de contestação” (VALLE, 2008, p. 53). Nesse contexto, o pensamento crítico, a participação coletiva, a postura dialógica e o compromisso democrático são elementos definidores do movimento antropológico-político que teve início ao longo deste período com repercussão no contexto brasileiro na contemporaneidade, a ser discutido no próximo tópico.

2.3 O controle social no Brasil: fundamentos teóricos e legais permeados por disputas na sociedade civil

No Brasil, o movimento em torno do regime democrático resultou no repensar da organização da sociedade, contribuindo para que o processo de redemocratização ganhasse força e resultasse na consolidação da democracia participativa, após intensos embates e reivindicações de setores organizados da sociedade civil, de grande participação popular que lutava por uma sociedade mais justa e igualitária, mobilização esta que derrotou a ditadura nos finais dos anos de 1970. Contudo,

[...] a construção da democracia encontrou enormes obstáculos. O Brasil viveu um processo de abertura pactuado com as forças da ditadura. E, quando estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva, que já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento (PERONI, 2008, p.195).

Por outra via, o movimento progressista brasileiro e a população de outros países da América Latina lutaram pela democracia, de viés republicano⁷⁴, pois a democracia

⁷⁴ A concepção republicana de democracia também denominada como democracia participativa tem Rousseau como seu precursor. Considera a importância e necessidade de uma auto-organização política da sociedade, valoriza a vontade do povo manifesta por sujeitos sociais e políticos a soberania de uma

como uma forma de regime político se materializa por diversas correntes ideológicas, tendo como noção similar o conceito da ideia de autonomia política. Nesse sentido, há diferentes arranjos democráticos, formas de conceber a democracia e, conseqüentemente de fazê-la funcionar, a depender do enfoque teórico, quer seja na concepção da democracia como procedimento, a liberal, a deliberativa e a participativa.

Em países latinos as disputas giravam em torno da garantia da participação cidadã, está imersa na teoria da democracia participativa, cujo paradigma incorpora a igualdade política vinculada ao conceito de democracia, concebendo o poder amplamente distribuído entre os membros da comunidade, devendo assim, ser “estendido sem qualquer tipo de discriminação, ao maior número possível de membros adultos da comunidade” (UGARTE, 2004, p.95). Sob tal perspectiva, há espaço para o exercício do controle social.

Esta atribuição igualitária supera as diferenças de classe social, não sendo vista como empecilho que possa influenciar a capacidade dos trabalhadores intervirem no processo político de participação, em termos de formulação, deliberação, garantindo dignidade política aos indivíduos, a soberania popular na repartição do fundo público, no controle social dos gastos. Há que ser de forma livre, ou seja, sem condicionamentos e entre opções reais de escolha.

Entretanto, no Brasil, apesar das reivindicações populares, as mudanças ocorreram por intermédio de pactos e consensos que possibilitaram aos grupos mais conservadores permanecerem no poder. Essas marcas da história brasileira são parte constitutiva das relações políticas presentes ainda hoje, que se manifestam na hegemonia política nas esferas de poder, no clientelismo⁷⁵, patrimonialismo⁷⁶, autoritarismo, bem como, em relação à concepção que se tem do princípio da soberania popular, muitas vezes, entendida e resumida como direito ao voto e não pela legitimação do Estado democrático, pelo controle social da administração pública.

Nesse período histórico o movimento sindical brasileiro estava em processo de crescimento, despontava com uma participação ativa na redemocratização do país, na

coletividade política. Os sujeitos possuem direitos e são atores políticos, considerados cidadãos discutem as ações a eles destinadas, com base nos interesses e decisão da maioria (ALVES, 2014).

⁷⁵ O clientelismo pode ser caracterizado pela troca de benefícios por apoio político, sendo este associado ao viés patrimonialista do Estado (MARTINS, 2011).

⁷⁶ O patrimonialismo pode ser descrito como eixo para as resistências aos processos de gestão democrática, que forja a organização, a realização dos movimentos, a dinâmica multidimensional, com traços, atitudes e valores da dominação tradicional, onde predominam as vontades particulares, um modelo doméstico de relações sociais (MENDONÇA, 2001).

conquista de avanços em muitas das bandeiras levantadas nos grandes encontros sindicais e populares, como os direitos sociais, a livre organização dos trabalhadores, entre outros, foi resultado da participação intensa na Constituinte, nos anos de 1980, na qual se fez presente um número significativo de sindicalistas.

No caso da educação, o processo de construção da Constituinte oportunizou a participação popular nas discussões em torno do sistema educacional brasileiro, resultando na Carta de Goiânia que traduziu as propostas dos educadores, segundo os ideais progressistas de educação, emergidos nas décadas de 1920-1930, que foram materializadas na Constituição Cidadã de 1988, ao garantir gratuidade do ensino público, sua democratização, processos de gestão democrática (DRABACH, 2016).

Nesse sentido, a defesa da escola pública é histórica no Brasil. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que invocava, dentre outros aspectos, o papel do Estado com a educação, é uma das maiores expressões dessa agenda social, cujo projeto sociopolítico emancipatório tinha como finalidade subsidiar diretrizes para a política educacional pública, gratuita e laica, a ser promovida e financiada pelo Estado.

Nesse quadro de lutas e reivindicações a década de 1980 corporificou o acúmulo de forças dos movimentos sociais e sindicais, foi um período marcado por diversos momentos de organização popular no Brasil, na busca por alternativas de transformação das estruturas de poder montadas pelo Estado. Além disso, foi criada a “Central Única dos Trabalhadores, em agosto de 1983, aconteceu a grande mobilização da segunda metade daquela década em torno da Assembleia Nacional Constituinte” (PARES, 2014, p.7). Sander (2009) resume bem o contexto brasileiro no período de transição democrática da década de 1970 para a década de 1980,

[...] em que eclodiu uma renovada efervescência política no Brasil, protagonizada pelos movimentos de resistência da sociedade civil organizada em favor da democratização e da anistia política, ações que se aprofundaram com o movimento das Diretas Já e os trabalhos da Constituinte que tiveram como resultado a promulgação da nova Carta Constitucional de 1988 [...] (SANDER, 2009, p.73).

Nesse contexto de disputas a educação também foi alvo de crescentes pressões conjunturais, provenientes dos processos de abertura democrática, das lutas sindicais, dos movimentos sociais e dos primeiros influxos neoliberais da nova-mundialização da economia e da atividade humana.

Uma das categorias centrais reivindicadas por setores populares consistia na participação social da sociedade organizada nas decisões políticas, como pressão por liberdade e democracia em “espaços de conquista de cidadania, de participação e de controle social” (RODRIGUES, 2007, p.73), cuja materialização se deu por meio do redesenho do pacto federativo, no que se refere à gestão de recursos, que passou a ser compartilhada entre os entes subnacionais e a autonomia decisória, que deu novo significado à participação da sociedade civil.

Além do mais, com a nova Constituição, a educação foi inscrita como uma política social entendida como “o conjunto de intervenções políticas de caráter distributivo, voltadas para assegurar o exercício dos direitos sociais da cidadania e impulsionar a segurança e coesão da sociedade por meio do acesso e utilização de benefícios e serviços sociais” (FLEURY, 2010, p.1). É assim, considerada direito fundamental, de responsabilidade do Estado, devendo ser pensada, implementada e avaliada pela população, de caráter imprescindível para a classe trabalhadora, pois contribui para a promoção da justiça e o bem-estar social.

Nesse sentido, as políticas sociais têm um caráter para além da conquista ou ampliação do consenso, como estratégia para que o sistema não entre em colapso, para manter sob controle parcelas da população, principalmente grupos específicos não inseridos no sistema produtivo, por isso, programas sociais de cunho assistencialista⁷⁷, compensatório. Mas, como um dos caminhos para uma maior participação da sociedade civil nas riquezas produzidas, como meio de intervenção social no Estado, visando à construção de uma sociedade mais igualitária por meio da implementação de políticas públicas.

Em linhas gerais, a busca pela descentralização das políticas sociais, de mecanismos de controle social, além de ser uma reação ao centralismo do regime autoritário, visava à participação popular nos processos decisórios. O objetivo consistia no “[...] estabelecimento de medidas efetivas de controle das ações e serviços públicos por parte da população [...]” (PIPITONE; OMETTO; SILVA; STURION, 2006, p.100).

Por isso, primava pela intervenção no processo participativo, objetivando a participação da população na definição dos rumos das políticas educacionais, o

⁷⁷ Para Fleury (2010), o modelo assistencial embora permita o acesso a certos bens e serviços, não configura uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Por isso, denomina esta relação como de cidadania invertida, na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social.

exercício local do poder nos processos políticos, a partir de uma política de descentralização das decisões de interesse da população nos diversos contextos e situações.

Nessa efervescência política a implementação da descentralização se deu pela intervenção crescente da comunidade científica e da sociedade civil organizada nos movimentos de reforma educacional, de defesa da escola pública, da valorização do magistério e da gestão democrática do ensino, que consiste na distribuição do poder de decisão, na participação no controle das políticas públicas educacionais entre as autoridades e a comunidade local, tornou-se um dos princípios que deve nortear a educação pública do país, conforme dispõe o inciso VI, do Artigo 206, da Constituição Cidadã.

O princípio da gestão democrática do ensino público reivindicado para o campo da educação, pelos movimentos sociais, entidades sindicais, intelectuais, durante o período de elaboração da Constituição Cidadã, não explicitada no corpo da norma constitucional, expressava a concepção “mais ampla, envolvendo valores, práticas e direitos sociais, contrariamente aos limites da democracia liberal vivenciadas até então” (DRABACH, 2016), tendo a participação um caráter político.

A Constituição Cidadã também introduziu instrumentos de participação da democracia direta por meio do Parágrafo único, do Artigo 1º que dispõe: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”. Dentre as formas de exercício dos direitos políticos está previsto na CF o Plebiscito, o Referendo, a Iniciativa Popular e a participação em Conselhos, com respaldo no princípio constitucional da gestão democrática da educação.

Assim, o dispositivo garante a participação política dos cidadãos e cidadãs nos rumos da educação em espaços consultivos, normativos deliberativos e fiscalizadores, assim como, à construção das lutas por meio da organização popular em espaços caracterizados pela autogestão, isto é, fora das estruturas do Estado. Nas palavras de Bordignon,

A constituição de 1988 situou o cidadão na condição de governante, não mais de mero governado. O exercício da cidadania, inerente à democratização, requereu a abertura de espaços de poder na estrutura de gestão do Estado. Os processos democráticos são instituintes de novos valores e princípios. Dentre eles, destaca-se a tomada de consciência do real significado republicano do Estado, do

pertencimento do bem público à cidadania. Se o bem público pertence aos cidadãos, estes querem participar das decisões relativas às questões que dizem respeito à sua gestão. Cidadania passa a ser exercício de poder (BORDIGNON, 2013, p.60).

Nessa direção a Carta Magna referendou a agenda social ao instituir “espaços democráticos de formulação, gestão e controle das políticas sociais, por meio de órgãos representativos” (DIEGUES, 2013, p.82). Tal avanço tem como paradigma o constitucionalismo classificado como Estado Social que consagrou notáveis avanços institucionais e jurídicos na Constituição de 1988.

Em especial a incorporação do conceito de cidadania social que considera como relevante os direitos sociais, bem como, amplia o conceito de cidadania política, “de modo a alargar os sujeitos políticos do Estado e suas instituições, com a derrubada às barreiras jurídicas e institucionais à participação dos não proprietários, inclusive trabalhadores, mulheres e outros grupos sociais na arena política e institucional” (DELGADO; DELGADO, 2017, p.25).

Nesse contexto, a institucionalização dos Conselhos atende ao princípio da gestão democrática, a descentralização das políticas educacionais, cuja regulamentação se deu com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, Lei n.9394/96, na qual ficaram estabelecidas formas de gestão democrática da educação que incluem: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico das instituições educacionais, bem como da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Além disso, estabeleceu que na organização dos sistemas de ensino cada ente federado deve organizar, manter e desenvolver os órgãos dos seus sistemas de ensino, a quem cabe baixar normas complementares, autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL, 1996).

No exercício de sua função, deve propor ações, opinar sobre temas relevantes e responder às consultas por meio de pareceres; ter a função de mobilizar e aglutinar esforços comuns da sociedade civil para a melhoria da qualidade da educação pública, enquanto que, na função de controle social se mantém na vigilância da boa gestão pública e na defesa do direito a educação de qualidade (BORDIGNON, 2013).

Em vista disso, foi institucionalizado o controle social do financiamento da educação básica, cuja regulamentação inicial se deu por meio da política de Fundo Fundef (1997). Constitui-se como uma das ações da política, que assegurou a

participação cidadã no Conselho social, a quem cabe atuar permanentemente no monitoramento, fiscalização e avaliação⁷⁸ dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica (MDE) e à valorização dos trabalhadores em educação.

Pode-se dizer que o Conselho representativo é um dos mecanismos resultante das lutas e demandas populares, da busca da sociedade civil organizada pela redemocratização. Trata-se de um meio legal constituído e institucionalizado para o controle social, contudo por ter sido promulgado no contexto das reformas de Estado, de caráter neoliberal, militantes de movimentos sindicais desacreditam que sejam possibilidade de participação real, ativa, apesar de ter sido reivindicado e proposto pelos movimentos progressistas (GOHN, 2003).

A bandeira de luta de setores populares organizados focalizava Conselhos responsáveis pelo controle social, caracterizados como espaços que primassem pela participação ativa dos processos decisórios, situando o Conselho no campo propositivo de acompanhamento e controle. De outra maneira, foram ressignificados e induzidos a meros executores das políticas educacionais, cuja participação é pautada na “dispersão de poder, entretanto, o planejamento e as decisões são centralizadas no sistema” (MAIA; ARANDA; PRZYLEPA, 2019, p.6).

Portanto, há uma relação entre participação e descentralização, fruto da reivindicação de movimentos sociais e sindicais no processo de redemocratização em países latinos americanos pós-ditadura⁷⁹ civil e militar, a exemplo do Brasil. No entanto, “se instala um paradoxo da democracia [...] de um lado tem-se a luta da sociedade civil pela participação nas esferas políticas e sociais e de outro uma estratégia do capitalismo a fim de promover seu crescimento econômico” (DRABACH, 2016, p. 285).

Desse modo, o princípio da democracia participativa materializada na Constituição de 1988, como um dos eixos estruturantes do avanço democrático foi imersa no contexto da redefinição do papel do Estado, cujo tema de alcance universal se

⁷⁸ A avaliação dos investimentos financeiros parte de princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de bem-estar humano, e as prioridades a serem observadas entre eles (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.108).

⁷⁹ Para Santos (2007, p.37), foi na década de 1960 que realmente os militares latino-americanos tomaram a frente dos acontecimentos e fizeram uma sólida aliança com os civis, profissionais liberais, burguesias industrial e comercial, classe média conservadora, setores conservadores da Igreja e, quase sempre, com o apoio do governo dos Estados Unidos. Os governos populistas entravam em colapso no continente e ocorreram diversos golpes de estado.

generalizou nos anos de 1990, se sobressaindo a reforma estatal dentro do novo processo de reprodução do capital, que traz em seu bojo a visão de sociedade neoliberal.

Em decorrência disso, a descentralização se configura como a síntese de princípio gerencialista, com característica de desconcentração, pois a criação de espaços democráticos visou à alteração da administração estatal, por meio de uma nova relação entre Estado e sociedade, objetivando provocar mudanças nas políticas sociais seguindo a ordem econômica vigente. Adicionalmente, com foco na gestão participativa, resulta da organização da sociedade civil e do processo de busca pela democracia, baseada na concepção republicana.

Portanto, o controle social da educação no Brasil também é resultante da reivindicação popular, da organização da sociedade civil, no período de abertura política, ao final da década de 1970 e início dos anos 1980, na busca por mecanismos de participação cidadã, com significado de controle democrático, que se deu a partir da redemocratização no país e com a conquista de avanços na nova Constituição, na qual a sociedade assegurou seus anseios em relação ao sistema educacional público, por meio da descentralização dos processos decisórios.

No entanto, no contexto brasileiro emergiu na política de descentralização/desconcentração, entendida como desregulamentação, enquanto prática reformista, como principal instrumento utilizado nas reformas do aparelho do Estado implementadas em todo o mundo. Apresenta-se como alternativa política para viabilizar a reforma da administração pública, a modernização do sistema judiciário e as ações do Estado, cuja sustentação teórica se aproxima muito dos princípios clássicos da democracia liberal.

Compreende-se assim a dialética como causalidade do fenômeno, a essência interna do controle social no campo educacional, como aspecto fenomênico da realidade, formado por partes que compõem o todo, resultante de aspectos determinados e determinantes, de modo que não pode ser entendido como fato isolado, mas como uma totalidade concreta permeada por contradições.

Em suma, o controle social na educação resulta das políticas, econômicas e sociais que interferem no campo educacional. Nesse sentido, sua gênese tem relação histórica e dialética, que assume formas contraditórias, potencialidades de uma democracia em processo de construção, devido a herança recente do autoritarismo. Sua origem se deve a rearticulação do capitalismo, de cunho neoliberal, cuja visão de gestão

é gerencial, assim como, foi uma das bandeiras de luta de setores progressistas que lutaram em defesa dos princípios democráticos em oposição à ditadura militar instalada em diversos países latino-americanos nos anos de 1970.

Dessa forma, por um lado é resultado da participação social no período de abertura política e da organização da sociedade civil no processo de luta pela democracia, baseada na concepção republicana, que visa à distribuição do poder de decisão e o controle das políticas públicas educacionais entre as autoridades e a comunidade local. Por outro, está relacionada à reforma do Estado, iniciada na década de 1990, cujo princípio de gestão é pautado no modelo gerencial, que minimiza a ação do Estado na materialização das políticas públicas sociais.

Assim, o controle social inserido nas contradições inerentes aos processos sociais é central na agenda de luta dos trabalhadores para garantir ganhos à classe trabalhadora e impor limites ao capital, como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética em sua essência. Seu surgimento e desenvolvimento decorrem do contexto da acumulação capitalista e da luta de classes, evidenciando limites e possibilidades na produção do bem-estar nas sociedades capitalistas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Esse movimento dialético tem um caráter histórico marcado pelo confronto entre forças políticas, pela atuação de setores ou grupos organizados na sociedade civil que constituem as classes sociais, cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam. Essas forças sociais disputam a configuração das políticas educacionais, de modo que representam projetos societários que seguem uma orientação intelectual e moral que imbricam nas concepções das políticas e ações educacionais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011) como o controle social.

Nessa arena de disputas há embates entre intelectuais orgânicos⁸⁰ da direita à esquerda, entidades sindicais, que se articulam para impor suas concepções no processo

⁸⁰ Para Gramsci (1975, p. 1.518) ‘Orgânicos’ [...] são os intelectuais que fazem parte de um organismo vivo e em expansão. Por isso, estão ao mesmo tempo conectados ao mundo do trabalho, às organizações políticas e culturais mais avançadas que o seu grupo social desenvolve para dirigir a sociedade. Ao fazer parte ativa dessa trama, os intelectuais ‘orgânicos’ se interligam a um projeto global de sociedade e a um tipo de Estado capaz de operar a ‘conformação das massas no nível de produção’ material e cultural exigido pela classe no poder. Então, são orgânicos os intelectuais que, além de especialistas na sua profissão, que os vincula profundamente ao modo de produção do seu tempo, elaboram uma concepção ético-política que os habilita a exercer funções culturais, educativas e organizativas para assegurar a hegemonia social e o domínio estatal da classe que representam.

de formulação, nas práticas de intervenção dos mecanismos descentralizados, que se relacionam às estruturas de poder, dominação e conflitos protagonizados nos espaços de debate e participação por meio de disputas de projetos no plano ideológico, no campo das idéias, dentro ou fora das instituições que integram o plano de ação de diferentes governos eleitos nos pleitos eleitorais, a ser debatido e aprofundado no próximo tópico.

CAPÍTULO 3

CONFIGURAÇÕES DO CONTROLE SOCIAL NOS PROJETOS DE GOVERNOS BRASILEIROS

Nesse capítulo o objetivo é apreender as configurações do controle social nos projetos de governos brasileiros, com base na análise de documentos de caráter técnico, político e normativo dos governos escolhidos nos pleitos eleitorais, entre os anos de 1995 a 2019, uma vez que, as plataformas de governo incidem sobre a participação social no controle do financiamento da educação básica, representam a ação e o funcionamento do Estado.

Assim, entende-se que tanto a política de financiamento da educação básica como o controle social da verba financeira no Brasil resultam de uma conjuntura política e econômica em diferentes níveis (internacional, continental, nacional), cuja materialidade se dá por meio de projetos de governos, de caráter político, econômico, social e cultural, nos quais há interferências em maior ou menor grau de Organismos internacionais. Ao mesmo tempo, é fruto de embates, lutas e contradições operadas entre a sociedade política e a sociedade civil, ou seja, o Estado ampliado. Nesta composição, está a sociedade civil, que no caso desta Tese, luta pela hegemonia, por meio da organização de setores da sociedade, a exemplo do movimento sindical docente.

Entende-se que o controle social se configura em distintos projetos de governo que materializam concepções de Estado. São vistos como ação popular e do Estado capitalista que se concretizam por meio de leis e ações para a implementação de planos de governo, que variam de acordo com valores, concepções, interesses, forças e lutas históricas colocadas nas disputas por projetos hegemônicos de sociedade e de educação. Assim, entende-se que não há uma mera transposição do modelo de Estado dominante sobre a organização estatal, mas que há sempre uma tradução mediada por disputas na sociedade civil (LIMA; GANDIN, 2017).

A análise das configurações que o controle social assume nos planos de governo parte do plano de ação pensado para o Estado como um todo ou voltado especificamente para a área educacional, expressos em documentos de âmbito nacional, nos quais é

evidenciado o papel do Estado a partir de concepções, metas e programas prioritários, pois, é o que sustenta as políticas de intervenção social, como o financiamento da educação básica pública e a ação de controle social, aqui tomada como objeto de estudo.

Aliado aos documentos normativos a Tese focaliza os investimentos diretos do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em educação. Os dados são importantes, pois os gastos com a educação, o montante de recursos direcionados retratam a concepção de Estado e de educação, em que medida há controle social, o acesso do povo à divisão do Fundo público por meio da canalização de parte significativa desse recurso para assegurar políticas educacionais na sociedade capitalista.

Com efeito, o orçamento estatal é de fundamental importância, pois concretiza a ação planejada do Estado, representa as prioridades de cada governo, as áreas focalizadas na divisão do orçamento entre as classes sociais. Nesse sentido, “o dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país” (SALVADOR, 2012, p.127), sobressaindo aqui a política de financiamento da educação básica pública.

Ressalta-se que o objetivo não é enquadrar os governos em um modelo de Estado, muito menos rotular, mas fazer aproximações para tipificar os projetos, com base nas evidências dispostas nos documentos normativos materializados para compreender o que os mesmos representam, significam e sua relação com o controle social do financiamento da educação básica. Na busca por respostas mostra-se mais apropriada uma visada histórica e a análise comparativa entre os projetos, os modelos de Estado e os gastos canalizados na educação básica, pois podem ser vistos como manifestação da intervenção estatal, segundo suas particularidades, assim como, pode revelar em que medida há controle social sobre o Estado.

Com isso, pretende-se apreender o conceito de controle social no cenário brasileiro, a ênfase dada ao princípio da participação, expressando seu significado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), nos governos de Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2018) e do atual mandato presidencial de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), concebidos como um particular que retrata o universal e vice-versa.

O capítulo está assim organizado: inicia com a análise do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE/1995), segue com o estudo do *Plano de*

Desenvolvimento da Educação (PDE/2008), na sequência discute o documento *Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional* (2015); *Uma Ponte para o Futuro* (2015) e, fecha com o estudo e análise do *Plano PluriAnual* (PPA/2020).

3.1 Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)

Na trajetória histórica da República Federativa do Brasil Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi o segundo presidente eleito democraticamente após o período de ditadura civil e militar. Foi um governo marcado por uma linha discursiva de combate à corrupção, aos privilégios dos “marajás” e por um projeto político que se apresentava alinhado aos interesses do mercado, ou seja, com caráter privatista.

Desse modo, a vitória eleitoral de Collor fez com que a travessia para a democracia ficasse inconclusa, pois a rota democrática canalizada no processo constituinte e na elaboração da Carta Magna foi alterada. Collor era representante das oligarquias nordestinas, uma solução política inesperada, que expressava a incapacidade da classe dominante eleger um candidato construído dentro dos quadros políticos tradicionais (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Em seu curto tempo de mandato o ideário neoliberal foi se firmando pelas poderosas redes de informação, cujo foco era o ajustamento da “sociedade brasileira à nova (des)ordem mundial sob o signo da mundialização do capital e dos setores internos a ela associados” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.105). Pressupunha conter e restringir a esfera pública e efetivar-se segundo as leis de mercado mundial.

Todavia, Collor demonstrou incapacidade política de afirmar o projeto de ajuste. Em 1992 foi afastado da presidência por meio de um *impeachment*, sendo substituído pelo vice-presidente da República Itamar Franco (1992-1995) que assumiu o governo com uma postura mais amena em relação às privatizações (LIMA, 2011). Com o fim de seu mandato e a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em janeiro de 1995 deixou o cargo.

FHC contou com o apoio da burguesia brasileira, era considerado uma liderança capaz de construir o projeto hegemônico da elite de longo prazo, pois até então, a história do Brasil era uma sucessão de ditaduras e golpes institucionais (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). Logo no início de seu mandato retomou o projeto alinhado aos

interesses de mercado por meio do Plano Diretor (1995) fundamentado na reforma do Estado.

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB⁸¹) foi eleito em 1994, com o apoio de partidos de centro-direita: Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A partir da eleição de FHC (1995-2003) a administração do Estado brasileiro passou a assumir novos contornos, com a retomada⁸² e intensificação da reforma da máquina estatal.

O projeto reformista se materializou no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995), lançado no primeiro mandato de FHC, tendo à frente do Ministério da Economia o ministro Bresser-Pereira. O documento composto por oitenta e oito páginas estabelece objetivos e diretrizes voltadas para a reforma ou reconstrução da administração pública brasileira, no qual é evidenciado o papel do Estado, a concepção de educação, de controle social sobre o orçamento público⁸³ e os gastos direcionados ao financiamento da educação.

Na parte introdutória, o então presidente Fernando Henrique Cardoso justifica a necessidade de reformas, como meio de defesa da “coisa pública”, nos níveis político e administrativo, assim como, é uma resposta à crise generalizada do Estado brasileiro, instalada na década de 1980, devido ao modelo de desenvolvimento adotado por governos anteriores. As reformas se dão de duas formas: do aparelho de Estado⁸⁴ orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania e; a reforma do Estado entendida dentro da redefinição do papel do Estado.

Segundo o documento, a crise que teve início nos anos de 1970, se tornou mais evidente nos anos de 1980, pelo descontrole fiscal, redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados níveis de inflação, ou seja, o Estado se sobrecarregou com as demandas a ele dirigidas, fruto de uma desordem econômica, com

⁸¹ O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) é considerado de centro. Surgiu da combinação entre a Social-Democracia, a Democracia Cristã e o liberalismo econômico e social.

⁸² Lima (2011) explicita que o Plano Diretor da Reforma do Estado, cujo mentor foi o ex-ministro Bresser Pereira, fundamenta as proposições de reforma do Estado implantadas durante o curto governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992). O projeto de caráter privatista foi atenuado pelo seu sucessor Itamar Franco (1992-1994), muito embora tenha se concretizado com a minimização estatal em relação ao financiamento das políticas sociais.

⁸³ Nas palavras de Salvador (2012) a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu-se início a uma perversa concentração de renda via financiamento do orçamento público.

⁸⁴ O Aparelho do Estado consiste na administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e municípios). Por conseguinte, é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três poderes, por um corpo de funcionários e, pela força militar (BRASIL, 1995).

reflexos na crescente expectativa do aumento de políticas de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.

Além do mais, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, mantendo uma interferência maciça no mercado, o que acarretou a deteriorização dos serviços públicos, considerados tão necessários às populações menos favorecidas, bem como agravou a crise fiscal⁸⁵, resultado da inflação. Por conta disso, segundo o projeto reformista, mudanças são instrumentos indispensáveis para a consolidação da estabilidade e para assegurar o crescimento sustentado da economia, para assim, corrigir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995).

Para tanto, foi proposto um novo modelo de desenvolvimento que promovesse o fortalecimento do Estado para a eficácia de sua ação reguladora na economia de mercado, da mesma forma que, nos serviços básicos que deve prestar e as políticas de cunho social que seriam implementadas, além da adoção de novas formas de gestão pública, visando à reconstrução da administração em bases modernas e racionais. Em relação à máquina estatal “significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado”, por isso, a privatização de empresas estatais (BRASIL, 1995, p.17).

O salto na administração pública consiste na implementação do princípio gerencial, a reconstrução do aparelho do Estado baseada na eficiência e qualidade, voltada para o controle dos resultados, deixando de considerar os processos, entendidos como um sistema lento e ineficiente frente à globalização econômica.

Tal paradigma está fundamentado nos princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização das estruturas, por isso, a técnica gerencial descentralizada ganha importância para chegar ao cidadão, pois em uma sociedade democrática é quem dá legitimidade às instituições, que se torna cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado.

A descentralização transita no setor público não-estatal na execução de serviços que não envolvem o exercício de poder do Estado, como é o caso dos serviços de

⁸⁵ Segundo Boschetti (2012) a crise fiscal é uma manifestação da crise estrutural do capital que tem conseqüências na vida dos trabalhadores e trabalhadoras em todo o mundo: aumento do desemprego, precarização do trabalho, restrição de direitos, redução de salários, endividamento dos Estados nacionais. Assim, há uma relação entre a crise e as políticas sociais, a usurpação do fundo público para salvar o capital, este constituído majoritariamente por impostos indiretos que incidem sobre o trabalho e menos sobre a propriedade.

educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Estes devem passar por um processo chamado de publicização, que consiste na transferência da produção dos serviços não exclusivos do Estado, para um sistema de parceria entre Estado e Sociedade, de forma a garantir seu financiamento e controle. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle direto e a participação social. Nessa direção,

A descentralização e a autonomia constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos ou serviços. Por fim, a privatização fecha o circuito do ajuste. O máximo de mercado e o mínimo de Estado. O ponto crucial da privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo do Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte etc.) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.106).

No processo de descentralização ganha centralidade as Organizações Sociais, que integram a dimensão institucional-legal, cuja transformação se dá de forma voluntária, tendo prioridade hospitais, universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa, bibliotecas, museus. Estas passam a ter autonomia financeira e administrativa, mas recebe recurso financeiro público, com isso, busca-se uma maior participação social, na medida em que são objeto de controle direto da sociedade por meio de conselhos administrativos compostos por integrantes escolhidos no nível comunitário local.

Sobressai assim, a participação social em espaços representativos, de concepção liberal, que não contempla a democracia ideal almejada pela sociedade civil organizada, uma vez que, não conta com a participação direta e efetiva do povo. Desse modo, a democracia representativa se contrapõe ao conceito de democracia de autogoverno, de liberdade⁸⁶ e igualdade⁸⁷ de participação com o ingresso das camadas populares na

⁸⁶ Bobbio na obra *Liberdade e Igualdade* (1997, p. 13) afirma que: a liberdade é a qualidade de um ente, enquanto a igualdade é um modo de estabelecer um determinado tipo de relação entre os entes de uma totalidade, mesmo quando a única característica comum desses entes seja o fato de serem livres.

⁸⁷ Rousseau defendia uma sociedade formada por pequenos proprietários camponeses, ou seja, defendia uma sociedade onde houvesse igualdade e independência econômica. Sua teoria não exige igualdade absoluta [...], mas destaca que as diferenças existentes não deveriam conduzir à desigualdade política (PATEMAN, 1992, p 36).

tomada de decisões, como preconiza Jean-Jacques Rosseau, cuja teoria da democracia e participação propõe uma sociedade alternativa, de viés democrático e popular.

Ao contrário disso, a participação social não garante efetivamente a redução da desigualdade estrutural, a participação da classe trabalhadora na riqueza socialmente produzida, pois visa uma maior parceria com outras parcelas da sociedade, responsável por financiar uma parte dos custos dos serviços prestados, o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, a progressiva descentralização vertical, para os níveis estaduais e municipais, das funções executivas na prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

Com efeito, o Estado abandona o papel de executor ou de prestador direto dos serviços, mantendo o papel de regulador, coordenador e promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde. Em virtude disso, a educação pública deixa de ser financiada pelo Estado, pois é empurrada para o setor privado, por meio do estabelecimento de parcerias público-privado, ao mesmo tempo em que, o Estado centraliza as decisões, o que limita o poder de ação concreta da sociedade, o controle social efetivo na tomada de decisões.

Assim, não há participação política e a alocação de verbas financeiras em políticas sociais universais, a participação popular na redistribuição dos recursos advindos do orçamento público em grande medida pago⁸⁸ pelos trabalhadores e trabalhadoras, o debate público sobre a alocação de parte dessa verba para subsidiar a educação pública, de quanto e onde deve ser investido no financiamento da educação básica, em quais políticas educacionais, enfim, não há controle social.

A desresponsabilização do Estado implica na natureza da política educacional, na impossibilidade de reduzir a desigualdade social por meio do acesso da classe trabalhadora à educação pública, na participação crítica no ciclo de política. Assim, “as demandas da sociedade organizada são substituídas por medidas produzidas por especialistas, tecnocratas e técnicos que definem as políticas de cima para baixo e de acordo com os princípios do ajuste” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.106-107). Portanto, as políticas educacionais têm o formato *ex-post*, cuja metodologia de construção e conteúdo se constitui como facilitadores de medidas previamente decididas e que seriam, de qualquer forma, impostas.

⁸⁸ Devido à desigualdade no pagamento da carga tributária no Brasil 10% dos mais ricos pagam 21% em impostos, enquanto que 10% dos mais pobres pagam 32%.

No *Plano de reforma do Estado* os direitos sociais, tais como a educação é considerada essencial para o desenvolvimento do país, na medida em que envolve capital humano, para a democracia, na medida em que promove cidadãos, e para uma distribuição de renda mais justa, já que o mercado é incapaz de garantir, dada à oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não especializada. Ou seja, tem como foco a inserção no setor produtivo, em uma democracia de concepção liberal, na qual o povo se mantém na mesma estrutura social, isto é, sem alteração na condição e posição social da classe trabalhadora e com condições mínimas de acesso à educação pública.

A restrição do Estado à função reguladora objetiva mobilizar a sociedade a buscar as soluções dos problemas, de forma que passe a se responsabilizar cada vez mais pelas áreas sociais. Além disso, o objetivo das reformas é reforçar a governança⁸⁹, ou seja, o poder de governar, a capacidade de governo do Estado, por meio da transição programada da administração pública burocrática, rígida e ineficiente, que passa a ser voltada para o atendimento da cidadania, pois o Estado enfrenta o problema de governança na sua capacidade limitada de implementar políticas públicas pela rigidez e ineficiência da máquina pública.

O conceito de governança presente no Plano Diretor assume um novo marco referencial, insere-se em um novo paradigma da ação pública estatal, cujo foco das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, incorporando interações múltiplas. Além do mais, a relação governo e sociedade caminham em direção a novos processos que as políticas de globalização impuseram, diante da não-governabilidade criada pela própria globalização e pelas políticas neoliberais que resultaram no desmantelamento de boa parte da capacidade do Estado controlar, via políticas públicas reguladoras, problemas ambientais, além de problemas socioeconômicos, como desemprego, pobreza (GOHN, 2003).

Isso contribuiu para que organizações da sociedade civil, Organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais e ambientalistas ganhassem novos espaços de poder, pois almeja estabelecer formas de cooperação global institucionalizadas entre Estados, agentes econômicos privados, organizações

⁸⁹ O conceito de governança surge na década de 1990, associado ao de governança global nos processos de globalização econômica e de reformas políticas neoliberais que enfraqueceram o conceito de governabilidade. É a matriz de outros conceitos, tais como: governança política, governança global, regional e governança local (GOHN, 2003).

internacionais e organizações não governamentais supõem a construção de coalizões entre atores sociais.

Nessa direção, em 1995 o governo federal criou o Programa “Acorda, Brasil. Está na hora da Escola!” O objetivo era incentivar a sociedade a assumir parte da responsabilidade da educação escolar em todos os níveis, com ênfase no ensino fundamental. Para tanto, estimulava a participação dos cidadãos, comunidade escolar, entidades, empresas a realizar parcerias com as escolas públicas.

Além da divisão de responsabilidade na parte do financiamento a parceria facilitaria e expandiria a iniciativa e o compromisso com a fiscalização, o controle das tarefas a serem desempenhadas no interior das instituições educacionais (BRASIL, 1995). Com o mesmo objetivo, foi lançado, em 1996, o Programa “Toda Criança na Escola”, também voltado para o ensino fundamental e contando com a participação da sociedade (BRASIL, 1996).

Tais ações são norteadas pela perspectiva descentralizadora/desconcentradora presente no Plano Diretor, que considera o aparelho do Estado brasileiro altamente concentrador e centralizador de funções, que se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos, ou seja, até então, o Estado exercia um papel mais interventor orientado para a abordagem circunscrita ao princípio de bem-estar social.

Por outro lado, o neoliberalismo, caracterizado pelo Estado mínimo, do *laissez faire*, se preocupa unicamente com a segurança interna e externa, deixando a coordenação econômica, os investimentos em infra-estrutura e até mesmo os serviços. Este é entendido no Plano de reforma como inadequado por ser utópico, consideram assim que só em 1990 surgiu uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira, a capacidade de implementar políticas públicas, significando na prática a redução dos gastos⁹⁰. Para Mészáros, as “reformas” se tratam de uma estratégia

[...] de defesa do capitalismo é de fato baseada na tentativa de postular uma mudança gradual na sociedade através da qual se removem

⁹⁰ Além dos Programas de transferência de responsabilidades foi utilizada como estratégia por alguns estados a compra de pacotes do *Telecurso 2000* da Rede Globo de Televisão, visando diminuir os custos na educação básica por meio do teleensino. Trata-se da adoção do pensamento pedagógico empresarial e as diretrizes dos organismos e das agências internacionais e regionais, predominantemente a serviço desse pensamento como diretriz e concepção educacional do Estado (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

defeitos específicos, de forma a minar a base sobre a qual as reivindicações de um *sistema alternativo* possam ser articuladas. Isso é factível somente numa teoria tendenciosamente fictícia, uma vez que as soluções preconizadas, as ‘reformas’, na prática são estruturalmente irrealizáveis dentro da estrutura estabelecida na sociedade (MÉSZÁROS, 2008, p.62).

O documento ainda considera que, os dispositivos constitucionais são medidas restritivas, instrumento de controle fora das instituições representativas, dos controles políticos, tidos assim como inferiores ao mercado. Desse modo, no projeto reformista há a defesa da desregulamentação de direitos conquistados historicamente, anuncia a centralização da coordenação e a descentralização/desconcentração executiva, deixando de ser o provedor em termos de financiamento público⁹¹, além de propor a privatização de empresas e instituições educacionais públicas ou sua transformação em organizações sociais, que passam a serem parceiras do Estado, não dirigidas pelo Poder Público, mas que são mantidas com fundos públicos.

Sob tal perspectiva, os recursos vinculados e os gastos obrigatórios, tendo como fonte de recurso a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (MDE) proveniente do percentual de aplicação de, no mínimo, 18% (dezoito por cento) dos impostos por parte da União e, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos de estados e municípios, como dispõe o artigo 212 da CF, que juntos garantem uma relativa estabilidade nas fontes orçamentárias ao longo dos anos (SALVADOR, 2012) devem ser alvo de ajuste por meio da desvinculação constitucional.

Nesse sentido, o Plano de reforma preconiza o ajuste ou “*concertación*” tendo como uma das estratégias a desregulamentação com significado de “sustar todas as leis: normas, regulamentos, direitos adquiridos (confundidos mormente com privilégios) para não inibir as leis de tipo natural do mercado” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.105).

Contudo, pelo fato da política de descentralização/desconcentração financeira não ter avançado em sua totalidade durante o governo de FHC a forma de financiamento

⁹¹ Segundo Salvador (2012) o financiamento da educação foi prejudicado pelos desvios de recursos por meio da DRU. Na educação estima-se que em doze anos (1994-2006) foram retirados R\$72 bilhões do setor. O mecanismo consistia no cálculo de 18% dos recursos arrecadados em impostos federais calculado após a retirada dos recursos da DRU. Por consequência, em vez de 18% previstos na Constituição eram aplicados somente 13% em educação. No final de 2007, o Senado Federal aprovou, via PEC 50, a continuidade da DRU até o final de 2011, no entanto, em 02/07/2008 foi aprovada Emenda Constitucional proibindo a incidência da DRU sobre o orçamento da educação. Com isso, o aporte financeiro de 2011 da fonte MDE teve um incremento de R\$7,5 bilhões.

da educação básica se pautou no dispositivo constitucional no que se refere à aplicação de recursos oriundos da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, com investimento em relação ao Produto Interno Bruto (PIB⁹²) como demonstra a tabela a seguir.

Tabela 1: Estimativa do percentual de investimento público direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por esfera de governo no Brasil (2000-2003)

	Esfera de governo			Total
	União	Estados e Distrito Federal	Municípios	
2000	0,7%	1,7%	1,5%	3,9%
2001	0,8%	1,7%	1,6%	4,0%
2002	0,7%	1,8%	1,6%	4,1%
2003	0,7%	1,6%	1,6%	3,9%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INEP, 2021.

Pelos valores demonstrados na tabela observa-se que nos últimos quatro anos do segundo mandato de FHC o processo de descentralização/desconcentração promoveu a sobrecarga financeira sobre a esfera municipal, a qual tem a menor arrecadação de impostos. Davies (2008, p.21) destaca a desigualdade entre as diferentes esferas de governo na disponibilidade de recursos, embora a União seja detentora de “uma maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a responsabilidade de oferecer educação básica [...] para todos, deixando a cargo dos estados e municípios, geralmente menos privilegiados que o governo central”.

O processo de municipalização do ensino empurra a responsabilidade aos municípios em ofertar as etapas da educação básica (educação infantil e o ensino fundamental), demonstrando uma lacuna em relação à ação supletiva e redistributiva da União, apesar de sua posição estratégica na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Os percentuais totais de gastos em educação também apontam para o baixo investimento do PIB nacional, com crescimento de 0,2 pontos percentual entre 2001 e 2002 e, na sequência queda, voltando ao mesmo patamar de 3,9% do ano de 2000. O baixo investimento também se observa na tabela 2 (dois).

⁹² O PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano nas respectivas moedas de cada país.

Tabela 2: Histórico da estimativa do percentual do investimento público total na educação básica em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), de (2000 a 2003)

Ano	Etapas da educação básica				Educação Básica
	Educação Infantil	Ensino Fundamental			
		Anos iniciais	Anos finais	Ensino Médio	
2000	0,3%	1,3%	1,0%	0,5%	3,2%
2001	0,3%	1,2%	1,1%	0,6%	3,3%
2002	0,3%	1,4%	1,1%	0,4%	3,3%
2003	0,3%	1,3%	1,0%	0,5%	3,1%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INEP, 2021.

Nota:

Percentual do investimento público direto nas instituições públicas de ensino. Não constam os valores despendidos pelos entes federados com Aposentadorias e Pensões, Investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional.

Os dados do INEP sintetizados na tabela 2 (dois) indicam que não houve um incremento substantivo em termos de investimento na educação básica em relação ao PIB brasileiro, enquanto medida de financiamento, visando à expansão e a melhoria das condições de acesso, permanência, conclusão da educação básica, assim como, a valorização dos trabalhadores em educação. Ou seja, o percentual se mostra insuficiente para garantir o tão almejado padrão de qualidade disputado historicamente pelo movimento sindical docente. Nestes termos, no ciclo histórico o investimento em educação básica cresceu a partir de 2001, mas caiu a patamar inferior ao ano de 2000, significando na prática certa estabilidade.

Entretanto, segundo os dados do IBGE a evolução do PIB per capita brasileiro, valores correntes (reais) cresceram ao longo dos últimos quatro anos do mandato de Cardoso: em 2000 correspondia a R\$6.900,62; em 2001-R\$7.467,03; 2002-R\$8.340,58 e; 2003-R\$9.506,76, ou seja, o crescimento de um percentual de 37,7%. Entretanto, como evidenciados os percentuais investidos em educação nas tabelas 1 e 2, fica claro que a capacidade tributária não espelha o aporte financeiro na área educacional.

Nessa direção, apesar do crescimento do PIB representar o desenvolvimento econômico do país, não há uma relação direta entre crescimento e redução da desigualdade, isto é, não significa que a riqueza produzida socialmente está sendo “repartida e nem que o crescimento está provocando redução significativa na estrutura da desigualdade [...]. Mas é certo, também, que permanecem fortes desigualdades

estruturais [...] no acesso aos direitos e políticas sociais” (BOSCHETTI, 2012, p.44), principalmente em governos que assumem o projeto econômico neoliberal.

Para financiar o ensino fundamental no governo de FHC foi criado o Fundef (1996), cuja fonte de recurso destinava 15% (quinze por cento) de impostos e transferências a favor da manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como, foram investidos recursos advindos do salário educação, cuja fonte de custeio é a contribuição de 2,5% sobre a folha de pagamento de empresas, desse percentual 25% (vinte e cinco por cento) da receita deveria ser investido em programas e projetos da educação básica.

A Lei do Fundef previa que, a partir de 1998, alguns entes federados contariam com a complementação da União quando não atingissem o valor mínimo anual por aluno fixado nacionalmente. As transferências seriam mensais e diretamente na conta bancária do banco do Brasil, dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculadas ao Fundo (BRASIL, 1997).

Em vista disso, o governo central exerceu uma função supletiva limitada em termos de investimento financeiro. Nas palavras de Frigotto e Ciavatta (2003, p.115), o Fundef “funcionou como uma espécie de condomínio onde o governo federal induz a transferência dos estados aos municípios e centraliza outros recursos e os redistribui para os que não atingem o teto mínimo”. Ou seja, o efeito redistributivo não significou a participação efetiva da União no financiamento do ensino fundamental.

Entretanto, era propagada a ideia de que os recursos do Fundef seriam suficientes para a manutenção do ensino fundamental e a valorização dos profissionais da educação, desde que administrado e aplicado adequadamente. Por isso, os Conselhos sociais como mecanismo de fiscalização⁹³ e monitoramento das verbas escassas disponibilizadas, visando garantir maior transparência e controle social com a participação dos trabalhadores em educação no acompanhamento do Fundo.

Nesse contexto, a participação social no Conselho institucionalizado, tutelado pelo Estado, inserido no processo de descentralização/desconcentração focaliza o acompanhamento, controle, supervisão e fiscalização sem contemplar a intervenção crítica, graus de autonomia no processo de definição de questões de ordem financeira para garantir condições objetivas de funcionamento da escola pública, como a quantidade de recurso que deve ser alocado nas políticas educacionais prioritárias.

⁹³ Em entrevista do ex-ministro da educação Paulo Renato de Souza ao Jornal Folha de São Paulo, de 24/05/2000, ao ser questionado ele afirmou que “as políticas de descentralização de recursos na educação levam à diminuição drástica do desvio de verbas e uma redução importante da corrupção”.

Portanto, os fundamentos políticos e teóricos que orientaram a concepção de controle social do Fundef não contemplam a participação ativa e efetiva.

Nessa perspectiva, no Plano Diretor os direitos sociais são responsabilizados como causadores da crise do Estado, por isso, a necessidade de reformas para avançar em termos de políticas públicas, mas como uma rede de proteção mínima. Por esse viés, o pensamento hegemônico difundido é o mesmo da ofensiva neoliberal que “forja uma cultura da crise que dá novos formatos à seguridade social na contemporaneidade, contando com o apoio dos meios midiáticos de massa. Essa dimensão está remetida na totalidade concreta” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.45). Sobre isso, Peroni destaca que,-

[...] o plano de reforma do Estado no Brasil teve influências do neoliberalismo, tanto no diagnóstico de que a crise está no Estado quanto na estratégia de privatização que é parte do plano; mas também sofreu influências da Terceira Via que é a atual social-democracia internacional, pois tanto Fernando Henrique Cardoso, presidente à época, quanto o ministro da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, além de filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), eram intelectuais orgânicos da Terceira Via (PERONI, 2008, p.199).

Nesse sentido, há uma aproximação com a terceira via, pois a concepção de Estado norteou as reformas e privatizações no contexto brasileiro, na segunda metade dos anos de 1990. Segundo Giddens (2001, p.87), a terceira via é uma proposta alternativa ao neoliberalismo, defende a necessidade de reconstruir o Estado. Suas principais características são “descentralização, dupla democratização, renovação da esfera pública-transparência, eficiência administrativa, mecanismos de democracia direta e governo como administrador de riscos”.

Teóricos da terceira via e neoliberais concordam e discordam em alguns pontos em relação a atuação do Estado. Ambos propagam a ideia que a crise está no Estado, devido ao alto gasto em políticas sociais, por isso, são promotores da crise fiscal, que é preciso racionalizar e diminuir gastos com tais políticas e diminuir o papel das instituições públicas. Tal narrativa focaliza o pagamento da dívida pública⁹⁴ que

⁹⁴ No governo de Fernando Henrique Cardoso foram criados mecanismos no período de 1994 a 2000, com o objetivo de favorecer o pagamento de juros e, portanto, a rentabilidade auferida na esfera financeira. Dentre eles destacamos: os juros altos, a definição de metas de superávit primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Desvinculação de Recursos da União (DRU). Medidas que favorecem

contribui, em alguma medida, para a reprodução efetiva do capital (LUPATINI, 2012) em detrimento de investimentos nas áreas sociais.

No entanto, a superação da crise para a terceira via é: o terceiro setor, a reforma do Estado e o repasse das tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos, que passa a ter o controle político e ideológico, utilizando o dinamismo do mercado, mas levando em consideração o interesse público. Enquanto que, para os neoliberais a melhor alternativa é: a privatização e um Estado mínimo (PERONI, 2008).

De fato, a estratégia da terceira via também conhecida como social-liberal⁹⁵, baseia-se na crença no mercado e o diagnóstico em relação às funções do Estado, assim como o paradigma neoliberal. Contudo, ao invés de diminuir o Estado a proposta é reformá-lo acerca de sua administração e redefinir a maneira de intervir na economia.

Todavia, o governo de FHC sofreu mutações ao longo de sua gestão, no que se refere à orientação política e econômica, se configurando assim, de forma dialética, complexa e contraditória em uma mesma conjuntura histórica. Isso porque, o governo rompeu com a lógica social-democrata renovada e passou a adotar um programa muito mais próximo e identificado com o ideário do PFL (atualmente DEM), seu parceiro estratégico na implementação dos retrocessos, materializados no campo das políticas públicas.

Esse programa se caracterizou pelo incentivo à privatização do ensino técnico e tecnológico, pela expansão das vagas privadas nas universidades, pela focalização dos programas de educação e pela priorização do ensino fundamental (o que não seria problema, se isso não ocorresse em detrimento da atenção ao ensino médio e à educação infantil). Porém, apesar das restrições feitas pelo movimento sindical, as políticas de educação do Governo Fernando Henrique obtiveram o apoio de outras esferas da administração e de influentes setores da mídia brasileira (VIEIRA, 2012, p.141).

Pela política educacional de caráter privatista evidencia-se o alinhamento à hegemonia ideológica neoliberal, que pavimenta o caminho para o crescimento gradativo da lógica de mercado, seguindo a doutrina de ajuste fiscal, de absoluta e

a alocação de boa parte dos recursos públicos no pagamento de juros e amortização da dívida pública (BRETTAS, 2012, p.112).

⁹⁵ O Estado social-liberal é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não estatais que financia a fundo perdido com orçamento público (PEREIRA, 1996, p.14).

crecente desresponsabilização pelo financiamento da educação básica pública. Nas palavras de Souza e Tavares (2014, p.281) “este foi um período de adoção de orientações que, ao privilegiar o princípio do mercado, reduzir o papel do Estado na oferta de serviços públicos e reduzir custos, secundarizou a perspectiva de planejamento governamental”.

[...] apenas na década de 1990, com a assunção da presidência da República por Fernando Henrique Cardoso. Com legitimidade política e eleitoral e em clima de *hiperpresidencialismo*, o presidente transforma o Brasil no país das reformas e o submete, apesar de suas peculiaridades, ao figurino do capital, desenhado, agora, pelos organismos multilaterais, com especial destaque para o Banco Mundial (PIRES, 2011, p.65, grifo da autora).

Na mesma direção, o controle social descrito no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* tem como fundamento o processo de descentralização/desconcentração da política educacional baseada no modo de produção capitalista, predominando o processo resultante da redefinição do papel do Estado, de cunho neoliberal, cujo princípio é gerencial. Nessa perspectiva, não há participação política efetiva da população na socialização da riqueza, o controle de quanto, onde e como os recursos devem ser gastos na educação básica. Isso porque,

Cardoso construiu um governo de centro-direita e, sob a ortodoxia monetarista e do ajuste fiscal, agora no contexto da férrea doutrina dos organismos internacionais e sua cartilha do *Consenso de Washington*, efetiva as reformas que alteram profundamente a estrutura do Estado brasileiro para ‘tornar o Brasil seguro para o capital’. O fulcro deste projeto, [...], é a doutrina neoliberal ou, mais apropriadamente, neoconservadora. Essa doutrina se baliza por alguns pressupostos que se constituem numa verdadeira bíblia desta nova hegemonia em construção em nível global, mas, com mais ênfase e destroços práticos, implanta-se em países como o Brasil (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.105).

Diante disso, no governo FHC as ações do Estado convergem para a condução das políticas educacionais associadas e subordinadas aos organismos internacionais, inserida na lógica mercadológica, empresarial, cujo núcleo central consiste no livre mercado e na irreversibilidade de suas leis. Assim, os gastos públicos sociais com a educação são minimizados.

Nesse contexto, prevalecem os processos participativos visando à eficiência do controle dos gastos públicos, seguida da desresponsabilização do Estado pela oferta e manutenção da política educacional, por isso, a participação social. Todavia, não há autonomia, participação popular na repartição do Fundo público, o controle social na alocação do orçamento, de forma que parte seja destinada ao financiamento da educação pública, assim como, a definição dos rumos das políticas educacionais, pois as decisões são centralizadas no sistema.

Na sequência da sucessão presidencial no Brasil, após três derrotas consecutivas na disputa eleitoral à presidência, como sucessor de FHC foi eleito Luis Inácio Lula da Silva. A princípio com um discurso próximo aos ideais socialista, mas que ao longo da trajetória alterou o conteúdo do projeto político, social e econômico, adotando a moderação programática para que fosse possível sua eleição. Lula também ampliou as alianças, os compromissos de governabilidade caracterizados de centro-direita, como discutido no próximo tópico.

3.2 Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011)

Luis Inácio Lula da Silva (PT⁹⁶) foi eleito para o mandato presidencial de 2004 a 2007, com o apoio de partidos mais conservadores, como o Partido Liberal (PL) e Partido da Mobilização Nacional (PMN), de grupos ligados a outros partidos conservadores, como o Partido Progressista (PP), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Ao mesmo tempo, obteve apoio de partidos ligados ao movimento socialista e comunista como o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o que pode evidenciar a aliança entre interesses conservadores e progressistas.

Em 2007 foi reeleito para o segundo mandato (2008-2011), dando início à implementação do *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE, 2008), que orientou as políticas e programas no campo educacional determinava a cada sistema de ensino “promover a gestão participada; elaborar plano de educação e instalar Conselhos de Educação; acompanhar e avaliar, com a participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas na área da educação” (CARVALHO, 2009, p. 1150).

⁹⁶ O Partido dos Trabalhadores (PT) é considerado um partido político do movimento de esquerda brasileiro.

O PDE foi lançado em 2007, na gestão do ministro Fernando Haddad, em conjunto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁹⁷, instituído via Decreto Lei nº6. 094/2007, com proposta de implementação no período de 15 (quinze anos) teve sua vigência interrompida antes do tempo previsto, por questões de ordem política. O PDE é composto por quarenta e três páginas onde estão descritas as razões, princípios, bem como o conjunto de Programas que visavam à melhoria da educação no Brasil, em todos os níveis e etapas da educação básica, tendo cinco eixos: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional, alfabetização e diversidade.

Na parte introdutória, Lula deixa clara a concepção de Educação contida no documento, ao afirmar que a educação “é um caminho sólido para o Brasil crescer beneficiando todo o nosso povo. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um passo grandioso nesse sentido” (BRASIL, 2008, p.8). O discurso, do então presidente, explicita uma proposta educacional de cunho transformador, democrático, evidencia uma educação com qualidade social, inclusiva, com base na igualdade social, que assegura a participação da população no processo social e econômico.

O principal foco do PDE foi a educação básica, bem como sua articulação com as demais áreas do setor, segundo uma visão sistêmica da educação (da educação infantil a pós-graduação). Para tanto, o Plano deu enfoque à formação e à valorização dos docentes, ao financiamento e à garantia de acesso. A visão sistêmica da educação também se traduz no financiamento de todas as etapas, da creche ao ensino médio, bem como, há parcela importante dos recursos para a modalidade educação de jovens e adultos por meio do Fundeb.

Segundo o documento, as fontes de financiamento da educação básica abrangem o salário educação e o Fundeb, ambos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Além destes, Programas como da merenda escolar (PNE), Programa de expansão da rede física de atendimento da educação

⁹⁷ O movimento Compromisso Todos pela Educação resulta da organização de empresários. Estes esperavam que o PDE/MEC traduzisse a lógica da “pedagogia de resultados” que se equipara com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas. É a lógica de mercado que se guia pelos mecanismos das chamadas “pedagogia das competências” e “qualidade total”. Esta, assim como nas empresas, visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável (SAVIANI, 2007, p. 1253).

infantil pública (Proinfância). O Fundeb é considerado “a expressão de uma visão de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional” (BRASIL, 2008, p.17).

O Plano está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social. São desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro.

Dentre as razões e princípios, a política nacional de educação estava em sintonia com os objetivos fundamentais da República, os quais estão dispostos na Constituição Federal de 1988, sendo eles: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2008).

Por isso, focalizava a necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais, superando as oposições entre campo e cidade, centro e periferia, capital e cidade, ou seja, a redução das desigualdades sociais e regionais na educação, que se traduzem na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. No entanto, nesse período não houve avanço na construção do Sistema Nacional de Educação que seria estratégico para alterar a realidade desigual na educação brasileira. O Plano também destaca a competência da União e seu importante papel disposto no mandamento constitucional,

[...] a União deve exercer ‘em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios’, implicou revisão da postura da União, que a partir do PDE assumiu maiores compromissos – inclusive financeiros – e colocou à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública (BRASIL, 2008, p.11).

A ênfase também recai sobre o Regime de colaboração, entendido como o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a aperfeiçoar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. A divisão de tarefas é articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, para pôr em marcha um avanço perceptível e sólido.

Dois outros imperativos se desdobram nos propósitos do Plano: responsabilização (*accountability*) e mobilização social. Como a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, deve-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação.

Em termos de participação, a mobilização em defesa da educação se daria a partir da incorporação de seu valor social, o que exige transparência e o debate público em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderia acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado, a quem cabe atuar com responsabilidade social.

Nessa perspectiva, no PDE o controle social poderia ser entendido como a intervenção crítica e periódica no ciclo de política, por meio da participação da sociedade civil organizada, no entanto, o documento não destaca a participação popular na organização da agenda, no planejamento das políticas educacionais, assim como, não prevê a decisão coletiva em termos financeiros⁹⁸, via orçamento participativo, ou outro mecanismo. Tal princípio não condiz com a concepção democrática, de viés republicano, que objetiva a construção de um projeto emancipador, bem como o fortalecimento de uma nova realidade social, com igualdade e justiça social (GOHN, 2015).

⁹⁸ No início de 2011, o governo anunciou o contingenciamento no orçamento da União de mais de R\$50 bilhões. O objetivo era o de cumprir a meta de superávit primário e, para isso, dentre as áreas mais afetadas, estavam a saúde e a educação. Como se já não bastasse, segundo dados do Tesouro Nacional, em agosto, o governo decidiu aumentar de R\$118 bi para R\$ 128 bi a meta de superávit primário (BRETTAS, 2012).

O plano também propõe a avaliação e responsabilização educacional⁹⁹, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica¹⁰⁰ (IDEB), estabelecendo conexões entre avaliação, financiamento e gestão, invocam conceito de responsabilização e, como decorrência, a mobilização social. Nesse sentido, o documento dispõe que a criação do IDEB, calculado por escola, por rede e para o próprio País, possibilitou a fixação de metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais (BRASIL, 2008).

Segundo o documento, o índice contribuiu na identificação das redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos, de forma a obrigar a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. Desse modo, as escolas com baixo desempenho receberiam auxílio financeiro para melhorar seu desempenho na prova de larga escala.

Ainda que o repasse financeiro às escolas tenha tido como parâmetro o resultado negativo no IDEB, tal lógica tem como pressuposto o gerencialismo que se manifesta por meios meritocráticos ao dar ênfase ao resultado das provas de larga escala, sem levar em consideração o processo que é determinante para o resultado, além de conceber o resultado como prerrogativa para mobilizar a sociedade. Além do mais, uma vez tendo recebido o auxílio financeiro da União as escolas são inseridas no processo competitivo sob a lógica neoliberal.

Todavia, estudos sobre a influência do gerencialismo no “governo democrático-popular” demonstram a presença de uma dialética e contradições na materialização da concepção gerencial. Para Lima e Gandini (2017), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), instituído em 2007, por meio da Prova Brasil (2005), apesar

⁹⁹ No PNE (2014-2024) foi proposto por entidades e movimentos sociais a Lei de Responsabilidade educacional, visando obrigar os gestores a cumprirem as exigências legais no campo educacional.

¹⁰⁰ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo MEC a partir de estudos elaborados pelo INEP para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos. Tomando como parâmetros o rendimento dos alunos (pontuação em exames padronizados obtida no final das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª do ensino médio) nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática e os indicadores de fluxo (taxas de promoção, repetência e evasão escolar), construiu-se uma escala de 0 a 10. O índice se constitui no recurso técnico por excelência para monitorar a implementação do PDE, definir e redefinir as metas, orientar e reorientar as ações programadas e avaliar os resultados, etapa por etapa, em todo o período de operação do plano, que se estenderá até o ano de 2022 (SAVIANI, 2007).

de ser uma prática influenciada pelo gerencialismo, contribuiu para a elaboração de políticas que divergem dessa lógica, pois serviram de guia para ações afirmativas do Estado na educação, tais como o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Mais Educação, que abriram frentes importantes para a destinação de recursos financeiros da União e asseguraram apoio técnico do Ministério da Educação aos entes subnacionais.

Assim, os exames de larga escala, que transformam o resultado das notas em índices, apesar de basearem-se em práticas de avaliação associadas ao fluxo escolar, visando à regulação, eficiência e a eficácia da gestão escolar, serviu de meio para diagnosticar as escolas que necessitavam de maior auxílio financeiro, o que não ocorreu em outros países, como na Inglaterra em que as “escolas com menores notas nos testes eram punidas ou, muitas vezes, fechadas” (LIMA; GANDINI, 2017, p. 737).

Diante disso, observa-se que, apesar da adoção das práticas gerenciais se fazerem presentes no governo popular, há diferenças na forma de atuação do Estado. Isso porque no governo Lula houve uma política de Estado interventor, no sentido de ampliar os investimentos em educação, por meio de programas de gestão e financiamento da educação, a partir do resultado do IDEB, objetivando o enfrentamento às desigualdades de oportunidades educacionais, ao promover inclusão dos marginalizados no processo educacional, não traduzindo, assim, apenas uma lógica. Nas palavras de Oliveira,

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) promoveu importantes mudanças no Brasil e na educação. Foram muitos os avanços no sentido de diminuir a pobreza e possibilitar a inserção social de setores que estiveram historicamente às margens da sociedade e do sistema escolar. Contudo, essas mudanças não foram capazes de romper a racionalidade que informa as políticas educacionais que seguem promovendo uma ideia de progresso dependente de uma gestão escolar eficaz, que prevê práticas de avaliação e de regulação mais eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos escolares como garantia de resultados mais justos. No entanto, a definição de justiça social, central nessa agenda, é pouco debatida e problematizada nos espaços decisórios em matéria educativa (OLIVEIRA, 2015, p. 627).

Portanto, a gestão popular manteve a sintonia com a lógica neoliberal, muito embora, suas ações não traduzam uma única concepção de Estado. Desse modo, a justiça social promovida durante esse período pode ser entendida na perspectiva

educacional como “um bem público necessário para a ampliação de uma esfera de direitos historicamente negados ao povo brasileiro. Construir uma escola ‘do tamanho do Brasil’ significa instituir no país um espaço público promotor de justiça social, direitos cidadãos, participação e igualdade” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 254). Tal ponto de vista direciona para a escola e uma nação mais democrática, em termos de acesso, universalização e permanência no ensino público e gratuito.

A partir da análise do PDE observa-se a forte intervenção do Estado nas políticas educacionais, que se materializa em programas, investimentos financeiros, desde a educação infantil até o ensino superior, ou seja, em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino. A educação é considerada o entorno estratégico do país, com uma visão de desenvolvimento nacional, que contribui com a inclusão e como meio de transformação social, que se traduz na visão de justiça social e equidade que a educação pública pode abrir caminho, havendo assim, uma clara presença da orientação política Keynesiana. A intervenção do Estado pode ser melhor visualizada a partir dos investimentos do PIB em educação, como se vê na tabela 3 (três).

Tabela 3: Estimativa do percentual de investimento público direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por esfera de governo- Brasil (2008-2011)

	Esfera de governo			Total
	União	Estados e Distrito Federal	Municípios	
2008	0,9%	2,0%	1,9%	4,7%
2009	1,0%	2,0%	1,9%	5,0%
2010	1,0%	2,0%	2,0%	5,1%
2011	1,1%	2,1%	2,0%	5,3%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INEP/MEC, 2021.

Pelos percentuais aplicados em educação no segundo mandato de Lula observa-se que houve pequena variação durante a série histórica, fechando 2011 com a elevação de 0,6 pontos percentual a mais em relação a 2008 de investimento do PIB em educação. No entanto, se comparado o gasto público em educação no Brasil, o país não se destaca em relação aos países do Mercosul: a Argentina aplicou em 2011 6,2% de seu PIB¹⁰¹, o Paraguai aplicou 4,8% e o Uruguai 4,5% do PIB (Banco Mundial, 2021).

¹⁰¹ Entre os anos de 2000 a 2009 o PIB per capita (US\$) da Argentina foi de 10.922, do Brasil 8.562, do Paraguai 3.945 e do Uruguai 9.756.

Assim, apesar do crescimento, os gastos em relação a esses países revela baixo investimento.

Além do mais, os indicadores demonstram que a União não alterou o processo de municipalização em marcha no país, que caminha junto com a privatização do ensino público. Os números da tabela 4 (quatro) demonstram o percentual do PIB alocado na educação básica.

Tabela 4: Histórico da estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), na educação básica 2008-2011

Ano	Etapas da educação básica				
	Educação Infantil	Ensino Fundamental			Educação Básica
		Anos iniciais	Anos finais	Ensino Médio	
2008	0,4%	1,5%	1,4%	0,6%	3,9%
2009	0,3%	1,6%	1,5%	0,6%	4,1%
2010	0,4%	1,6%	1,5%	0,7%	4,1%
2011	0,4%	1,5%	1,4%	0,9%	4,2%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do INEP, 2021.

Nota:

Percentual do investimento público direto nas instituições públicas de ensino. Não constam os valores despendidos pelos entes federados com Aposentadorias e Pensões, Investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional.

Os números evidenciam que houve um crescimento de apenas 0,3 pontos percentual, passando de 3,9% do PIB em 2008, para 4,2% em 2011 de investimento na educação básica em relação ao PIB nacional. Apesar disso, em 2011 o Brasil ocupava a 6ª posição na economia mundial, com um crescimento nesse mesmo ano de 2,7%.

Assim, segundo os dados do IBGE a evolução do PIB per capita¹⁰² brasileiro, valores correntes (reais) cresceram ao longo dos últimos anos do segundo mandato de Lula: em 2008 eram R\$16.280,82; 2009- R\$17.271,34; 2010- R\$19.938,60; 2011- R\$22.259,91, um crescimento de 36,7%. Entretanto, assim como no governo de FHC, o desenvolvimento econômico do país não se traduziu no desenvolvimento social, na repartição do Fundo público com os trabalhadores, no aumento expressivo de gastos com a educação. Enfim, a correlação de forças nesse tempo histórico não foi suficiente para garantir ganhos expressivos para financiar a educação básica.

¹⁰² renda per capita significa renda de cada indivíduo dentro de determinada população, calculando uma média geral desse valor.

O crescimento do montante de recursos ficam mais evidentes a partir do ano de 2008, a partir da aprovação da Emenda Constitucional n.53/2006 e da Lei n.11.494/07 que regulamentou o Fundeb, passando a promover considerável aporte financeiro. Desse modo, no governo Lula manteve-se a exigência constitucional da União, dos estados e municípios aplicar recursos específicos em educação gastos em MDE.

Nas palavras de Farenzena (2015, p.102) o Fundeb contou com maior aporte financeiro em relação ao Fundef, pois destinou 20% (vinte por cento) do Fundo estadual e 5% (cinco por cento) a ser complementado pelos entes subnacionais, de forma a atingir a aplicação de 25% (vinte e cinco por cento) na educação básica. Nesse sentido, evidenciou “um movimento crescente de aproximação na capacidade de financiamento da educação entre os estados brasileiros na vigência desse fundo redistributivo de recursos”. Isso também se deve à complementação¹⁰³ maior da União na vigência do Fundeb,

O Controle social do Fundeb também se deu a partir da institucionalização do Conselho, a quem cabia atuar permanentemente no acompanhamento, controle, comprovação e fiscalização dos recursos gastos na educação básica. Nesse sentido, não apontava para um processo democratizante em termos de decisão sobre o montante financeiro alocado, o planejamento da aplicação da verba em políticas educacionais, ou seja, foi mantida a mesma lógica gerencial de assessoramento do Estado, sem autonomia efetiva sobre a quantidade e o uso do recurso financeiro, pois as decisões são centralizadas nos sistemas de ensino.

Em 2008 também foi aprovada a Lei nº. 11.738, em 16 de julho de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), para os profissionais do magistério público da Educação Básica “em meio a um contexto político nacional favorável à valorização do magistério público da educação básica e à sua remuneração, seja pela mobilização de entidades representativas, seja por sensibilização social mais ampla” (BASSI; GIL, 2015, p.257).

O PSPN¹⁰⁴ foi instituído via Emenda Constitucional nº53/2006, que incluiu o inciso V, no Artigo 206 da Constituição Federal. A norma legal consolidou no aspecto

¹⁰³ Em 2007 e 2008, eram oito estados que recebiam a complementação: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí; de 2009 em diante o Amazonas também passou a receber complementação e o Rio Grande do Norte acessou esse recurso a partir de 2010 (FARENZENA, 2015, p.96).

¹⁰⁴ Apesar da importância conferida à lei, a nova determinação não foi acatada de imediato, pois governadores dos estados brasileiros do Rio Grande do Sul, Ceará, Paraná, Santa Catarina e de Mato

normativo um piso salarial nacional, cuja atualização ficou prevista para o mês de janeiro, seguindo o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, conforme previsto na Lei do Fundeb, cujo aumento seria publicado via Portaria Ministerial. O Piso nacional foi uma conquista histórica do sindicalismo docente, pois

A previsão de um Piso Nacional havia sido suprimida da Constituição pela Emenda 19, no período FHC, e retorna como regra com a Emenda 53 de 2006, a mesma emenda que cria o FUNDEB. Este aspecto reforça a perspectiva de vitória da mobilização da categoria e a manutenção nos planos de luta da necessidade de que a entidade atue mobilizando a categoria para evitar perda de direitos (SCAFF; GOUVEIA; FERRAZ, 2018, p.255).

No processo de discussão e aprovação do PSPN a CNTE demonstrou uma atuação propositiva¹⁰⁵ e participativa no cenário de intensa mobilização social em que a Confederação trabalhou intensamente com consistência política e técnica até alcançar a materialização da Lei do Piso Nacional, seguindo um ciclo marcado por correlação de forças entre as esferas de governo, o parlamento e os profissionais da educação, incertezas, contradições, o uso de táticas nos embates protagonizados pela entidade evidenciada no movimento histórico (VIEIRA, 2012).

Com a mobilização em suas bases, emissão de notas públicas e a articulação com deputados oriundos do movimento sindical dos trabalhadores em educação a sociedade brasileira conquistou a vinculação do Piso à formação, à carreira e à jornada, com repercussão para o Regime de Colaboração e a Construção do Sistema Nacional de

Grosso do Sul, o então governador André Puccinelli (PMDB), recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF), alegando inconstitucionalidade da lei, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.167, de 29 de outubro de 2008, alegando vários motivos que impediam o cumprimento da lei, dentre eles, de ordem orçamentária e administrativa. O Relator do processo, o ministro Joaquim Barbosa, emitiu parecer recomendando o indeferimento total dos pedidos cautelares, porque entendeu que “os argumentos dos governadores eram improcedentes, dado que não tinham provas fáticas dos possíveis prejuízos financeiros” (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2011, p.97). Nove ministros participaram da votação, embora houvesse divergentes interpretações da lei, a ação foi julgada improcedente pelo referido tribunal em Abril do ano de 2011 (MAIA; ARANDA, 2019, p.112).

¹⁰⁵ Na discussão do PSPN (2007-2008), a CNTE propôs formulações que abrangiam o conceito do Piso como: o *valor* abaixo do qual não podem ser estabelecidos os vencimentos iniciais de carreira, mas sem incluir as vantagens pessoais previstas no Plano de Cargos e Carreira; que beneficiasse todos os profissionais da educação (professores, administrativos, da ativa e aposentados); com distinção entre os níveis de formação em nível médio e superior; com correção anual; com jornada semanal de 30(trinta) horas; 30% (trinta por cento) de atividade extraclasse; com recursos originários dos orçamentos dos estados e dos municípios, não exclusivos do Fundeb, contando com aporte da União, sempre que necessário (VIEIRA, 2012).

Educação. Por outro lado, o valor do Piso foi relativizado para dar ênfase ao conceito que era o centro da luta (VIEIRA, 2012).

Pelas análises, evidencia-se que apesar de haver um diálogo com o princípio neoliberal que se materializa no gerencialismo, priorizando processos de gestão de resultados, centralização das decisões sem a participação popular, por outro lado, há uma aproximação com o modelo de Estado desenvolvimentista, também fenômeno do sistema capitalista, por entender que a educação é estratégica para o desenvolvimento social e econômico do país (ARANDA, 2009).

O modelo desenvolvimentista tem como um dos pressupostos teóricos o keynesianismo, que combina estímulo ao desenvolvimento econômico com forte inclusão social, prima pelo bem-estar de todos, pela manutenção de políticas públicas na área social, tais como, educação, saúde, previdência social, habitação, com gastos expressivos que garantem o fortalecimento da estrutura de proteção social por meio do direcionamento do fundo público para arcar com os custos sociais. Tem-se assim a socialização da economia e da política, pois há participação popular na riqueza produzida coletivamente.

Na produção bibliográfica intitulada *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil* (2013), organizado por Emir Sader, cientistas políticos, economistas destacam que no governo Lula o país cresceu distribuindo renda, sem esperar crescer para distribuir. Houve aumento do salário sem inflação, aumento do comércio no exterior e do mercado interno que cresceram concomitantemente, investimento em políticas sociais que deram estabilidade à economia brasileira, fazendo com que ela crescesse, gerasse mais emprego e renda, crescimento do país a partir do poder de compra do povo, daquilo que é produzido dentro do país, poupança¹⁰⁶ interna para ter mais flexibilidade, segundo o modelo de desenvolvimento econômico com inclusão social iniciado em 2003.

O desenvolvimentismo é amplamente utilizado tanto por “simpatizantes e adeptos, mas também por críticos, os quais associam os governos de Lula e Dilma (e principalmente a “nova matriz” macroeconômica desta última) a um extemporâneo e equivocado retorno ao desenvolvimentismo, por sua vez também demagógico¹⁰⁷ e

¹⁰⁶ Em 2008 o governo Lula criou o Fundo Soberano do Brasil (FSB), com o duplo objetivo de atuar no mercado de câmbio e construir uma poupança fiscal.

¹⁰⁷ Segundo Weber (1983, p.117): A demagogia moderna também faz uso da oratória, em proporções extremas, mesmo se considerarmos os discursos eleitorais que um moderno candidato tem de pronunciar.

populista”. (FONSECA, SALOMÃO, 2017, p.15). Na mesma linha, críticos designam as políticas econômicas dos governos petistas como extemporâneas, equivocadas ou irracionais.

Castelo¹⁰⁸ em *O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro* (2012) destaca que a partir do segundo mandato de Lula (2007-2010), com o aumento das taxas de crescimento econômico e uma pequena melhora de alguns indicadores sociais, a ideologia desenvolvimentista voltou repaginada à cena, atrelada aos prefixos “novo” e “social”. Segundo ele, essa nova fase do desenvolvimento capitalista brasileiro inaugurada nos governos do PT foi comemorada pelas classes dominantes.

O novo desenvolvimentismo surgiu no século XXI após o neoliberalismo experimentar sinais de esgotamento, e logo se apresentou como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto do socialismo. Os primeiros escritos do novo desenvolvimentismo brasileiro apareceram no primeiro mandato do governo Lula no tinteiro de Luis Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado [...] intelectual orgânico do PSDB. Em 2004, Bresser Pereira publicou na Folha de S. Paulo um artigo intitulado ‘o novo desenvolvimentismo’, no qual defendia uma estratégia de desenvolvimento nacional para romper com a ortodoxia convencional do neoliberalismo. Segundo seus apontamentos, o novo desenvolvimentismo se diferenciava do nacional-desenvolvimentismo em três pontos: maior abertura do comércio internacional; maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica. [...] O novo desenvolvimentismo brasileiro emergiu, portanto, do seio da intelectualidade tucana que implementou o neoliberalismo no país (CASTELO, 2012, p.624, grifos do autor).

Por esse viés, o pensamento econômico brasileiro do novo desenvolvimentismo reduz a luta de classes ao controle da política externa, econômica e social, opera em uma transição lenta e gradual do neoliberalismo para uma quarta fase do desenvolvimentismo. Assim, a grande política é esvaziada do seu poder transformador, dando espaço a uma “política de gestão técnica dos recursos orçamentários, como se a distribuição da riqueza nacional e a apropriação da mais-valia não se tratasse de uma questão de organização e força das classes sociais, tal qual defendiam a economia política clássica e a crítica da economia política” (CASTELO, 2012, p. 630).

¹⁰⁸ Professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Brasil, pesquisador do Laboratório de Estudos Marxistas José Ricardo Tauile (Lema/UFRJ).

Barbosa¹⁰⁹ e Souza¹¹⁰, em artigo nomeado *A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda* (2010, p.8) destacam que há visões principais no que se refere à economia no governo Lula que “podem ser divididas, grosso modo, em duas vertentes: uma mais próxima do chamado consenso neoliberal de política econômica e, outra, defensora de um papel mais ativo do Estado no desenvolvimento econômico e social”.

Este último desenvolveu-se mais tardiamente, em uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, na qual se sobressai à combinação entre crescimento econômico e redução nas desigualdades sociais, cuja característica principal é a retomada do papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento e no planejamento de longo prazo.

Assim, segundo os autores, nos três anos iniciais do governo Lula, a visão neoliberal foi predominante nas ações de política econômica. Contudo, o ajuste fiscal recessivo de 2003-2005 não contribuiu com a aceleração do crescimento da economia de forma substancial, muito menos, ajudou a cumprir o compromisso de algumas das posições históricas do Partido dos Trabalhadores (PT): melhorar a renda e o emprego. Isso fez com que a visão neoliberal fosse se esgotando e acabou fortalecendo a visão desenvolvimentista sobre a política econômica ao final de 2005.

A visão desenvolvimentista do governo Lula combinava vários argumentos, sem refletir uma escola de pensamento econômico homogênea. Em contraponto ao caráter teórico e ideologicamente mais coeso da visão liberal, os desenvolvimentistas então adotaram uma postura mais pragmática em torno da defesa de três linhas de atuação para o governo federal. Foram elas: a adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (BARBOSA; SOUZA, 2010, p.10).

Com efeito, o desenvolvimento foi combinado com uma postura mais ativa do governo federal na redução das desigualdades, no aumento do investimento público, nas

¹⁰⁹ Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), atualmente Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

¹¹⁰ Economista do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), atualmente assessor da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

transferências de renda do governo federal às famílias mais pobres, ocorreu, sobretudo, por meio do aumento real do salário mínimo e da ampliação dos instrumentos de combate à pobreza o que também favoreceu o desenvolvimento econômico. Com isso, aumentou a transferência de renda para os aposentados e pensionistas do INSS e, ao mesmo tempo, elevou o poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais.

Por outro lado, Gonçalves¹¹¹, em *Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas* (2011) desenvolve um estudo empírico crítico em resposta à identificação de traços distintivos do Governo Lula, analisados em produções bibliográficas, dentre eles: a predominância da visão desenvolvimentista nas políticas do governo a partir de 2005 (BARBOSA; DIAS, 2010). Para tanto, discute os aspectos estrutura produtiva; padrão de comércio; progresso técnico; estrutura de propriedade; vulnerabilidade externa; e dinâmica financeira.

Em se tratando do progresso técnico, explicita que se trata de um processo determinado por inúmeros fatores como acumulação de capital, investimentos em educação, qualificação da mão-de-obra e investimentos no sistema nacional de inovações, contribuem com ganhos de produtividade e competitividade. Neste ponto, verificou-se maior dependência tecnológica ou o retrocesso relativo do sistema nacional de inovações, ou seja, baixo investimento¹¹² em ciência, tecnologia e educação.

Assim, conclui que no governo Lula ocorre o “nacional-desenvolvimentismo com sinal trocado visto que a conduta do governo, o desempenho da economia e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade caminham no sentido contrário ao que seria o projeto nacional-desenvolvimentista” (GONÇALVES, 2011, p.6).

Como se vê, há uma diversidade de posições e interpretações, a falta de alinhamento conceitual em torno do modelo de Estado materializado na gestão de Lula, até mesmo, por se tratar de um governo complexo e contraditório. Todavia, entende-se não se tratar de um projeto de superação do capitalismo, mas pela concepção de educação presente no PDE entende-se que o Plano educacional se aproxima do modelo de Estado desenvolvimentista, devido ao forte papel intervencionista do Estado na

¹¹¹ Reinaldo Gonçalves é Professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹¹² No orçamento geral da União em 2011, foram utilizados 45% dos recursos do orçamento somente para pagamento dos juros da dívida (R\$708 bilhões de reais ou U\$406 bilhões de dólares). Para a educação foram destinados 2,85%. Os valores e percentuais demonstram qual a prioridade da política macroeconômica governamental, que extrai recursos das políticas sociais, como a educação para pagar juros da dívida (BOSCHETTI, 2012).

educação, a quantidade de programas¹¹³ destinados a educação básica, o aumento do financiamento público, contribuiu com o fortalecimento da educação básica, com foco na promoção da autonomia, no desenvolvimento econômico e social do país.

O controle social na educação se apresenta como um projeto democratizador, tendo em vista as prioridades educacionais. Tal princípio como orientador do sistema educacional fortalece a ação colaborativa e aponta para a participação cidadã, pois envolve a sociedade na tomada de decisões, dando ênfase à transparência, publicidade, e impessoalidade no acompanhamento das políticas educacionais.

No entanto, não fica demonstrado um espaço efetivo para o exercício do controle social no sentido mais amplo, isto é, o acesso da classe trabalhadora à riqueza socialmente produzida por meio de políticas sociais universais, a participação popular direta na definição sobre a alocação do Fundo público¹¹⁴ para financiar a educação básica pública, a intervenção crítica no ciclo de política, desde a agenda à avaliação.

Nas palavras de Iasi (2012, p.315) no governo Lula o projeto político alinhado ao socialismo foi desconfigurado, passando a interagir com outros projetos, se mostrando não motivado pela intensa participação popular e da classe trabalhadora, “uma vez que os mecanismos de participação direta foram devidamente travados [...]”.

Nesse sentido, no governo Lula sobressai a democracia de cooptação que permite disciplinar a luta de classe, pelo pacto entre as classes sociais, resultando na ampliação das esferas de consenso essenciais para os interesses da acumulação de capital: “garantir o crescimento econômico, realizar as reformas e o ajuste do Estado, garantir a ‘sustentabilidade’ e evitar as políticas ‘irresponsáveis’ e ‘demagógicas, e finalmente, oferecer o fundo público como alvo de valorização do capital estrangulado pela crise” (IASI,2012, p.315). Não aponta assim, para um novo modelo de desenvolvimento econômico e social do país.

¹¹³ Até o ano de 2010 o governo petista já havia criado 64 programas, destinados a educação básica pública. Dentre eles, a TV Escola e o Proinfo, que visava a formação de professores para o uso das tecnologias na escola.

¹¹⁴ No orçamento geral da União de 2011, foram utilizados 45% dos recursos para pagamento dos juros da dívida (R\$708 bilhões). Por outro lado, foram destinados à educação apenas 2,85%. Os dados mostram a prioridade de política macroeconômica governamental, que extrai recursos das políticas sociais para pagar os juros de uma dívida considerada ilegítima e odiosa. Além dos cortes no orçamento das políticas sociais, o governo lança mão de outras estratégias, como a DRU para geração do superávit primário e pagamento de juros da dívida estabelecido em acordos com o FMI (BOSCHETTI, 2012).

Assim, a base da democracia de cooptação focaliza a amenização da pobreza absoluta e, ao mesmo tempo, promover as condições para o crescimento econômico, para a acumulação privada, aumentando a pobreza relativa. Em vista disso, o mito de um “capitalismo progressista” não se mostra como caminho alternativo ou etapa para a construção do Estado socialista, pois promove a derrota dos trabalhadores, uma vez que, não há socialização dos meios de produção e a formação de um Estado do Proletariado (IASI, 2012).

Em vista disso, tal perspectiva não atende as demandas reais que emergem da classe trabalhadora. Em se tratando do controle social se dá a partir do acompanhamento, execução, proposição de ajustes e fiscalização do cumprimento dos deveres do Estado no campo educacional por meio do resultado do IDEB, pautado em *ranking*, números, resultados.

Trata-se assim, de uma abertura para a participação social no monitoramento das políticas educacionais, o desempenho da função de assessoramento tutelado pelo Estado, por isso, instrumental, dirigida, minimizada, com característica desconcentrada e gerencial, que não aborda a intervenção crítica direta no planejamento e na definição dos gastos na educação básica, a mobilização social como instrumento de um controle social efetivo em espaços institucionalizados e de caráter popular.

Em síntese, o governo Lula se caracteriza pela tendência da ação estatal que visou à construção do consenso na relação entre os interesses da classe trabalhadora e a classe dominante. Assim como, houve uma atuação na condução da política econômica e social, na ampliação dos direitos sociais, abertura para a participação popular, geração de empregos, aumento dos salários, mas sem rupturas com o capitalismo, sem um efetivo controle social por parte dos trabalhadores, pois é incompatível com o capital.

Ao apostar em uma política de reformismo suficientemente fraco, o lulismo apoiou-se na arbitragem das classes beneficiadas pela política do ‘ganha-ganha’: ganha o trabalhador que ingressa no mercado de trabalho, consome e melhora sua qualidade de vida, ganha a burguesia que lucra comercialmente e vê o arrefecimento das lutas de classe e ganha o capital financeiro, que mantém o seu quinhão no orçamento para receber os juros da dívida pública (GUILHERME, 2017, p.2, grifos do autor).

Com efeito, tal política econômica e social adotada por Lula se distancia de FHC e se aproxima dos primeiros anos do governo de Dilma Rousseff, primeira presidenta

mulher, eleita em 2010, para cumprir o mandato de 2011 a 2014. Apesar de ser um período em que não houve debates e disputas em torno da aprovação da política de Fundos, pois o Fundeb foi sancionado em 2007, durante o governo Lula, cuja vigência findou em dezembro de 2020, no mandato do atual presidente Bolsonaro, o estudo e análise da gestão de Dilma são importantes para entender as aproximações e distanciamentos em relação ao governo Lula, a concepção de controle social, o significado do impedimento da ex-presidenta, pois incide sobre a política de Fundo Fundeb permanente.

3.3 Governo da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016)

Dilma foi eleita contando com o apoio de uma coalizão de forças¹¹⁵ políticas e de uma aliança partidária que deu sustentação ao governo Lula, e também à sua candidatura, composto por agrupamentos diversos da esquerda, centro e personalidades de direita. São dez partidos que compuseram o bloco da base de apoio: o MDB (antigo PMDB), no qual o vice-presidente da chapa, Michel Temer era filiado, PT, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC e PTN representam uma coligação eleitoral de centro-esquerda.

Para compreender o governo Dilma parte-se do trabalho intitulado *Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)* de André Singer¹¹⁶ (2015) que examina o governo Dilma e os fatores políticos que podem ter influenciado a derrota de uma “nova matriz” com tonalidade desenvolvimentista, considerada um novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo por integrantes do governo¹¹⁷.

Na análise de Singer o governo Dilma guarda semelhanças e diferenças em relação ao governo Lula, no que se refere ao conteúdo programático, ao contexto político e econômico global durante o período do mandato, a atuação política,

¹¹⁵ SINGER (2011) define a coalizão como interesses sociais diferente de alianças no plano partidário.

¹¹⁶ André Singer é professor do Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP (FFLCH).

¹¹⁷ Guido Mantega, ministro da economia (2006-2015) no governo Dilma declarou em entrevista ao jornal eletrônico O Globo digital, em 2007, que o Brasil entrara no ciclo “social desenvolvimentista”, era o princípio de uma nova matriz com tonalidade desenvolvimentista. Que se traduz a um crescimento vigoroso repetido nos quatro últimos anos que deveria permanecer, que ocorre concomitantemente ao aumento de renda da população, do poder aquisitivo e o fortalecimento do mercado de massa nunca trilhado antes. *Valor Online*, 6/9/2007. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/brasil-entrou-no-novo-ciclo-economico-do-social-desenvolvimentismo-avalia-mantega>.

demonstrando que a permanência de um partido na presidência não significa a continuidade, pois a elaboração e implementação do projeto político é permeada por contradições advindas de disputas na sociedade civil.

A continuidade foi anunciada com a manutenção da política desenvolvimentista, sem afastar-se das linhas mestras do projeto político liderado por Lula, se distanciando assim, da política neoliberal e conservadora, por meio da retomada do desenvolvimento nacional, e, ao mesmo tempo, a paralisação do avanço progressista, com transformação dentro da ordem, sem ruptura, a continuidade, no sentido de ausência de radicalismo.

A particularidade se dá em relação ao cenário político e econômico vivenciado no governo Dilma em relação à crise do capital com repercussão em 2011 que caiu sobre seu governo, resultante dos mercados ao redor do globo que reviveram a segunda onda da crise financeira internacional de 2008. A crise mudou o paradigma que dominava o pensamento político e econômico de até então, resume-se a uma tragédia do capitalismo, extremamente complexa, na qual o arranjo global foi desmantelado, um colapso econômico que implodiu o sistema financeiro, gerando uma catástrofe internacional que teria a Grécia como pior vítima e exemplo de uma mudança mais ampla na história econômica global.

Yanis Varoufakis¹¹⁸, em *O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia* (2016), utiliza a figura do minotauro, personagem da mitologia grega, para explicar sua tese sobre o capitalismo atual. O que ela significa e as perspectivas. Para ele, o capital fluiu para o mercado financeiro nos Estados Unidos, reforçando sua hegemonia e aumentando seus déficits. O sucesso de Washington deu origem à financeirização, contribuindo com o domínio dos Estados Unidos e, ao mesmo tempo implantando sua própria queda.

A causa da crise se deve a caudalosa concessão de hipotecas e crédito pessoal para a classe média e trabalhadora, derramou para o *subprime*¹¹⁹ e foi produzindo ao longo de todas essas operações montanhas de dinheiro privado. O mundo foi inundado

¹¹⁸ Yanis Varoufakis é grego, foi ministro da fazenda durante a ascensão ao governo grego de um partido de extrema-esquerda.

¹¹⁹ A crise que se manifestou em 2007/2008, na denominada “crise do subprime” nos Estados Unidos, é uma crise do capital. A dívida pública e seu aumento não se colocam em função da morosidade, ineficiência dos Estados ou benevolência destes com a classe trabalhadora, ou ainda em decorrência de problemas de gestão, tampouco pode ser considerada causadora da crise. Houve um aumento significativo da dívida pós 2008, em decorrência da ação dos principais Estados com o intuito de evitar uma brutal desvalorização do capital fictício para assegurar a ampliação do capital (LUPATINI, 2012, p.71). Em 2016 no Brasil a dívida pública subiu 11,42%, para R\$3,11 trilhões, foi um novo recorde. Em relação ao PIB foram destinados 43,8% para o pagamento da dívida pública, enquanto na educação foram investidos

por essa “moeda modernosa”, e tóxica, “sem que os sacerdotes do rígido controle fiscal e monetário tivessem qualquer preocupação com ela [...] quando a farra acabou e o dinheiro privado evaporou, com o colapso do sistema bancário, a besta estava ferida de morte” (VAROUFAKIS, 2016, p.25).

A crise estrutural atingiu o núcleo central da reprodução do capital, teve impacto direto no desenvolvimento do capitalismo que busca incansavelmente superlucros. Em vista disso, os direitos sociais e trabalhistas são responsabilizados pela crise como meio de garantir a manutenção dos lucros dos liberais que passam a usurpar ainda mais o Fundo público que incide sobre o trabalho da classe trabalhadora para salvar o capital, (BOSCHETTI, 2012), comprometendo assim o financiamento da educação pública.

O aprofundamento da crise do capital durante a gestão de Dilma exigiu que a presidenta lidasse com a situação não colocada de forma acabada no governo anterior. Aliado a isso, Dilma assumiu uma atuação política de enfrentamento ao capital financeiro que difere da relação conciliatória do governo Lula, que se caracterizou pelo equilíbrio das forças, com composição política e social (SINGER, 2011). Sobre isso,

[...] se do ângulo programático há continuidade entre Lula e Dilma, do ponto de vista político ocorre mudança relevante. Enquanto Lula foi não confrontacionista, Dilma decide entrar em combates duros. Ao reduzir os juros e forçar os *spreads* para baixo, tensionou o pacto estabelecido com o setor financeiro. A Fazenda e o BC sustentaram e ampliaram a decisão durante dezoito meses. Uma barreira importante fora rompida (SINGER, 2015, p.51).

Nessa direção, a partir de 2012, Dilma diferente de Lula decidiu politizar o tema da redução dos *spreads*¹²⁰, o que significou determinar a queda dos juros e o enfrentamento ao núcleo duro do capital, pois repercutia na diminuição dos ganhos por parte dos bancos. Assim, o Estado interveio na essência do capitalismo, ou seja, o lucro, bem como, em vários setores, como da energia, telecomunicações, com ações de incentivos e punições, incentivos tributários a medidas para forçar a redução dos preços (SINGER, 2015). Esse período é tido como o auge do ensaio desenvolvimentista renunciado, contudo, se deu de forma rápida.

A revisão da taxa de lucro visava reduzir o estrangulamento do setor produtivo que pagava altos juros nas linhas de crédito dos bancos privados. Por isso, o “governo

¹²⁰ *Spread* é a taxa adicional de risco cobrada no mercado financeiro ou a diferença entre o custo de captação do dinheiro pelos bancos no mercado e os juros cobrados pelos bancos nos empréstimos aos clientes (SINGER, 2015).

federal acionou os bancos públicos a reduzirem suas taxas. Ameaçados de perder clientes, os bancos privados espernearam, mas acabaram por também reduzir suas taxas” (GUILHERME, 2017, p. 8). Em síntese, diminuir o lucro do mercado financeiro significava expandir o crédito ao setor industrial e manter os empregos em meio à crise.

Durante a gestão de Dilma também entrou em debate na cúpula do governo a revisão na política cambial que está ligada à política de juros, ao capital especulativo presente no Brasil, porque os juros são muito altos. A desvalorização do câmbio exigiu a alteração da política cambial e de juros, o que não é foi fácil devido ao poder do setor dominante do capital, que hoje é o financeiro, pois rejeitam medidas que afetam seu lucro, como a reforma tributária de viés progressivo, que amplia os impostos sobre grandes fortunas e sobre o sistema financeiro (SINGER, 2011), o que poderia viabilizar mais financiamento para as áreas sociais, o fortalecimento do setor público.

Na avaliação de Singer os dois primeiros anos do governo Dilma (2011-2012) foram penosos devido ao cerco a favor da “reversão neoliberal que ganhava cada vez maior adesão na burguesia, na classe média tradicional, em setores da nova classe trabalhadora e até entre personalidades influentes sobre Dilma” (SINGER, 2015, p.44). Mesmo assim, o governo insistiu no modelo com tonalidade desenvolvimentista, tendo o Estado papel estratégico, de interventor na economia para estimular o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, transferir renda à população.

O período também é marcado pela luta de classes, bastante intrincada. De um lado com divergências entre o segmento que representa a classe trabalhadora e o capital, no que diz respeito a duas questões principais: imposto sobre grandes fortunas e a redução da jornada de trabalho. Por outro lado existiam pontos de unidade fundamentais entre o capital industrial nacional e os trabalhadores, como a preservação dos empregos e a industrialização brasileira que estão ligadas à mudança da política de câmbio para impedir a desindustrialização do país e o desemprego (SINGER, 2011).

No entanto, apesar do conteúdo programático e as ações do governo Dilma ter um viés desenvolvimentista, Singer (2015) problematiza se faria sentido usar o termo dos anos 1960 para abordar o projeto político e econômico dos anos 2010, classificado por integrantes do governo Dilma como um novo ciclo do social desenvolvimentismo. Segundo ele, é polêmico o “novo-desenvolvimentismo” entre os economistas que procuram mapear as diferenças entre o modelo clássico e contemporâneo.

Nesse sentido, a concepção “social-desenvolvimentista”, significa menos investimento público e mais subsídios ao investimento privado via desonerações, este resulta de certa visão teórica “novo-desenvolvimentista”, que teria contribuído para o fracasso da nova matriz. Ao contrário, o neodesenvolvimentismo atribui problemas da nova matriz ao descaso com a austeridade fiscal. Há também uma terceira vertente que considera todo o desenvolvimentismo atual muito aquém das formulações antigas em termos de radicalidade, não sendo aceitável utilizar o velho nome.

Para Singer é possível que a nova matriz materializada durante os dois primeiros anos do governo Dilma tenha sido, na prática, uma mistura de elementos do social desenvolvimentismo e do novo desenvolvimentismo (SINGER, 2015), ou seja, uma síntese dialética dos dois modelos. Nesse contexto,

No início de 2013, o capital internacional e a fração da burguesia a ele integrada iniciaram uma ofensiva política contra o governo Dilma. Devemos denominá-la uma ofensiva restauradora, porque seu objetivo era restaurar a hegemonia do neoliberalismo puro e duro. Essas forças viram no declínio do crescimento econômico a oportunidade de lutar contra as medidas de radicalização do neodesenvolvimentismo tomadas pela presidente Dilma – redução inusitada da taxa básica de juros, novas medidas protecionistas e depreciação cambial, entre outras (CHAUI, 2016, p.27).

Corroborando com o cerco rentista¹²¹, em junho de 2013 ocorreram manifestações nas ruas de São Paulo que reforçaram inesperadamente os opositoristas. Tal movimento iniciado contra o aumento das tarifas de ônibus e metrô é marcado pelo caráter contraditório iniciado pela esquerda e depois engrossado pelo centro e pela direita de maneira inesperada, elevou a rejeição de Dilma, obrigando-a ceder em seu projeto político e econômico (SINGER, 2015).

Nesse período da história brasileira, “assistimos atônitos, à luz do dia, a movimentos rumo ao desmonte do Estado. Proposta de privatização do patrimônio público e desvinculação constitucional dos gastos sociais obrigatórios visam instituir um Estado mínimo no Brasil” (COSTA, 2016, p.9) com repercussão negativa para as políticas públicas de proteção social, como a previdência social, na área da educação.

¹²¹ O programa rentista consiste em manter o Brasil alinhado ao receituário neoliberal, bem como na órbita do grande capital internacional e da liderança geopolítica dos Estados Unidos. Para a coalizão produtivista, a meta primordial seria acelerar o ritmo de crescimento por meio de uma intervenção do Estado que levasse à reindustrialização, permitindo tornar mais veloz a distribuição de renda (SINGER, 2015, p.58).

Singer (2015) destaca que as motivações ideológicas expressas nas manifestações evidenciaram a numerosa presença da visão centrista que colocava o Estado como inútil sorvedouro de recursos ao invés de focalizar a necessidade de controle social na divisão do Fundo público e no controle dos gastos. A crítica ao número de ministérios, à ineficiência na saúde e na educação, à corrupção generalizada era pauta de reivindicação de parcela significativa dos manifestantes, depois que a esquerda perdeu o comando dos protestos.

[...] embora o ativismo estatal na economia praticado por Dilma não estivesse diretamente em pauta, os segmentos envolvidos, futuros votantes de Marina Silva e Aécio Neves, acabaram por reforçar a onda em favor de reformas liberalizantes que iam na direção contrária. Dada a composição social mista dos protestos, a adesão de membros da nova classe trabalhadora - jovens em empregos precários e baixos salários, todavia com carteira assinada — à agenda liberal era plausível (SINGER, 2015, p.56).

A reação de Dilma aos protestos e em resposta ao mercado financeiro que acusava o governo de leniência com a inflação, se deu com a proposição da responsabilidade fiscal para reunificar a nação e, no final de julho de 2013, a determinação do corte de 10 bilhões de reais no orçamento, visando o superávit primário do setor público de 3,2% do PIB, ou seja, R\$155,9 bilhões.

Entretanto, não houve contingenciamento¹²² nos gastos com pessoal, nos ministérios da Educação, da Ciência e Tecnologia, de Desenvolvimento Social que subsidiava a Bolsa Família. Isso porque, as áreas eram consideradas prioritárias pelo governo e o momento marcado por disputas com relação à repartição do Fundo público, cuja parte fosse alocada em políticas sociais, com o aumento dos gastos na etapa da educação básica que poderiam repercutir em avanços na qualidade do ensino por meio da materialização de leis infraconstitucionais. Os gastos públicos em educação podem ser observados na tabela 5 (cinco) em relação à proporção do PIB nos últimos anos do mandato de Dilma.

¹²² Em 2011 o corte nos gastos foi de R\$50 bilhões, em 2012 R\$55 bilhões, em 2013 R\$38 bilhões, deste valor foi anunciado no primeiro semestre o corte de R\$28 bilhões e no segundo semestre mais R\$10 bilhões. Contudo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Minha Casa Minha vida e as principais áreas sociais, como saúde, Educação e o Brasil Sem Miséria foram mantidos por serem considerados prioritários. O Objetivo foi atingir a meta de superávit primário (economia feita para pagar juros da dívida pública) de 2,3 do PIB, equivalente a R\$110,9 bilhões em 2013.

Tabela 5: Estimativa do percentual de investimento público direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por esfera de governo- Brasil (2013-2016)

	Esfera de governo			Total
	União	Estados e Distrito Federal	Municípios	
2013	1,3%	1,6%	1,9%	4,8%
2014	1,3%	1,6%	2,0%	4,9%
2015	1,3%	1,6%	2,1%	5,0%
2016	1,4%	1,6%	2,1%	5,0%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE, 2021.

Os resultados apresentados na tabela 5 (cinco) em relação ao investimento em educação em proporção ao PIB (valores corrigidos a preços de 2016) demonstram o aumento nos gastos a partir de 2014, no patamar de 0,2 pontos percentual, mantendo-se estável em 2016 com o percentual de 5,0%. Na tabela sobressai o indicador de gasto público em educação dos municípios que cresceu 0,21 pontos percentual, em termos relativos proporcional ao PIB, demonstrando que não houve alteração no processo de municipalização, pois em grande medida a responsabilidade financeira foi absorvida pelas redes municipais de ensino. Na sequência a tabela 6 (seis) apresenta os investimentos na educação básica pública.

Tabela 6: Histórico da estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), na educação básica (2013-2016)

Ano	Etapas da educação básica				
	Educação Infantil	Ensino Fundamental			Educação Básica
		Anos iniciais	Anos finais	Ensino Médio	
2013	0,5%	1,5%	1,3%	0,9%	4,3%
2014	0,6%	1,4%	1,3%	0,9%	4,2%
2015	0,6%	1,4%	1,3%	1,0%	4,2%
2016	0,6%	1,4%	1,2%	1,0%	4,3%

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do IBGE, 2021.

Pela tabela os gastos públicos em educação demonstram a queda 0,1 ponto percentual em 2014 em relação a 2013 e, posteriormente o retorno ao mesmo patamar de 2013. Ou seja, em proporção ao PIB nota-se que a União teve uma diminuição nos gastos e, depois uma recuperação discreta em 2016 elevando o gasto para 4,3%, revelando baixo investimento na educação básica.

Por outro lado, segundo os dados do IBGE, houve evolução do PIB per capita¹²³ brasileiro, valores correntes (reais): em 2013 era de R\$26.657,54; em 2014-RS28.648,74; 2015-RS29.466,85; 2016-RS30.558,75, ou seja, um crescimento de 14,63% nos últimos quatro anos do mandato de Dilma que não repercutiu significativamente na divisão da riqueza por meio dos gastos na educação básica. Contudo, se comparado aos governos anteriores houve queda significativa de mais de 50% do PIB brasileiro em relação ao crescimento nos últimos anos do mandato de FHC e Lula.

Apesar disso, importantes avanços relacionados à canalização de parte do Fundo público para ampliar o financiamento da educação básica foram conquistados por setores organizados da sociedade no segundo mandato de Dilma. Em 2013 foi aprovada a Lei Federal nº12.858 que vinculou a destinação de 75% (setenta e cinco por cento) para a educação e 25% (vinte e cinco por cento) para a saúde da receita originária da União dos royalties¹²⁴ do petróleo e gás natural, transferidas aos estados e municípios da federação.

Em 2014, entidades representativas conquistaram a aprovação da meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024), alcançada com êxito com a promulgação da Lei Federal n. 13.005/14, prevê a aplicação de 10% (dez por cento) do PIB¹²⁵, até o final da década, reiterando a necessidade de vinculação de recursos para a educação. Para Filho (2015) a CNTE foi responsável pela mobilização em conjunto com outras entidades ligadas ao campo educacional em torno da luta intensa pela aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Enquanto medida de financiamento 10% (dez por cento) do PIB integrou o esforço fiscal dos entes federados, no que se refere à “ampliação do papel redistributivo

¹²³ Renda per capita significa renda de cada indivíduo dentro de determinada população, calculando uma média geral desse valor.

¹²⁴ Os royalties do petróleo consistem na compensação financeira aos estados, municípios e Distrito Federal pela exploração do petróleo e gás natural, cuja parte significativa seria destinada à educação de gerações futuras que teriam um fundo social, uma espécie de poupança do pré-sal. O senador José Serra (PSDB/SP) apresentou o Projeto de Lei (PL/3178/2019) que previu duas alterações no modelo de exploração do pré-sal: abertura à possibilidade de concessão dos campos à iniciativa privada, alterando o regime de partilha; retirada da preferência da Petrobras em impor sua participação nos consórcios vencedores dos próximos leilões do pré-sal. Com a aprovação da PL a educação perderia até R\$ 360 bilhões nos próximos 15 anos, ou R\$ 24 bilhões por ano.

¹²⁵ Com a aprovação da Lei 13.365/2016 no governo de Michel Temer foi retirada a exclusividade da Petrobras para atuar com participação mínima de 30% na exploração da camada Pré-sal, inviabilizando a meta 20 do PNE, que pretendia equiparar o financiamento da educação a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2024. Na sequência, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 95, que impede a implementação da meta de financiamento do PNE, uma vez que o dispositivo macroeconômico ultraliberal proíbe o crescimento real das despesas da União com gastos sociais, entre eles, o de educação (CNTE, 2016).

da União, o aperfeiçoamento do mecanismo salário educação e o uso de recursos novos relativos ao petróleo” (GOUVEIA; FERRAZ, 2015, p.161). No entanto, sua materialização normativa não afastou a necessidade de “acompanhamento vigilante das entidades que lutaram por sua aprovação e o consideram uma conquista em relação à situação atual para que seja garantido na prática o direito pleno à educação com a qualidade social merecida e a valorização dos seus profissionais” (FILHO, 2015, p.575-576).

No conjunto do texto do PNE também está prevista a implantação do custo aluno qualidade inicial (CAQI) e o custo aluno qualidade (CAQ) no prazo de dois anos de vigência do Plano, com reajustes progressivos, aumentaria a capacidade de financiamento dos estados e municípios, contando com recursos federais. O custo aluno trata-se da definição de referências de qualidade, de “insumos básicos para a educação de qualidade, fazer avançar o controle social sobre a produção, implantação e monitoramento de políticas educacionais e seus resultados com relação à garantia do padrão de qualidade de ensino aprendizagem” (BOLLMANN; VIEIRA, 2015, p.121).

Pelos avanços conquistados, no que tange ao aumento de recursos para financiar a educação básica pública, pode-se afirmar que durante o governo Dilma houve relevante controle social na repartição do Fundo público, com a destinação do percentual de 75% dos royalties do petróleo, de 10% do PIB à educação básica pública, além da previsão do custo aluno qualidade e qualidade inicial no PNE. No governo de Dilma também foi aprovada a Lei da transparência, que regula o acesso à informação, Lei n.12.527/2011, dá publicidade às contas públicas para inibir a corrupção e oportuniza o acompanhamento do orçamento público.

A bandeira de luta por mais financiamento para a educação básica pública é histórica no movimento sindical docente, tanto é que permeia mais de 50% das Resoluções de Congressos da CNTE, entre os anos de 1995 a 2017, no que se refere à defesa de verbas financeiras exclusivamente para instituições públicas, a garantia de 10% do PIB para a educação, registrada nas Resoluções do Congresso de 2002, 2005, 2011, 2014 e 2017 (SCAFF; GOUVEIA; FERRAZ, 2018, p.253). No entanto, a conjuntura política desfavorável e a correlação de forças não permitiram a implementação do aumento dos gastos com a educação básica pública.

Nesse contexto, a reeleição presidencial de Rousseff em outubro de 2014 foi vencida com pouca distância do adversário Aécio Neves (PSDB), pela reduzida margem

de 0,4 pontos percentuais, com a obtenção de 44% dos votos válidos por parte da oposição conservadora, o que garantiu aos oponentes um cacife político expressivo para dar início ao impedimento de Dilma pela não aceitação da derrota. O princípio da ação se deu com a acusação “dos vitoriosos de fraude eleitoral e empunhou a bandeira de um futuro impedimento, logo, aceita pelo DEM, por outras parcelas de parlamentares, por parte da elite financeira, pela classe média tradicional e pela grande imprensa” (GUILHERME, 2017, p.10).

Mais uma vez, a base principal da eleição de Dilma contou com o voto dos eleitores de renda mais baixa e com um discurso alinhado ao desenvolvimentismo e, assim, se contrapondo a agenda neoliberal encampada pelo PSDB, por Eduardo Campos e depois Marina Silva que ganhou força durante a campanha por aderir a pontos como a independência do Banco Central para firmar compromisso com a burguesia.

Eleita, Dilma decide fazer o contrário do prometido e cumprir o que os promotores do cerco exigiam desde o fim de 2012: um choque recessivo. Sobrevém a nomeação de conhecido ortodoxo para chefiar a economia. A perspectiva de acelerar o lulismo acaba por produzir a pior recessão desde 1992, com desemprego em massa e queda na renda dos trabalhadores. Vencida e humilhada, a antiga chefe das hostes desenvolvimentistas, agora reduzida a 13% de “popularidade”, não consegue sequer usar a rede obrigatória no Primeiro de Maio de 2015, temerosa de provocar panelaço semelhante ao que ocorrera, um mês e meio antes, por ocasião de pronunciamento relativo ao Dia da Mulher (SINGER, 2015, p. 44).

Assim, o novo contexto econômico e a situação política da presidenta comprometeram a incumbência dada a ela de implementar um quadro desenvolvimentista, ao retomar a iniciativa sistemática do Estado. Se tivesse sido plenamente implementado, seria uma reversão histórica, pois no caso da educação básica, passaria a ter patamares elevados de gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do ensino (MDE).

Todas essas questões influenciaram a mudança programática iniciada já no segundo turno da campanha, também devido à polêmica nos meios de comunicação em torno do imposto sobre grandes fortunas e a redução da jornada de trabalho de 40 horas semanais. Assim, a pressão político-partidária-midiática fez com que Dilma deixasse de fora tais propostas, assim como, foi retirado da plataforma oficial de governo, deixando em aberto quais seriam os compromissos firmados no segundo mandato (SINGER, 2011).

A mídia foi determinante para a derrota da nova matriz, pois promoveu a construção do consenso, por meio de “centenas de articulistas e editoriais, milhares de reportagens em veículos nacionais e estrangeiros, milhões de minutos de rádio e TV foram dedicados a mostrar o quanto era preciso cortar os gastos ineficientes e ‘descontrolados’ do governo” (SINGER, 2015, p. 55). O objetivo do bombardeio midiático era ganhar apoio popular ao incutir ideologicamente que era preciso o mercado funcionar para reordenar o país e retomar o crescimento econômico.

A narrativa era de que para evoluir seria necessário: diminuir gastos do Estado, reduzir o valor das aposentadorias e de impostos, reformar as leis trabalhistas e aumentar as privatizações. Ou seja, a solução dada pela grande mídia seria o alinhamento à concepção neoliberal de Estado que atende aos interesses da classe dominante que é quem detém a hegemonia política, econômica e cultural.

Em março de 2015, como consequência da duração inesperada da crise mundial e da extraordinária seca no Brasil, Dilma decidiu mudar o método e buscar soluções mais adequadas ao atual momento econômico. Em função da crise, os recursos públicos, gastos para preservar o emprego e o salário, teriam se esgotado, impondo “sacrifícios temporários para todos”. Pressionada pela direita, afirmou ter demorado para perceber a situação grave. E, portanto, era necessário ter começado a fazer uma inflexão antes. “Desmente, assim, tudo o que disse na campanha e deixa implícito que o ensaio desenvolvimentista deveria ter terminado antes até do que terminou” (SINGER, 2015, p. 58). Em resumo, Dilma deu as costas ao seu eleitorado.

No mesmo ano, por meio da Secretaria de Assuntos Estratégicos foi dado publicidade ao documento *Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional* (2015), que dispõe sobre as diretrizes nacionais voltadas para a educação básica pública. Apresentado como versão preliminar para discussão da sociedade, tem como eixo principal a qualidade do ensino acompanhada pela universalização de todos os níveis. O documento de 29 (vinte e nove) páginas é subdividido em duas partes: a primeira aborda o ideário do projeto, ou seja, a perspectiva teórica, ideológica; enquanto que, o segundo trata das iniciativas, mais precisamente o conjunto de ações consecutivas para a implementação do ideário.

Os eixos da qualificação do ensino público abrangem quatro campos: a organização da cooperação federativa na educação; a reorientação do currículo e da maneira de ensinar e de aprender; a qualificação de diretores e de professores e o

aproveitamento de novas tecnologias (BRASIL, 2015). Segundo o documento o esforço para qualificar o ensino público no Brasil se dá dentro de um contexto maior: a construção de uma nova estratégia de desenvolvimento nacional, o produtivismo incluyente, pautado por democratização de oportunidades econômicas e educacionais.

De fato, apesar da centralidade dada à democratização de oportunidades econômicas e educacionais aparentarem certa proximidade com a perspectiva progressista, a concepção de produtivismo e de inclusão presentes no documento visam a inserção nos jogos do mercado, o que exige manter-se incluído, dentro de movimentos de redes produtivas, relaciona-se com o intuito de aumentar a qualificação da população e, com isso, obter um maior crescimento econômico (LOCKMANN; MACHADO, 2018).

As práticas de investimento no produtivismo incluyente integram uma racionalidade mais ampla, regulada e produzida por uma dinâmica competitiva, de instrumentalizar as pessoas para que cada uma possa, mesmo que minimamente, participar do neoliberalismo e estabelecer relações de concorrência entre si.

[...] é possível afirmar que todo neoliberalismo é inclusivo, pois a inclusão é condição fundamental para o seu funcionamento. Entretanto, isso não significa dizer que toda inclusão seja neoliberal. Há práticas inclusivas pautadas em outras lógicas, em outros princípios. Porém, neste caso específico, não estamos falando de qualquer inclusão, mas de uma inclusão que aparece com o atributo produtivismo. Ou seja, podemos pensar que a inclusão, aqui, esteja a serviço da lógica de mercado e pretenda incluir a todos em diferentes espaços sociais, com o intuito de produzir sujeitos economicamente ativos ou produtivos (LOCKMANN; MACHADO, 2018, p.134).

O documento também dá ênfase aos resultados de provas de larga escala e a péssima colocação do Brasil no *ranking* internacional nas áreas de português e matemática. Coloca como tarefa qualificar o ensino público desdobrando-se em três vertentes: a construção de ideário que oriente a transformação pretendida; a definição de elenco de ações que sinalize o caminho e identifique os primeiros passos para trilhá-lo; e a organização de debate que engaje a nação na definição e execução da tarefa (BRASIL, 2015, p.3).

Parte do pressuposto que há muito a aprender com a orientação empresarial, no entanto, muito mais do que ela é capaz de oferecer. Portanto, enfatiza a lógica gerencial da eficiência, de práticas “como a fixação de metas de desempenho, a continuidade da avaliação, o uso de incentivos e de métodos de cobrança, o acompanhamento e, quando

necessário, o afastamento de diretores, a despolitização da escolha de diretores e a individualização do ensino, especialmente para alunos em dificuldade” (BRASIL, 2015, p.5).

Nesse sentido, o financiamento público é evidenciado quando se trata do direcionamento de recursos discriminados dentro do FNDE para garantir a atuação de equipes de reforço, compostos por orientadores indicados pelo Ministério da Educação e das secretarias de educação dos estados, que atenderiam crianças com dificuldades de aprendizagem que necessitam de um trabalho mais individualizado. Também há a previsão de uma melhor redistribuição da verba financeira, tirando das localidades com maior receita e redistribuindo às mais pobres, não sendo assim focalizado o aumento do financiamento destinado à educação básica.

Em se tratando da gestão local parte-se da premissa que deve ter padrões nacionais, por meio de três instrumentos: sistema nacional de avaliação e de acompanhamento; mecanismo para redistribuir recursos e quadros de lugares mais ricos para lugares mais pobres e procedimentos corretivos para melhorar redes escolares locais defeituosas. Para tanto, a Prova Brasil é utilizada para estabelecer Cadastro Nacional de Alunos para facilitar a individualização de oportunidades de ensino: medidas de apoio a alunos com baixo desempenho e admissão de alunos com melhor desempenho a programas e escolas de referência, por meio da concorrência para serem admitidos a estas escolas (BRASIL, 2015).

O procedimento de união dos três níveis da federação se dá por meio de colegiados capazes de atuar, juntos, para repensar partes do sistema público que não atinjam o patamar mínimo. As ações de cooperação federativa objetivam avançar em três campos: avaliação, redistribuição e correção, por iniciativa infralegal, pois conta com a mudança de práticas.

Para elevar o potencial dos diretores em larga escala o documento visa promover mudanças: as que premiam escolas por alcançar metas de desempenho e as que intervêm na formação dos diretores. Escolas (mais do que diretores individualmente) podem ser premiadas por alcançar metas de desempenho, cujo cumprimento seria avaliado por comissões independentes. Percebe-se assim a relevância dada a professores e estudantes concorrentes, capazes de competir, de concorrer com seus pares e com ele mesmo, segundo o modelo meritocrático, que segue a lógica empresarial, regulada por méritos, premiações e punições.

Os professores com carreira nacional e Prova Nacional Docente, proposta pela União aos estados federados diretrizes de carreira nacional de professor, com o objetivo de: valorizar a carreira e atrair número maior de vocações docentes. Para isso, há a exigência do professor passar por prova de certificação que dará admissão ao programa. O professor que for habilitado e que mantiver padrão de desempenho receberá acréscimo a seu salário.

Assim, a valorização profissional tem como parâmetro o desempenho individual nas avaliações, a meritocracia que exclui aqueles que não atingirem um patamar mínimo. Nessa perspectiva, a carreira pode passar por uma flexibilização e pela desregulamentação, sendo regida pela meritocracia, que consiste na segmentação do salário diferenciado, por meio de uma política de bônus, de certificação docente.

A crescente lógica de mercado nas escolas públicas, que visa o lucro e a eficiência, tem repercussão nas identidades dos professores. Estas passam a serem redesenhadas em torno da visão de empreendedorismo, com noções de individualismo, competitividade e meritocracia. Noções de controle estatístico de qualidade do produto, avaliação padronizada, currículo e serviços. O pagamento passa a ser por desempenho (abonos) individual e outras políticas meritocráticas, cuja ideologia é antissindicalista (ANDERSON, 2017).

Desse modo, ao compreender que a educação é concebida por meio de concepções, projetos políticos e econômicos que objetivam a formação individual e de uma sociedade, o documento *Pátria Educadora*, prioriza ações que conduzem o ensino público dentro da racionalidade neoliberal, tendo como premissa a lógica produtivista do capital, a visão mercadológica marcada pelo individualismo, concorrência, meritocracia, “rankiamento”, regulação orientada por competências e habilidades, que esvazia o caráter público da educação.

No que se refere à democracia participativa como princípio político de participação popular, no sentido da cidadania, como orientador do sistema educacional que fortalece a ação colaborativa, que aponta para a participação cidadã, pois envolve a sociedade na tomada de decisões, dando ênfase à transparência, publicidade, e impessoalidade, não há qualquer menção sobre o tema no documento. Apenas são propostos os colegiados transfederais antes referidos como instrumentos da cooperação federativa em educação, que atua com base no resultado das provas de larga escala, muito embora não deixe claro quais seriam os segmentos que integrariam tal colegiado.

[...] formação de órgãos colegiados e transfederativos, com participação dos estados e municípios, para coordenar ações destinadas a assegurar patamar nacional mínimo de desempenho e qualidade. Tais órgãos tomarão iniciativas de apoio, de gestão e de direcionamento de recursos humanos e financeiros. Poderão, quando necessário, afastar e substituir diretores de escola (BRASIL, 2015, p.22).

Além da ação do órgão transfederal focalizar os resultados das provas, seguindo a lógica gerencial, a perspectiva de participação social é fragmentada, desprovida da ampla participação popular direta, pois as ações são de responsabilidade exclusiva do colegiado. Assim, não se faz presente no documento o caráter mobilizador e de controle social que se situam no campo propositivo, de acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais (BORDIGNON, 2013). Segundo o qual há impacto da população sobre o financiamento da política educacional, a intervenção crítica desde a agenda até o resultado, da elaboração à execução.

Sobre isso, o Fórum Nacional de Educação deu publicidade a uma Nota Pública em abril de 2015, na qual discute *O Brasil como efetiva Pátria Educadora*, avalia preliminarmente “que a coordenação das políticas educacionais, exercida pela União, em articulação com os demais entes federados e sistemas de ensino, destaca-se no fortalecimento dos Fóruns Nacional, estaduais, distrital e municipais de educação e o papel das respectivas Conferências de Educação” (BRASIL, 2015), contando com a participação de delegados que representam diversos segmentos sociais.

Aliado a isso, o Fórum nacional reitera que o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Documento Final da Conae/2014 consistem em documentos referência para a Pátria Educadora, o que demonstra inconformidade com o documento em debate e a preocupação com a ampla participação popular não evidenciada.

Portanto, é possível afirmar que o documento *Pátria educadora* dialoga com a concepção de controle social presente no PDE. Isso porque, as ações no campo educacional são coerentes entre si, representam permanências na política educacional, de caráter neoliberal, pressionadas por um contexto político, econômico, dentro de um quadro de disputa pela hegemonia: do capital que busca manter ou ampliar seu lucro e a classe trabalhadora que se organiza para avançar nas agendas educacionais voltadas para o financiamento da educação básica que se configura por meio de embates e disputas na sociedade civil.

Em síntese, o governo Dilma inicia dando ênfase aos investimentos sociais, na busca de um “equilíbrio” entre o lucro do capital e a melhoria de vida da população, no aspecto do consumo, da sobrevivência imediata, com políticas imprescindíveis para o financiamento da educação básica pública. Mas, com as transformações no campo político passou a privilegiar uma política econômica contrária aos interesses da classe trabalhadora, passando a beneficiar interesses do capital financeiro nas decisões e ações tomadas a partir de então em detrimento das áreas sociais.

Em se tratando da participação foi um governo que respeitou a autonomia de setores organizados da sociedade civil, como Fórum, Conselho, no sentido de não intervir nos espaços de participação social. Contudo, nos documentos normativos não demonstra comprometimento com o fortalecimento da mobilização social, seja em espaços institucionalizados ou caracterizados pela autogestão, como centros de organização popular, onde poderia ser ampliado o debate sobre as políticas educacionais e o povo ser consultado sobre a repartição do Fundo público.

Na trajetória do segundo mandato do governo Dilma, após 3 (três) meses de tramitação no Poder legislativo, Dilma foi destituída do cargo de Presidenta da República em 31/08/2016, após um breve processo político “baseado em leituras elásticas da Constituição e artimanhas jurídicas de diversos matizes, que tentam mostrar como lícito o conluio do judiciário com um Parlamento em sua maior parte corrupto e uma mídia corporativa a serviço das elites financeiras” (JINKINGS, 2016, p.12), a ser abordado no próximo tópico.

3.4 Governo do presidente Michel Temer (2016-2019)

Michel Temer (2016-2019) foi eleito vice-presidente na composição da chapa com Dilma Rousseff. A escolha por Temer pelo MDB (antigo PMDB), desde o primeiro mandato, foi um preço alto pago pelo PT pelo apoio do pemedebismo¹²⁶ que também se deu ao longo dos governos Lula. “Temer foi várias vezes presidente do partido e da

¹²⁶ O pemedebismo não se restringe à atuação do PMDB. É uma prática comum no parlamento cuja característica é estar no governo, independentemente de quem seja o governante. O pemedebismo atua no objetivo da chantagem política ao presidente: troca-se votos no parlamento por verbas, cargos ou vale-se da corrupção direta. Qualquer parlamentar pode aderir ao bloco pemedebista no parlamento, e a depender do espaço conquistado nele, ganhando assim a prerrogativa de liderá-lo ou vetar outras iniciativas. Dependendo da disputa interna no bloco pemedebizado, é vantajosa a troca de partidos ou mesmo a fundação de um novo partido em busca de maior quinhão e poder de veto parlamentar (GUILHERME, 2017, p.2-3).

Câmara, bem como o principal articulador do PMDB no governo FHC e Lula. Ele foi um verdadeiro líder do bloco pemedebista no Congresso” (GUILHERME, 2017, p.6), cujo papel era de articulador e negociador.

Sua ascensão à presidência decorre de um processo que resultou no impedimento de Dilma, que remontou a outubro de 2015 quando foi lançado, pelo PMDB (atual MDB), sigla partidária do vice-presidente Michel Temer¹²⁷, o plano *Uma ponte para o futuro*, resultante de negociações entre o PSDB e o PMDB; em 2 de dezembro do mesmo ano, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (atualmente em prisão domiciliar devido à pandemia do Coronavírus, com mandato cassado por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas) abriu o processo de *impeachment* contra Dilma, alegando crime¹²⁸ de responsabilidade fiscal com respeito à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa, sob a justificativa de “pedaladas fiscais”; em 29 de março de 2016 o PMDB se retirou do governo; no dia 17 de abril o plenário da Câmara de deputados aprovou relatório favorável ao impedimento da presidente; em 12 de maio, o Senado Federal também aprovou a abertura do processo que culminou no afastamento de Dilma Rousseff da presidência, até que fosse concluído (JINKINGS,2016).

Todo esse movimento que convergiu para o *impeachment* da presidenta em 2016 foi acompanhado por manifestações, nas quais a participação da classe média (estudantes, professores, setores do funcionalismo público, intelectuais, lideranças religiosas) foi majoritária a favor do impedimento. Nesse contexto, assumiram o papel social e político de assegurar a hegemonia ideológica da classe dominante, contribuindo com a construção do consenso dos governados a propósito da criação da opinião pública adequada (LIGUORI; VOZA, 2017) acerca da destituição de Dilma Rousseff do cargo.

Nas palavras de Chauí (2016) a classe média se caracteriza como uma classe¹²⁹ que não está núcleo econômico definidor do capitalismo e do poder político. Por isso, não detém o poder do Estado (que pertence à classe dominante) nem o poder social da

¹²⁷ Michel Temer foi preso duas vezes em 2019 por corrupção ativa e lavagem de dinheiro, mas foi solto e cumpriu medidas cautelares para não manter contato com outros investigados da Operação Lava Jato.

¹²⁸ Dilma foi acusada de ter editado quatro decretos sem autorização do Congresso, três alteraram a programação orçamentária e eram incompatíveis com a meta de economia no período em que foram assinados. Na operação, o governo pagou R\$450 milhões de juros para o Banco do Brasil pelos atrasos nos repasses do Plano Safra. Em 2020 Dilma foi inocentada de todas as acusações.

¹²⁹ De modo geral, utilizando a classificação dos institutos de pesquisa de mercado e da sociologia, o Ipea organiza a sociedade em uma pirâmide seccionada em classes designadas como A, B, C, D e E, tomando como critérios a renda, a propriedade de bens imóveis e móveis, a escolaridade e a ocupação ou profissão exercida (CHAUI,2016).

classe trabalhadora organizada, o que a coloca em uma posição que a define por sua posição econômica-política, mas também e, sobretudo por seu lugar ideológico, que tende a ser contraditório, com configurações opostas, pois pode aderir aos interesses dos mais pobres, oprimidos ou ser ideologicamente conservadora e reacionária.

As manifestações de 2016 evidenciaram as divisões políticas que atravessam a nova classe trabalhadora quando parte dela acompanhou a classe média, que, encorajada e empurrada pelos meios de comunicação de massa e partidos políticos de oposição, ergueu sua tradicional bandeira de luta contra a corrupção política e em favor de um golpe de Estado para restaurar ‘a ordem e o progresso’. E o fez com uma violência, um ressentimento e um desejo sombrio de vingança não encontrados nem mesmo nas Marchas pela Família que encabeçaram o golpe de 1964 (CHAUI, 2016, p.20-21).

As origens da crise que culminaram em sua deposição se dão dentro de um quadro complexo, que teve início quando o governo, assim que fechadas as urnas da reeleição em 2014 abandonou as promessas de campanha e adotou o programa do oponente, Aécio Neves¹³⁰ (PSDB). Aos poucos, a base social tradicional do (PT) que garantiu a segunda vitória de Dilma se afastou do governo, abrindo caminho para uma ofensiva crescente da direita. Aliado a isso, houve o agravamento do quadro econômico e uma recessão planejada, que derrubou o PIB, deixando o governo em uma situação de extrema vulnerabilidade (JINKINGS, 2016).

Junior (2016) acrescenta que a crise política enfrentada pelo governo Dilma resulta do conflito entre os neoliberais e os desenvolvimentistas. Ou seja, entre os defensores do livre jogo das forças de mercado e críticos do intervencionismo estatal, partidários da intervenção do Estado na economia para estimular o crescimento econômico. “Cada uma das partes considera que a corrente oponente é ‘equivocada’. O debate dá-se em torno da racionalidade das ideias. A crise política resultaria, nesse caso, do agravamento da luta entre essas duas correntes de opinião” (JUNIOR, 2016, p.23).

Com a perda do mandato de presidenta, Dilma foi substituída pelo vice-presidente Michel Temer. O presidente interino assumiu o governo a partir do “golpe de Estado de cunho político-jurídico-midiático” (DIAS, 2018, p.62), forjado e ilegítimo

¹³⁰ Aécio Neves é investigado em uma série de inquéritos sob acusações de corrupção passiva e obstrução de justiça e não ocupa nenhum cargo público eletivo.

que destituiu a presidenta Dilma Rousseff¹³¹, eleita democraticamente pelo povo em 2014. Dilma fechou o ciclo contínuo do Partido dos Trabalhadores à frente da presidência, após quase quatorze anos no poder.

Tal ato objetivou o ataque aos direitos trabalhistas, sociais e previdenciários, representando assim, a intensificação do projeto neoliberal, cujos reflexos também têm repercussão sobre os trabalhadores em relação ao trabalho, suas formas organizativas, para as políticas sociais, como a educação pública. Trata-se assim, de uma nova fase da história do país, de regressão nos setores sociais, colocando novos desafios ao movimento sindical na construção de estratégias no atual cenário político, pois foi intensificado

[...] O pesado ajuste fiscal para assegurar ao capital rentista o pagamento dos juros da dívida pública, a abertura e a privatização da economia brasileira para atender ao capital internacional e os cortes de direitos trabalhistas e sociais são os principais objetivos do governo interino e, correlatamente, o principal motivo da mobilização contra o golpe de Estado institucional (JUNIOR, 2016, p.25).

Temer pode ser considerado o responsável pela retomada do *Consenso de Washington* em seu curto tempo de mandato, pois promoveu uma série de reformas. Porém pela condução antipopular, ou seja, sem a participação e consulta do povo é mais apropriado classificar como contrarreformas. Trata-se de um governo que focalizou decisões e ações que privilegiam uma política que atende os interesses da classe dominante, que segue as determinações de organismos internacionais, que não respeita setores organizados da sociedade e espaços de participação social, que favoreceu empregadores em detrimento dos trabalhadores.

[...] o objetivo de um golpe parlamentar é implantar uma agenda política, econômica e social que não passou pelo crivo do voto popular, impõe-se ao grupo golpista a urgente ocupação e rateio de todos os postos estatais. As primeiras ações do governo Temer demonstram inclinação antipopular e desmanche da rede de proteção social constitucional, numa ‘avalanche de legislação tentando redesenhar o território político e social do país. Provando assim que não faz parte da agenda dos usurpadores patrocinar debates públicos (GUILHERME, 2016, p.14).

¹³¹ O impeachment de Dilma Rousseff tramitou durante 3 (três) anos, após processo iniciado no Senado Federal. Em 31/08/2016 foi a votação em plenário pelos senadores que validaram o afastamento permanente de Dilma do cargo de presidenta.

Uma Ponte para o Futuro (2015) classificado como um programa destinado a preservar a economia brasileira, tornando viável seu desenvolvimento, é a materialização dos interesses políticos e econômicos que estavam por trás do impedimento de Dilma. O discurso alinhado a uma visão progressista por demonstrar a necessidade devolver ao Estado “a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos” (BRASIL, 2015, p.2), na verdade representa o desmonte do Estado interventor.

O documento evidencia como um dos grandes desafios para a superação da crise fiscal e, principalmente econômica que repercute na retração do PIB, alta inflação, juros muito elevados, desemprego crescente, paralisação dos investimentos produtivos, seria a procura do entendimento e a cooperação, o consenso, por meio da formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial capaz de produzir num prazo curto, todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional.

A crise fiscal é traduzida em déficits elevados, no endividamento do Estado, tornando-se o mais importante obstáculo para a retomada do crescimento econômico. O desequilíbrio fiscal significa: aumento da inflação, juros muito altos, incerteza sobre a evolução da economia, impostos elevados, pressão cambial e retração do investimento privado. Tudo isso resulta em estagnação ou retração econômica (BRASIL, 2015).

Nestes termos, o grave risco em que se encontra o Brasil exige reformas estruturais para conter o crescimento da despesa, de forma a tornar o Estado ativo e também moderno. Um ajuste fiscal de caráter permanente que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, para a retomada do crescimento, para conter o agravamento da crise. Seguindo essa lógica,

[...] o Estado deve ser funcional, qualquer que seja o seu tamanho. Para ser funcional ele deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade. Ele faz ambas as coisas através dos tributos, dos gastos públicos e das regras que emite. Essas são tarefas da política e, por isso, é justo dizer que o crescimento econômico duradouro e sustentável é uma escolha da política, do sistema político e dos cidadãos como agentes políticos. (BRASIL, 2015, p.4).

Apesar de destacar que não há relevância o tamanho do Estado, no sentido de ser provedor ou se afastar dessa função, a concepção de Estado presente no documento sinaliza para o constante acionamento do mercado. Assim, pode-se entender que as

parcerias que se estabelecem entre Estado e empresas privadas são mecanismos para garantir a manutenção do neoliberalismo. Significa que o Estado recua ao estabelecer parcerias com o setor privado.

Assim, o neoliberalismo se mostra como uma teoria econômica que não se aplica de forma estanque, fixa, podendo assumir formas variadas, com diferentes ênfases, princípios e modos, em lugares e tempos distintos (LOCKMANN; MACHADO, 2018). Nesse sentido, pode não haver a privatização total dos serviços públicos, e, sim a substituição da gestão direta pelo contrato de gestão que empurra as políticas sociais para o setor privado, classificado como terceiro setor.

No que se refere às tarefas imediatas para o enfrentamento e solução da crise fiscal, o documento *Uma Ponte para o Futuro* focaliza a mudança de leis e até mesmo de normas constitucionais, resumindo-se a três pontos fundamentais: fim da vinculação de receita e da indexação salarial e nova regra orçamentária. Como justificativa é enfatizado que as despesas públicas primárias, ou não financeiras, crescem sistematicamente acima do crescimento do PIB, a partir da Constituição de 1988.

Em parte estes aumentos se devem a novos encargos atribuídos ao Estado pela Constituição, muitos deles na área da saúde, da educação e na assistência social. Mas esta mesma Constituição e legislações posteriores criaram dispositivos que vinculam receitas obrigatórias, tornando muito difícil a administração do orçamento, pois são despesas a serem cumpridas.

Somado a isso, foram indexadas rendas e benefícios a vários segmentos, sem considerar as situações de desequilíbrio entre receitas e despesas, tornando impossíveis ações de ajuste, quando necessários (BRASIL, 2015). Para corrigir as disfuncionalidades da Carta Magna e reordenar com mais justiça e racionalidade os conflitos distributivos arbitrados pelos processos legislativos e as ações dos governos, as reformas legislativas são o primeiro passo da jornada e precisam ser feitas rapidamente, para que todos os efeitos da trajetória fiscal prevista produzam plenamente seus efeitos já no presente.

[...] é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada (BRASIL, 2015, p.9).

Nesse sentido, a vinculação constitucional de receitas alocadas na educação básica deve ser alvo de desregulamentação, flexibilização, seguida de cortes no orçamento para atender aos interesses do capital. Portanto, na gestão de Temer a educação não era prioridade, pois a receita pública destinada para a área, considerada insuficiente por setores da sociedade para garantir padrões mínimos de qualidade (CAMARGO; JACOMINI, 2015) era vista como promotora do desequilíbrio fiscal.

Na prática, a desvinculação significa retirar recursos da educação e direcionar para a reprodução do capital por meio do pagamento da dívida pública¹³², em um sistema tributário que mais onera pesadamente os trabalhadores no pagamento de impostos¹³³. Assim, a consolidação e a expansão do direito à educação no orçamento público não passa pelo atendimento das demandas da classe trabalhadora, o controle social por direitos já regulamentados e, sim pela regressividade sobre o financiamento da educação básica nas fontes de custeio.

Outro elemento para o novo orçamento é o fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários, que se justifica pelo fato da indexação dos gastos públicos agravarem o ajuste em caso de alta inflação. Assim, a cada ano, o Congresso, na votação do orçamento, decidirá, em conjunto com o Executivo, os reajustes que serão concedidos. Tal medida tem repercussão para o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), pois pode ser mantido o mesmo valor mínimo por aluno do ano anterior, significando na prática o congelamento de salários dos profissionais do magistério.

A indexação das rendas pagas pelo Estado realiza uma injusta transferência de renda, na maioria das vezes prejudicando as camadas mais pobres da sociedade. Quando a indexação é pelo salário mínimo, como é o caso dos benefícios sociais, a distorção se torna mais grave, pois assegura a eles um aumento real, com prejuízo para todos os demais itens do orçamento público, que terão necessariamente que ceder espaço para este aumento. Com o fim dos reajustes automáticos o Parlamento arbitrará, em nome da sociedade, os diversos reajustes conforme as condições gerais da economia e das finanças públicas.

¹³² Em 2016 a dívida pública foi refinanciada, custando aos cofres público 804,6 bi, ou seja, 24,03% do Fundo público.

¹³³ De acordo com Salvador (2012, p.149) o capital foi o maior ganhador do sistema tributário construído nos governos FHC e Lula. O sistema financeiro paga menos imposto que o restante da sociedade.

Outra regra nova do orçamento é a ideia de “orçamento com base zero”. “Significa que a cada ano todos os programas estatais serão avaliados por um comitê independente, que poderá sugerir a continuação ou o fim do programa, de acordo com os seus custos e benefícios”, bem como, quando houver mudança completa das condições econômicas (BRASIL, 2015, p.10). Desse modo, o documento não menciona a participação popular na tomada de decisões em relação à avaliação de programas que integram políticas públicas.

Assim, o poder de decisão sobre a permanência de políticas, programas ou projetos será do Congresso, este será soberano e dará a palavra final. Será assim, proposta a criação de uma instituição que articule e integre o Poder Executivo e o Legislativo, como uma Autoridade Orçamentária, com competência para avaliar os programas públicos, acompanhar e analisar as variáveis que afetam as receitas e despesas, bem como acompanhará a ordem constitucional que determina o equilíbrio fiscal como princípio da administração pública.

Nessa perspectiva, a concepção de democracia presente no documento rejeita a igualdade política, vinculada ao conceito que concebe o poder amplamente distribuído. Esta atribuição igualitária supera as diferenças de classe social, não sendo vista como empecilho que possa influenciar a capacidade dos trabalhadores intervirem no processo político de participação, de exercerem o controle social sobre a repartição do Fundo público e em termos de formulação, deliberação das políticas educacionais, garantindo dignidade política aos indivíduos.

Conclui-se assim que, no governo Temer a transferência de renda, as políticas sociais, de proteção social são consideradas responsáveis pela crise fiscal, as grandes vilãs que inviabilizam o desenvolvimento econômico do país, o que exige um novo regime fiscal, voltado para o crescimento, por meio da desregulamentação de normas legais para o Estado se tornar mais moderno e eficiente, sobretudo no que se refere ao orçamento público, considerado fonte permanente de desequilíbrio.

Para coroar o novo regime¹³⁴ é proposto o equilíbrio fiscal de longo prazo como um dos princípios constitucionais que deve obrigar a Administração Pública, por meio

¹³⁴ Antes mesmo da EC n.95 ser colocada em prática na educação, o governo ilegítimo de Michel Temer contingenciou recursos do orçamento do Ministério da Educação, cortou repasses para despesas correntes e para investimentos das Universidades e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, comprometendo o dia a dia das Instituições e reprimindo a oferta de novas vagas, restringiu o acesso dos estudantes ao Financiamento Estudantil (FIES), destituiu o Fórum Nacional de Educação, a fim de controlar as ações do Colegiado que era para ser o principal canal de participação da sociedade na gestão

da aprovação de uma lei complementar de responsabilidade orçamentária para tornar possível à adaptação às circunstâncias excepcionais. Tal procedimento fiscal¹³⁵ foi regulamentado com a Emenda Constitucional n.95/2016, que congela durante 20 (vinte) anos os gastos com as políticas sociais, portanto, estará em vigor até 2036, se não houver correlação de forças¹³⁶ suficiente e condições políticas que permitam revogá-la por meio de um Referendo no âmbito do processo mobilizatório, coletivo e popular. Nesse processo,

O governo de Michel Temer encaminhou, em 16 de junho de 2016, ao Congresso Nacional (CN), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016 para estabelecer um novo regime fiscal, com o objetivo de impor limites ao crescimento da despesa primária da União no longo prazo. Essa iniciativa foi antecedida de medidas governamentais de curto prazo, principalmente do anúncio de uma nova meta fiscal para 2016 (DIEESE, 2016, p.2).

Com o fim do processo de tramitação e aprovação da PEC, esta passou a integrar a Carta Magna como Emenda Constitucional n. 95/2016¹³⁷ que estabeleceu um novo regime fiscal, com impacto positivo sobre o pagamento da dívida na atual conjuntura econômica brasileira. Em contrapartida, trouxe perdas ao financiamento dos direitos fundamentais sociais constitucionalmente garantidos como despesas mínimas obrigatórias, como a educação.

educacional, além de fomentar a negociação das entidades civis com o governo, e em especial com o MEC (CNTE, 2016).

¹³⁵ O primeiro passo da mudança na meta fiscal foi dado em 28 de março de 2016, quando o governo de Dilma Rousseff enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que, entre outras coisas, previa tal medida. O Projeto de Lei nº1 de 2016-CN previa um superávit de R\$ 2,7 bilhões, podendo chegar a um déficit de R\$ 96,7 bilhões (DIEESE, 2016, p.2).

¹³⁶ No processo de tramitação da PEC 241 do teto de gastos houve resistência dos partidos de oposição na Câmara dos deputados (PCdoB, PSOL, PT) para tentar inviabilizá-la. Na votação em primeiro turno, foram rejeitadas todas as propostas de alteração apresentadas pela oposição e que foram votadas separadamente. O primeiro retiraria dos limites de gastos os recursos da saúde e da educação. O segundo solicitava a realização de um referendo popular em 2017 para que os brasileiros pudessem decidir se concordam ou não com o novo regime fiscal. O terceiro sugeria um limite de gastos também para o pagamento de juros e encargos da dívida pública da União (CARVALHO, 2020, p.81).

¹³⁷ A Emenda Constitucional n.95/2016 foi de iniciativa do Presidente da República em exercício Temer. Segundo a associação Auditoria Cidadã da Dívida a EC n.95/2016 deixou os gastos da chamada dívida pública fora do teto de gastos, sem controle ou limite algum, enquanto todos os gastos relacionados à manutenção da estrutura do Estado e serviços prestados à população estão submetidos a injustificado teto rebaixado, o que tem paralisado a possibilidade de investimentos em áreas essenciais, deixando a população desassistida em seus direitos constitucionais básicos.

Isso porque, impedirá investimentos financeiros necessários à manutenção dos serviços públicos, em inovações tecnológicas, “aumentos de remuneração, contratação de pessoal, o que se faz necessário em virtude do crescimento demográfico, e em virtude dos objetivos e fundamentos constitucionais, voltados a um projeto constituinte de um Estado de Bem Estar-Social” (CARVALHO, 2020, p.81). Nessa direção,

[...] a necessidade de cumprir a meta de superávit primário (economia necessária para pagamento dos juros da dívida pública) impulsionou o governo a apresentar essa proposta de mudanças no regime fiscal brasileiro. Com isso, o projeto constituinte de 1988 do Estado de Bem Estar Social encontrou seu limite no sistema da dívida pública, que exerce hoje grande constrangimento sobre a Constituição e sobre os serviços públicos. O que a EC 95/2016 veio apenas traduzir ao priorizar o pagamento da dívida em detrimento do financiamento de serviços públicos essenciais. (CARVALHO, 2020, p.81)

Na CF a educação é considerada despesa obrigatória e vinculada, uma vez que há gastos mínimos obrigatórios do orçamento a ser destinados a essa área. Além do mais, existe um elo normativo entre a fonte e a destinação desses gastos, pois a quantia de no mínimo 18% (dezoito por cento) da receita da União tem que necessariamente ser gasta com a educação e, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) os estados e municípios. Desse modo, a EC n.95/2016 tem como efeito prático limitar a discricionariedade da administração pública na alocação de seus gastos, ao estabelecer diretrizes financeiras aos governantes futuros.

Ademais, sob a lógica do novo regime fiscal as políticas sociais são expropriadas para remunerar os investimentos dos donos da dívida pública brasileira, tendo impacto sobre o financiamento da educação básica pública, uma vez que, haverá apenas a reposição das perdas inflacionárias com base no exercício anterior, sendo proibido o aumento real de gastos. Logo, as regras do novo regime não permitem o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia tiver crescimento significativo (CARVALHO, 2020).

[...] o total dos R\$ 129,7 bilhões destinados ao orçamento da educação no ano de 2016. Desse valor, R\$ 51,6 bilhões são do piso constitucional de 18%. Deste segundo valor, R\$ 50,5 bilhões são despesas obrigatórias e financeiras, como pagamento de salários de professores e aposentadorias. Com a desvinculação, portanto, a

educação pode perder metade do seu orçamento, que é imprescindível para a própria manutenção. A expansão do serviço está vedada, pois implica em aumento de despesa real, a não ser que seja acompanhada de corte em outras áreas [...] (MARIANO, 2017, p.).

A perda financeira tem repercussão na aplicação de 10% (dez por cento) do PIB na educação básica pública prevista na meta 20 (vinte) do PNE, uma vez que, a lei que regulamenta o Plano foi transformada em lei morta em decorrência da Emenda Constitucional 95. Nesse sentido, a PEC também inviabiliza as metas 17 (dezesete) e 18 (dezoito) do PNE, que tratam da valorização salarial do magistério e das carreiras dos profissionais da educação, além de impedir a expansão de matrículas e a implementação do Custo Aluno Qualidade (CNTE, 2016). Assim, na prática a Emenda 95 de iniciativa do governo Temer, suspendeu por duas décadas a vinculação constitucional de impostos da União para a educação.

Segundo Nota Técnica do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos (DIEESE), na qual é feita a projeção do teto dos gastos aplicado se estivesse em vigor entre os anos de 2002 a 2015, fica demonstrado que o orçamento da educação seria significativamente reduzido se o regime fiscal tivesse sido implementado desde 2003. Com a nova regra, a redução seria de 47% (quarenta e sete por cento), no período, ou seja, de R\$ 377,7 bilhões (DIEESE, 2016).

Nessa direção, de acordo com os dados do SIGA Brasil, em 2017 foi alocado do orçamento efetivo da União R\$ 131,5 bi (5,97% do Fundo público) em educação e R\$ 25,4 bi na educação básica; em 2018 R\$ 118,1 bi (5,19% do Fundo público) e R\$26,1 bi no ensino básico; em 2019 R\$ 115,1 bi (5,06% do Fundo público) e R\$ 24,6 bi. Observa-se queda nos gastos com a educação do percentual de 12,7%, enquanto que na educação básica a redução foi de 2,4 %, seguindo a lógica de minimização dos repasses, de forma a precarizar o ensino público, rumo à privatização da educação pública.

Pode-se afirmar que o governo Temer promoveu o desmonte do Estado brasileiro, ao desconstruir seu papel de interventor e provedor das políticas de proteção social, conquistada em governos de corte social democrata e desenvolvimentista, segundo um padrão periférico de política social. O tripé do ajuste fiscal consiste na redução estrutural das despesas públicas, na diminuição do custo da dívida pública e o crescimento do PIB, ou seja, “consiste em garantir o pagamento dos juros da dívida

pública aos bancos à custa dos gastos com educação, saúde e programas sociais do governo” (BRAGA, 2016, p.52).

Outros retrocessos colocados em prática que mudaram o caminho da política econômica e social implementada até então, uma série de medidas de austeridade¹³⁸, de subtração de direitos e de liberdades democráticas que encontraram movimentos de resistência, mas que não foram suficientes para barrar os retrocessos. No campo educacional e trabalhista destaca-se:

1. A aprovação da Base nacional Comum Curricular (BNCC/2018) versa para a formação tecnicista dos estudantes das escolas públicas, censura aos professores, engessamento de conteúdos pedagógicos, inibição de reflexões críticas sobre a condição social da imensa maioria da população e ainda transforma direitos de aprendizagem em competências e habilidades, direcionando o ensino para a gestão de resultados, meritocrático.

2. A reforma do ensino médio¹³⁹ (Lei 13.415/2017), que tornou apenas Português e Matemática, disciplinas obrigatórias e criou itinerários formativos visando à formação de mão de obra barata, legalizou a parceria público-privado com a utilização das tecnologias à distância, alterando o financiamento dessa etapa da educação básica, assim como, deu abertura para que profissionais com “notório saber” lecionarem disciplinas antes ocupadas por profissionais com Licenciatura Plena na área da educação.

3. Aprovação da Lei da terceirização¹⁴⁰ (Lei 13.429/2017) que repercute na estabilidade dos trabalhadores e trabalhadoras em educação e ao legalizar a terceirização de atividades meio e fim permite que qualquer trabalhador, independentemente de profissão regulamentada ou de formação, possa se transformar

¹³⁸ No plano econômico a austeridade resulta na concentração de renda nas mãos de poucos; redução de salários, corte dos gastos com as políticas sociais, sacrificando quem mais precisa; aumento do lucro dos bancos, do mercado financeiro e todos aqueles que se beneficiam com os altos juros da dívida; é benéfico aos grupos econômicos que querem transformar a saúde, a educação e outros direitos em mercadorias, privatizando tudo.

¹³⁹ O Congresso Nacional ao aprovar a Medida Provisória (MP) nº746, de autoria de Michel Temer, transformada na Lei 13.415, além de fragmentar a educação básica, desvinculando parte do ensino médio da proposta curricular comum a todos os estudantes, fomentou a privatização e promoveu a desprofissionalização do magistério, ao admitir no artigo 61 da LDB bacharéis com “notório saber” reconhecidos pelos respectivos sistemas de ensino para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional na modalidade de Educação Técnica (CNTE, 2017).

¹⁴⁰ A Lei 13.429, que instituiu a terceirização ampla e irrestrita, inclusive no serviço público, juntamente com a reforma trabalhista, limitaram a perspectiva de ampliação dos quadros dos profissionais efetivos, qualificados e valorizados nas escolas públicas. Com isso, as estratégias 18.1, 18.3 e 18.4 do PNE tornam-se preceitos legais de papel (CNTE, 2017).

em pessoa jurídica, liberando o contratador/governo das obrigações e encargos. Assim, “[...] diferente do trabalhador contratado, não tem jornada definida, descanso semanal remunerado, FGTS, férias, 13º, enfim, direitos trabalhistas e previdenciários” (PERES, 2014, p.15).

4. Reforma trabalhista (Lei 13.467/2017), retirou direitos, precarizou o trabalho e enfraqueceu a organização sindical, além de romper com a lógica “civilizatória, democrática e inclusiva do Direito do Trabalho, por meio da desregulamentação ou flexibilização de suas regras imperativas incidentes sobre o contrato trabalhista” (DELGADO; DELGADO, 2017, p.41).

A flexibilização dos direitos trabalhistas e a adaptação ao mercado, trazem retrocessos para a classe trabalhadora. Tais mudanças geraram novos desafios na organização do trabalho e para as entidades de classe no enfrentamento ao capitalismo em suas formas e funcionamento na conjuntura atual.

A interinidade de Michel Temer comprovou aquilo que já se antecipava. O governo avança o mais rápido que pode na agenda de retrocesso que se deseja impor ao país – entrega do patrimônio público, avanço do fundamentalismo, retirada de direitos trabalhistas, criminalização do pensamento crítico, recuo da legislação ambiental, arbitrariedade escancarada da força policial, cortes nas políticas sociais, tributação regressiva. O Supremo Tribunal Federal, suposto guardião da Constituição, permanece inerte; na verdade, são volumosas as evidências de que muitos de seus integrantes foram partícipes da trama para afastar a presidente (MIGUEL, 2016, p.32).

Nessa direção, Scaff, Gouveia e Ferraz (2018, p.245) destacam que com a consolidação do golpe em 2016, o governo de Michel Temer deu início a um processo de contrarreformas “que avançam contra os principais direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988, especialmente no que se refere às políticas sociais e à participação social nos processos de elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas públicas”.

De fato, o documento *Uma Ponte para o Futuro* resume bem a neutralização da participação popular, pois o poder de decisão sobre a permanência de políticas, programas ou projetos fica centralizado no Congresso, responsável pela palavra final. Para tanto, propõe-se a criação de uma instituição que articule e integre o Poder Executivo e o Legislativo, como uma Autoridade Orçamentária, com competência para avaliar os programas públicos, acompanhar e analisar as variáveis que afetam as receitas

e despesas, bem como acompanhar a ordem constitucional que determina o equilíbrio fiscal como princípio da administração pública.

Seguindo essa lógica antidemocrática foi revogada a nomeação de doze conselheiros indicados por trinta e nove entidades civis de educação na composição do Conselho Nacional de Educação (CNE), via Decreto Executivo de 26/04/2017 e Portaria n. 577 de 27/04/2017. O Conselho tem o importante papel na definição de normas, acompanhamento e avaliação de políticas educacionais, na discussão de temas relacionados aos direitos humanos, tais como gênero, orientação sexual e raça.

Com a intervenção autoritária no espaço participativo, o calendário da Conferência Nacional de Educação (CONAE/2018), estabelecido pela Lei 13.005/2014 (PNE/2014-2024) ficou prejudicado, o que também mobilizou as entidades representativas a se retirarem coletivamente do Fórum Nacional de Educação (FNE) e a criarem o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE).

O Fórum popular, composto por entidades comprometidas com a defesa e o acesso à educação pública, como a CNTE, foi contrário à intervenção unilateral e autoritária, por isso, organizou e promoveu a Conferência Nacional Popular de Educação (2018), “visando à retomada da democracia no país e das vozes da sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais e das entidades educacionais; uma reafirmação do compromisso com uma educação verdadeiramente transformadora” (CONAPE, 2018).

O espaço foi organizado democraticamente, pode ser descrito como meio de resistência e luta, objetivando a intervenção crítica em relação ao cumprimento das metas e estratégias do PNE (2014-2024). Além de propor políticas e ações a serem inseridas nos eixos temáticos contidos em um documento base, dentre eles, o financiamento da educação, transparência e controle social dos recursos. Pode-se assim afirmar que a Conferência Popular propiciou o debate em defesa da escola pública, significou o fortalecimento da democracia, ao promover a formulação, reformulação de pontos relevantes para o avanço da educação pública, assim como para a avaliação do PNE.

Em vista disso, a atuação política do Fórum demonstra a tomada de posição e uma atuação determinada pelos interesses da classe trabalhadora, pela união de forças políticas que se organizaram na sociedade civil para resistir em defesa do ensino público. Esse movimento social interfere na política educacional, entendida aqui como

não linear, pois resulta de múltiplas causas, influências, determinações, que se situa como expressão contraditória da realidade, como unidade dialética do fenômeno e da essência.

Michel Temer também publicou a Portaria n.233/2018 que além de comprometer a implementação do CAQi, alterou a denominação da antiga Comissão Interinstitucional do Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação (CPACEB) e excluiu do Comitê Permanente as entidades da sociedade civil, ou seja, a CNTE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, deixando apenas a representação do Fórum Nacional de Educação, o qual havia se tornado braço institucional do MEC após sua recomposição que culminou na saída de inúmeras entidades de sua estrutura original (CNTE, 2019). Tal ação reforça que se tratou de um governo alinhado a práticas antidemocráticas e antipopulares, por uma conjuntura política marcada pelo enfraquecimento do controle social sobre as ações do Estado.

Com o fim do cumprimento do segundo mandato de Dilma pelo presidente interino Michel Temer, em 2018, Bolsonaro foi eleito presidente no segundo turno com 54% (cinquenta e quatro por cento) dos votos válidos, interrompendo a trajetória política de vitórias do PT nas urnas. O período eleitoral foi marcado por uma conjuntura na qual sobressai o uso do moralismo, o discurso de combate à corrupção, de inauguração de um suposto novo ciclo de mudanças na política.

3.5 Governo do Presidente Bolsonaro (2019-2022)

O sucessor de Temer, o presidente Bolsonaro, não diverge da política de retomada da lógica neoliberal no Estado brasileiro, pois adota o mesmo princípio do ajuste fiscal sob o argumento da crise financeira provocada pelo alto investimento nas áreas sociais, que há um descontrole¹⁴¹ fiscal, pois o Estado gasta mais do que arrecada, o que foi potencializado com o Covid 19. Segue assim, as orientações do *Consenso de Washington* que se tornou “prática ativa dos governos federais desde 1995,

¹⁴¹ Bolsonaro utilizou o discurso da Covid 19 para avançar nas contrarreformas. Mesmo com cerca de 200 mil mortes pela Covid-19 até a primeira semana de 2021, Bolsonaro afirmou a apoiadores que não conseguiria fazer nada “com o país quebrado”, ao se referir a uma possível revisão da tabela do Imposto de Renda. Segundo ele, a crise financeira seria consequência do Covid 19, potencializada pela mídia. No dia seguinte disse que “o Brasil está uma maravilha” e, mais uma vez atacou a imprensa brasileira, classificando-a como sem vergonha.

intensificado por Michel Temer (2016-2018) e Bolsonaro na atualidade” (SILVA JÚNIOR, 2020, p.1-2).

Quando candidato defendeu abertamente um “Estado Menor”, ou seja, já acenava para uma política econômica que se distancia da igualdade social. O significado disso na prática se traduz na flexibilização das Leis Trabalhistas, na desregulamentação dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 88 que avança por meio de reformas, como a reforma da Previdência, proposta de reforma administrativa, desvinculação de recursos constitucionais destinados à saúde e educação, cortes no orçamento nas áreas sociais, ou seja, medidas regressivas que representam o desmonte do aparelho estatal, o aumento da concentração¹⁴² de renda e riqueza produzidas pelos trabalhadores, enfim, a neutralização do controle social que traz impactos diretos para a educação básica pública e aos trabalhadores em educação.

Jair Messias Bolsonaro (PSL¹⁴³) foi eleito em 2018, no segundo¹⁴⁴ turno, após vencer Fernando Haddad (PT), contando com o apoio dos partidos: Partido Social Liberal (PSL), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Social Cristão (PSC). Este sucedeu o então presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia (MDB/2016-2018) para cumprir o mandato de 2019 a 2022.

A chapa formada pelo capitão reformado Jair Bolsonaro e o general da reserva Hamilton Mourão tem como principal base de sustentação o Exército brasileiro. Assim, para a chegada de Jair Bolsonaro¹⁴⁵ à presidência o mesmo valeu-se de uma retórica reacionária, de extrema direita, com características punitiva e socialmente intolerantes, como alternativa de poder, como se fosse uma opção vinda de fora do sistema político

¹⁴² A dívida segue sugando os recursos do país, servindo para pagar os juros da própria dívida, enquanto as áreas sociais seguem prejudicadas. O valor real do salário mínimo, por exemplo, é congelado em 2022, conforme consta no texto do PLDO, para preservar o privilégio aos rentistas. Tudo para privilegiar o pagamento de uma dívida que consome cerca da metade do orçamento federal, e que jamais foi auditada com a participação da sociedade.

¹⁴³ O Partido Social Liberal (PSL) é liberal no aspecto econômico, mas defende o conservadorismo nos costumes.

¹⁴⁴ Após o resultado das urnas no primeiro turno Bolsonaro acusou de ter havido fraude nas urnas eletrônicas. Durante o segundo turno, em diversos momentos, afirmou que caso fosse derrotado não aceitaria o resultado das urnas, pois se trataria de nova fraude. Tal atitude demonstra que o então candidato já destoava do paradigma do Estado Democrático de Direito, segundo o qual a vontade popular é soberana, seja por meio do voto direto, de mecanismos de participação e controle social conquistados pela sociedade brasileira em sua história política contemporânea.

¹⁴⁵ Apesar de apresentar-se como alternativa ao sistema político vigente, antes de se eleger presidente Jair Bolsonaro cumpriu 7 (sete) mandatos como deputado federal, entre 1991 a 2018 pelo estado do Rio de Janeiro. Ao longo de sua carreira política foi filiado ao PPR (1993-1995); PPB (1995-2003); PTB (2003-2005); PFL (2005); PP (2005-2016); PSC (2016-2017) e o PSL (2018-2019). No final de 2019 desfilou-se do PSL e lançou a criação de um novo partido o Aliança pelo Brasil que não se efetivou na prática. Atualmente permanece sem legenda partidária.

para garantir a moralidade, combater a corrupção com pessoas de bem, ou, de maneira mais radical, ao invés de mecanismos institucionais constituídos pela sociedade política.

Nessa perspectiva, a eleição de Bolsonaro representaria uma espécie de renovação dos quadros políticos, a manutenção da ordem pública com ação policial¹⁴⁶ repressiva, contando com o uso irrestrito de armas¹⁴⁷ de fogo. Além destes, outros elementos foram influenciadores do resultado final das eleições, para a entrada dos militares no centro do poder político via voto popular.

Almeida¹⁴⁸ (2019) em artigo intitulado *Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira*, traça um panorama geral da crise brasileira que pode ter contribuído com a ascensão de Bolsonaro à presidência da república. Para ele, a crise no cenário brasileiro consiste na eclosão de protestos de junho de 2013, em São Paulo, polarizada nas eleições de 2014, aprofundada com o *impeachment* de Dilma em 2016.

Tais acontecimentos tiveram desdobramentos no plano político eleitoral, em 2018, se sobressaindo a polarização entre democracia, de um lado, que se alinha aos direitos civis e sociais assegurados na Constituição de 1988, a defesa dos direitos humanos e das diferenças; a redução da desigualdade social; a importância do Estado na intervenção da economia e na proteção social e, de outro, o regime autoritário, o conservadorismo, o Estado mínimo aos trabalhadores e máximo para a classe dominante.

O contexto político durante e antes do processo eleitoral brasileiro foi muito favorável à direita reacionária. O afastamento de Dilma, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), profundamente manchada pela corrupção, assim como, o próprio partido, impulsionou a rejeição da política institucional, dando espaço e estímulo para

¹⁴⁶ Segundo Dados do Monitor da Violência, uma parceria entre o Núcleo de Estudos da Violência da USP, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Portal de Notícias brasileiro G1, houve alta da violência dos casos de policiais mortos e de pessoas mortas por policiais registrados em todo o país. Os assassinatos cresceram 6% no primeiro semestre de 2020, apesar do período de isolamento social devido ao COVID-19.

¹⁴⁷ Desde o período da campanha Bolsonaro mostrou-se adepto ao uso de armas de fogo. Um dos símbolos de sua campanha foi o gesto com os dedos que representavam armas e uma das promessas durante o processo eleitoral foi a flexibilização do porte e da posse de armas. Em 2019 foram propostos pelo governo federal duas propostas para alterar o Estatuto do Desarmamento, o PL 3.723/2019 que flexibiliza o porte de armas de colecionadores, atiradores desportivos, caçadores e o PL 6.438/2019, que possibilita a aquisição de até dez armas de fogo, bem como, munições e acessórios a profissionais, agentes de trânsito, advogados, peritos criminais. Em dezembro de 2020 zerou impostos para importação de armas (revólveres e pistolas) a partir de janeiro de 2021, o que segundo analistas favorece e abastece o crime organizado, além do fim da alíquota repercutir na queda da receita. Contudo, a medida foi suspensa pelo STF.

¹⁴⁸ Ronaldo de Almeida é professor do departamento de antropologia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

seu negacionismo. Justamente nesse “vácuo que surgem os salvadores da pátria, impostores moralistas e exterminadores de rostos, multiplicidades, diferenças e intervalos de uma democracia ainda em formação e mais uma vez atacada em nome de um projeto oligarca de poder” (GOMES, 2016, p.41).

Além do aprofundamento do descrédito dos políticos e da política, com as políticas de proteção social, os mais pobres tenderam a se empoderar com a criação de oportunidades em termos de escolaridade, consumo de produtos e de bens de serviço, maior acesso ao mercado de trabalho, causando certa pressão e revolta das classes médias que se sentiram “desprotegidas”.

Isso porque, não se viram contempladas pelas políticas dos governos petistas, pelo fato de não possuírem atributos de vulnerabilidade (cor da pele, condições materiais, por exemplo). Todavia, esses setores se beneficiaram indiretamente dos efeitos da economia aquecida pelo consumo, o que não foi suficiente, pois entraram em uma *onda conservadora*¹⁴⁹ de princípio moral, cultural e político também influenciado pela tecnologia digital (ALMEIDA, 2019).

Nesse sentido, foi intenso o uso das redes sociais para a divulgação de notícias falsas¹⁵⁰ (*fake news*), desde o período da campanha eleitoral, como a suposta distribuição às instituições educacionais públicas do chamado *kit gay*, mamadeira de piroca, a narrativa sobre o predomínio do pensamento do educador Paulo Freire¹⁵¹ no ensino público, como causa da baixa qualidade do ensino e pela formação de “esquerdistas marxistas”, impulsionaram a campanha de Bolsonaro e pavimentou o caminho para o avanço da agenda neoliberal conservadora. Fernando Haddad foi muito

¹⁴⁹ Para Peroni (2008, p.196-197) os neoliberais se aproximam da teoria conservadora, isto é, a valorização de preconceitos, das tradições para organizar a sociedade; também o anti-iluminismo, a naturalização das desigualdades e o conhecimento disperso são pontos de consenso entre a teoria conservadora e neoliberal.

¹⁵⁰ Foi instalada em setembro de 2019, na Câmara dos Deputados e Senado Federal, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das *fake news* para investigar a existência de uma rede de produção e propagação de notícias falsas e de assédio virtual nas redes sociais, também disseminadas para influenciar as eleições em 2018. Já foi apurado que há uma rede financiada por empresários e com recursos públicos, integrada por políticos e agentes públicos para a disseminação de informações falsas com o objetivo de manchar biografias, espalhar o caos e o medo, bem como, influenciar pleitos eleitorais. Alinhado às investigações da CPMI a Polícia Federal fez uma operação relacionada ao inquérito do STF que apura informações falsas e ameaças à Corte, cujos alvos foram aliados do presidente Jair Bolsonaro, como o ex-Deputado Roberto Jefferson, atualmente presidente do PTB.

¹⁵¹ Desde 2012, por meio da Lei Federal nº 12.612, o educador pernambucano Paulo Freire foi outorgado com o título de patrono da educação brasileira. O dia 14 de dezembro de 2017 representou uma importante vitória aos trabalhadores que lutam por uma educação emancipadora. A Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal decidiu por unanimidade rejeitar a sugestão legislativa que pretendia retirar do educador Paulo Freire o título de patrono da educação brasileira (CNTE, 2017).

atacado e responsabilizado por ter sido Ministro da Educação no governo Lula (2005-2012) e Dilma (2011-2012).

Após a votação do primeiro turno, foi possível compreender a influência das redes sociais digitais na produção de notícias, narrativas e versões. Surpreendeu o fato de Bolsonaro ter conseguido tanta aprovação, apesar do ínfimo tempo de horário eleitoral. As razões para seu excelente desempenho, na verdade, foram várias: o forte antipetismo, o apelo das candidaturas consideradas antissistêmicas e o desejo por novos nomes, entre outras. O que pareceu inesperado a todos os concorrentes, contudo, foi o uso intensivo e estratégico das redes sociais, sobretudo da plataforma WhatsApp, para a geração e difusão de *fake news* (ALMEIDA, 2019, p. 203).

Assim, enquanto a grande mídia televisiva teve uma atuação significativa na legitimação do golpe jurídico-midiático-parlamentar contra a ex-presidenta Dilma, por ainda se tratar de uma fonte de informação que influencia as pessoas e legitima as narrativas políticas, para a eleição de Bolsonaro foi vez da intensificação das notícias falsas nos aparelhos celulares e computadores tratados por Almeida (2019) como um dos vetores sociais que encontrou na candidatura de Jair Bolsonaro a melhor representação e não como causas da sua eleição.

Nestes termos, tanto as *fake news* como o moralismo foram fatores que impulsionaram a eleição do atual presidente. Pucci (2020) em *A personalidade autoritária no Brasil em tempos de neoliberalismo e de coronavírus* analisa o ensaio *Antissemitismo e propaganda fascista* escrito por Adorno (2004), para entender a participação da Face Religiosa na construção do autoritarismo político-cultural que permeia o Brasil na atualidade.

O ensaio de Adorno fundamenta-se em um conjunto de propagandas antidemocráticas e antissistêmicas¹⁵² divulgadas por pastores da Costa Oeste dos Estados Unidos nos anos de 1930 a 1940 do século XX. O material analisado é composto principalmente de transcrições taquigráficas de programas de rádio, de

¹⁵² No dia 06/01/2021, dia do reconhecimento da eleição de Joe Biden (democrata), eleito a presidente dos Estados Unidos em 2020, o Capitólio norte americano que abriga o Senado e a Câmara de deputados foi invadido por apoiadores de Donald Trump (republicano), após serem incitados por Trump, via twitter, facebook e em ato convocado em frente à Casa Branca, a reagirem contra uma suposta fraude na eleição americana. Durante a manifestação 4 pessoas civis e 1 policial foram mortos. Os apoiadores compõem diferentes perfis extremistas: que adotam comportamento violento; grupos de supremacia branca; de paramilitares que cresceram no governo de Trump; facistas; nazistas. Apesar da ação antidemocrática o presidente brasileiro não se manifestou oficialmente contrário ao ato e, ainda incendiou a situação ao acusar que no Brasil também há fraude nas urnas eletrônicas, por isso, deveria ser voto impresso e que em 2022 o problema poderá ser bem maior em relação ao ocorrido nos Estados Unidos.

panfletos e publicações semanais, segundo uma perspectiva psicológica na abordagem das técnicas usadas para a formação e manipulação das massas. A partir da interpretação desse material Pucci (2020) relaciona às características do enfoque psicológico da propaganda fascista disseminada por religiosos naquele período com os mecanismos utilizados durante a campanha eleitoral de Bolsonaro. Dentre eles, as notícias falsas e o uso do moralismo:

[...] Os ouvintes eram tratados como uma elite que merecia ser informada sobre os mistérios escabrosos, sobre histórias de escândalos, a maioria delas *fake news*, principalmente excessos sexuais e atrocidades. [...] Utilizavam-se de um discurso calculado racionalmente para provocar efeitos irracionais. Mascaravam suas simpatias pelo nazismo e por ideias totalitárias com a capa da religião (ADORNO, 2004, p. 371-372).

O voto do evangélico e do católico desempenhou importante papel na vitória do atual Presidente. Seu compromisso com esse grupo de eleitores tem se manifestado, “através de inúmeros atos, tais como: a escolha do lema de sua campanha eleitoral: ‘Pátria acima de tudo, Deus acima de todos’; ida a cultos, a encontros, participação em manifestações religiosas; oração antes de seu primeiro discurso presidencial” (PUCCI, 2020, p.5). Apesar disso, o fascismo da Face Religiosa se faz presente no governo Bolsonaro, mas com algumas particularidades, como a substituição das vítimas de ataque e de rejeição: os judeus, os ciganos, os esquerdistas; pelos marxistas culturais¹⁵³, os petistas, os LGBTs, os imigrantes.

Se naquele momento, os pregadores evangélicos, através do rádio e de panfletos, utilizavam-se, disfarçadamente, da capa da religião para destilarem suas mensagens manipuladoras e autoritárias, no Brasil de hoje, em tempos de novas tecnologias da Comunicação, os pregadores religiosos se fazem cada vez mais onipresentes, através do rádio, da televisão e das redes sociais, na divulgação, de forma explícita e articulada, de propostas antidemocráticas (PUCCI, 2020, p.5).

¹⁵³ Marxismo cultural é uma teoria da conspiração, difundida nos círculos conservadores estadunidenses desde 1990. Refere-se a uma suposta forma de marxismo, adaptada a termos culturais pela Escola de Frankfurt, com o objetivo final de destruir instituições e valores tradicionais através do estabelecimento de uma sociedade global, igualitária e multicultural. No Brasil seu principal proponente é Olavo de Carvalho, Bolsonaro e membros de seu governo (PUCCI, 2020). Os professores das Universidades Públicas Federais foram acusados pelo governo Bolsonaro de serem “doutrinadores” marxistas, o pano de fundo dos ataques era ganhar apoio popular para implementar o Projeto Future-se.

Com efeito, o apoio de religiões ao governo conservador reacionário de Bolsonaro tem como pano de fundo interesses políticos e econômicos. Do ponto de vista político social, há a preocupação com o crescimento do ideal socialista, isso porque, nessa forma de organização social, de controle operário, as religiões perdem a função e importância na sociedade civil, uma vez que, como aparelho de Estado têm o papel de manter o consenso em uma sociedade dividida em classes sociais. Ademais, buscam o acesso à parte do financiamento da educação básica para subsidiar instituições privadas, filantrópicas, com ou sem fins lucrativos, de forma a manter o Estado burguês por meio da educação capitalista conservadora, por isso, rejeitam a transformação social.

Aliado ao mecanismo virtual a mídia televisiva também tem tido papel fundamental na construção do consenso em torno da necessidade do ajuste fiscal, de reformas colocadas como imprescindíveis para a recuperação fiscal do país mediante o sacrifício da classe trabalhadora. Dentre as ações que alteram a estrutura do Estado brasileiro, resultando no arrocho fiscal, em um processo de desinvestimento público nas áreas sociais que também atinge a educação básica pública e os trabalhadores em educação, destaca-se:

- a reforma da previdência, via Emenda Constitucional n.103/2019, cujas mudanças se alinham com uma rede de proteção mínima. Dentre os impactos: o rebaixamento dos valores das aposentadorias e pensões; o aumento do tempo de contribuição; o fim da aposentadoria por tempo de serviço e da aposentadoria especial do magistério.
- Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.32/2020 que trata da Reforma Administrativa, encaminhada pelo governo. Na prática afeta os trabalhadores em educação e a educação básica, pois visa o fim da carreira dos servidores e dos serviços públicos, bem como, a diminuição dos postos de trabalho no setor público, apontando para a privatização. No pacote de medidas está prevista a “redução de carreiras, redução salarial em cenários de dificuldades de arrecadação fiscal, perda da estabilidade do servidor, limitação de promoções e adoção de um modelo de avaliação ainda mais rigoroso e meritocrático [...]” (ARAÚJO; KATO; CHAVES, 2020, p.17). Uma vez aprovada, a PEC permitirá o repasse das ações que hoje são prestadas pelo Estado brasileiro, para entidades

privadas, significa que a educação poderá ter cobrança de mensalidade ao ser regulamentado por lei ordinária.

- Lei Complementar n.173/2020 congela os salários dos servidores públicos, impedindo a concessão de aumento salarial, adicional por tempo de serviço de 28/05/20 a 31/12/21, assim como, a contagem de tempo desse período, sob o argumento da crise fiscal e sanitária do novo Coronavírus. Na prática reduz a capacidade de ganho dos trabalhadores e o desmonte do serviço público.

Além destas medidas regressivas focalizadas na luta social e política de movimentos sociais e entidades sindicais, que foram inclusive minimizadas em detrimento da correlação de forças por meio da organização da sociedade civil, como a reforma da previdência, há disputas em torno do financiamento público, elemento central nas contrarreformas também impostas à educação básica e aos profissionais da educação. Dentre os retrocessos de ordem financeira colocados em marcha pelo governo Bolsonaro:

- Portaria interministerial n.3/2020 diminui o valor mínimo do custo aluno qualidade nacional a ser investido na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização do magistério para o exercício de 2020, impedindo o reajuste do piso do magistério em 2021. Com vigência a partir de janeiro de 2020, obriga os estados que receberam a complementação da União, por não atingirem o valor custo aluno anual a devolverem à União os valores recebidos ao longo do ano.
- Contingenciamento de mais de 90% dos recursos do MEC destinados à educação básica em 2020. Para 2021 supressão de cerca de 5 bilhões de receitas vinculadas ao MEC. Em 2022 cortes nas áreas sociais na execução orçamentária, cada vez menores e inconstantes.
- Proposta de Emenda à Constituição n.186/2019, a PEC Emergencial propunha a desvinculação dos gastos mínimos do governo Federal (18%), de estados e municípios (25%) com a educação. Assim, revogaria trechos do Artigo 212 da Constituição Federal, extinguindo a subvinculação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, de forma a alterar o orçamento da educação básica brasileira, com redução dos gastos e a inviabilização da implementação do Fundeb permanente.

- Emenda Constitucional n. 109/2021¹⁵⁴ contingencia o crescimento de despesas obrigatórias, objetivando o reequilíbrio fiscal. Consiste em um rigoroso ajuste fiscal que obriga todos os entes federados a reduzirem investimentos na estrutura do Estado e em áreas essenciais como saúde, educação, segurança pública, assistência, previdência. Somado a isso, privatiza o patrimônio público, focalizando o pagamento da dívida pública.
- PL n. 3.179/12, além de outros projetos de lei em trâmite no parlamento brasileiro sobre o *homeschooling* (educação domiciliar) é prioridade na pauta educacional do governo Bolsonaro. Com o apoio do ministro da Educação, Milton Ribeiro, e de Damares Alves, ministra da Mulher, da Família e Direitos Humanos, Bolsonaro pretende regulamentar a prática ainda no primeiro semestre de 2021. Pelo projeto, o ensino fundamental e médio poderá ser mantido em residências, com aulas ministradas por pais ou tutores escolhidos, com supervisão e avaliação periódica do poder público.
- Opção por implementar a militarização de escolas públicas em algumas unidades da Federação, inclusive com o apoio do Ministério da Educação (MEC), sem debater com a comunidade escolar e a sociedade em geral os efeitos e objetivos dessa forma de organização escolar de princípio ideológico e cultural autoritário/neoliberal.

A dívida pública também tem sido justificativa para as contrarreformas que cortam direitos sociais para que mais recursos sejam alocados em seu pagamento, mas que nunca foi devidamente auditada, como determina a Constituição. Assim como, tem sido descumprido o princípio constitucional da publicidade quando se trata de gastos com a dívida pública contraída sem o consentimento do povo brasileiro. A priorização da dívida exige o alcance da meta do “superávit primário”, ditada pelo FMI, que impede o financiamento das áreas sociais.

Isso tem repercussão nos gastos com a educação. Segundo dados do SIGA Brasil, em 2020 foi investido do orçamento da União R\$107,8 bi (3,79% do Fundo

¹⁵⁴ A Emenda Constitucional nº109/2021 foi proposta por senadores dos partidos: MDB, CIDADANIA, PSD, DEM, PP, PODEMOS, PL, REPUBLICANOS, PSDB, PROS, PL,PSC. Segundo o *site* da Auditoria Cidadã da Dívida, várias fontes de recursos vinculadas às áreas sociais já foram usadas para o pagamento da dívida em 2021, devido à aprovação da nefasta Emenda Constitucional 109/2021. Desta forma, passou-se o “rapa” em recursos como os royalties do petróleo (que deveriam ir para ciência e tecnologia, por exemplo), as “Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia”, a “Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional”, o “Fundo de Fiscalização das Telecomunicações” e até mesmo o “Fundo Social - Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde”.

público) em educação, na educação básica R\$ 23,7 bi; em 2021 o planejamento anual de gasto autorizado será de R\$ 114,07 bi (4,52% do Fundo público), enquanto que na educação básica o valor será de R\$28,9 bi. Se comparados os valores observa-se que há previsão de aumento dos gastos em educação no percentual de 5,8% e, na educação básica o percentual de 2,2%, em decorrência do Fundeb permanente muito disputado pela CNTE e movimento sociais organizados. Assim, em 2020 foi repassado de complementação da União ao Fundeb R\$17,6 bi, em 2021 o planejamento de gasto é de R\$ 19,7 bi.

No entanto, na previsão orçamentária de 2022 há cortes na educação de R\$2,7 bilhões. A justificativa de Bolsonaro pelo bloqueio de receitas destinadas ao Ministério da Educação se deve à limitação do orçamento devido ao teto dos gastos, além da necessidade de atender as despesas obrigatórias e o orçamento impositivo, como é o caso da educação. Fica assim evidente que o atual presidente prioriza o pagamento da dívida pública e responsabiliza a despesa vinculada como responsável pela limitação orçamentária. Na prática representa o desinvestimento do Fundo público na área da educação, a ausência do controle social na divisão da riqueza produzida no país para arcar com gastos na educação.

As propostas e ações do governo Bolsonaro foram alvo de intensas críticas, por não corresponder a um projeto de sociedade voltado para a classe trabalhadora e por ser antidemocrático¹⁵⁵, portanto contou com um amplo processo de mobilização social nas ruas antes do período da crise sanitária que teve início no Brasil no mês de março de 2020. Com o aumento da contaminação do Coronavírus alguns dos espaços de organização e resistência foram o WhatsApp, Twitter, passaram a ter papel importante na divulgação e circulação de informações para mobilizar a sociedade contra os retrocessos encampados pelo atual governo.

Alguns dos ataques ao ensino público foram derrotados, como a destinação de recursos do Fundeb permanente para área de assistência social, por um lado disputado por entidades e instituições que defendem a educação pública e gratuita, como a CNTE, a Campanha Nacional pelo Direito à educação; do lado oposto, empresários, partidos

¹⁵⁵ No processo de votação do *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, Bolsonaro (PSC/RJ) homenageou um ex-torturador da ditadura militar, o coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o primeiro a ser reconhecido pela justiça brasileira como torturador. Seu discurso como deputado federal contrariou os princípios dos Direitos Humanos e de um Estado Democrático de Direito.

políticos, entidades filantrópicas e confessionais¹⁵⁶, integrantes do governo federal ligados ao setor financeiro se articularam para desconfigurar o Fundo público.

Nesse sentido, em se tratando da política educacional o atual presidente a princípio propõe o estabelecimento de parcerias com entidades privadas e Organizações Sociais ao invés de privatizações, com a utilização de Fundo público e instrumentos de autofinanciamento via captação de recursos no mercado, como proposto ao ensino superior por meio do Programa Future-se. Todavia, propõe a privatização de empresas estatais como dos Correios, Telebrás, Eletrobrás, com o objetivo de reduzir¹⁵⁷ o tamanho do Estado, tendo à frente das negociações o ministro Paulo Guedes.

O documento que orienta a atuação governamental é o Plano Plurianual (2020-2023), aprovado via Projeto de Lei 13.971/2019, materializa o modelo de Estado do atual governo e a prioridade dada à educação básica, pois reflete as políticas públicas a serem implementadas durante 3 (três) anos da gestão quadrienal, ao estabelecer diretrizes, objetivos, programas e metas, disposto em cinco eixos: econômico, social, infra-estrutura, ambiental e institucional.

O documento é composto por 13 (treze) diretrizes, 15 (quinze) temas, 69 (sessenta e nove) objetivos, metas e a mesma previsão de Programas, seguido dos anexos I, II, III e IV, que serão destacados quando dialogarem com os objetivos da investigação. No que se refere às diretrizes evidencia-se:

I - o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e promoção da produtividade da estrutura administrativa do Estado;

¹⁵⁶ O debate entre o público e o privado não é algo novo no Brasil. Durante a tramitação da Lei 4.024/61, a primeira Lei de Diretrizes e Bases Nacional (LDB), o setor privado passou a operar com bastante liberdade na educação brasileira, na sequência com a 5.692/71 passou a expressar uma considerável gentileza do Estado para com o setor privado na forma de eventuais amparos financeiros (SOUZA; TAVARES, 2014). A Lei 9394/96 também manteve o aporte financeiro público ao setor privado, por meio da concessão de bolsas de estudo na educação básica ou convênios com instituições que ofertam educação infantil.

¹⁵⁷ A redução do papel do Estado provedor também pode ser comprovada por meio dos vetos de pontos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021 pelo presidente Bolsonaro. Os vetos publicados na edição extra do Diário Oficial da União em 31/12/20 permitem que os recursos previstos possam não ser utilizados nos gastos com a vacinação contra Covid; saneamento; prevenção; combate e controle ao desmatamento, queimadas e incêndios florestais; educação infantil; combate à pobreza; enfrentamento da violência contra as mulheres. Por isso, podem ter recursos bloqueados, caso o governo tenha queda de arrecadação ou precisar conter gastos. Foram excluídas dos vetos as despesas com a área militar e segurança pública.

II – a busca contínua pelo aprimoramento da qualidade do gasto público, por meio da adoção de indicadores e metas que possibilitem a mensuração da eficácia das políticas públicas;

IV – a eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia;

X - a dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho.

Para compreender o significado de cada uma das diretrizes recorreu-se aos Programas Finalísticos, do anexo I, do PPA, nos quais são mais bem especificadas. Assim, para o cumprimento da diretriz 1 (um) há 1 (um) Programa; nenhum Programa direcionado à diretriz 2 (dois); 7 (sete) Programas direcionados à diretriz 4 (quatro); 6 (seis) Programas direcionados à diretriz 10 (dez), como demonstra o quadro a seguir.

Quadro 8: Programas Finalísticos direcionados às diretrizes 1(um),2(dois), 4 (quatro) e 10 (dez) do PPA (2020-2023)

Diretrizes	Programa (s)
1	Justiça
2	-
4	Brasil moderniza; Brasil na Fronteira do Conhecimento; Brasil Nosso Propósito; Conecta Brasil; Política Nuclear; Programa Espacial brasileiro; Tecnologias Aplicadas Inovação e Desenvolvimento
10	Educação Básica de Qualidade; Educação Especial; Educação Infantil; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Superior- Graduação, Pós-Graduação Ensino, Pesquisa e Extensão; Estatísticas e Avaliações Educacionais

Fonte: elaborado pela autora com base no PPA do governo Bolsonaro (2020-2023).

Dentre os Programas citados no quadro acima, destacam-se aqueles que evidenciam o papel desempenhado pelo Estado no atual governo, no que se refere à condução da economia¹⁵⁸ e da política educacional apresentados no quadro 7 (sete).

¹⁵⁸ Segundo dados da Auditoria Cidadã da Dívida, em 2019 foi pago de juros e amortizações da Dívida R\$1.037.563.709.336 (1 trilhão, 37 bilhões, 563 milhões, 709 mil,336 reais), que corresponde a 2,8 bi/dia, 38,27% dos gastos do Fundo público. Em 2020 foi pago R\$1.381.535.271.024 (1 trilhão, 381 bilhões, 535 milhões, 271 mil,24 reais), 3,8 bi/dia, 39,08% dos gastos. Em 2020 os gastos com a dívida pública cresceram 33%, Privilegiando principalmente grandes bancos, investidores nacionais e estrangeiros. Em contrapartida, em 2020 foi gasto em educação 2,49% do Fundo público. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/>

Quadro 9: Anexo I, Programas Finalísticos do Plano Plurianual (2020-2023): objetivos e metas das diretrizes.

Programa	Brasil nosso propósito	Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento sustentável	Educação Básica de Qualidade	Estatísticas e Avaliações Educacionais
Diretriz	IV. eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia	IV. eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia	X - a dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho	X - a dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho
Órgão responsável	Ministério da Economia	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Ministério da educação	Ministério da educação
Objetivo	Redução da participação do Estado na economia.	Promover o empreendedorismo, e inovação e tecnologias aplicadas, com aumento do impacto do dispêndio público, amplificando a contribuição para o desenvolvimento sustentável	Elevar a qualidade de Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade	Realizar estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais, buscando o aprimoramento contínuo e a adequação às demandas, à complexidade da oferta educacional e à diversidade e amplitude do território nacional, de forma a oferecer evidências e fidedignas sobre a educação brasileira que contribuam para a indução da melhoria do

					ensino ofertado
Meta	Desmobilizar, desinvestir, privatizar e conceder, gerando receitas e economizando receitas.	Ampliar participação e dispêndios empresariais e pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para 0,7%	a participação dos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para	Atingir a meta de 6,0 no Ideb sintético, perenizando o Fundeb com a ampliação da Complementação da União	Realizar 100% dos estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais, conforme planejamento anual

Fonte: elaborado pela autora com base no PPA do governo Bolsonaro (2020-2023).

Observa-se que no Plano de ação o papel do Estado é minimizado com maior participação do setor privado, por meio da celebração de contratos ou convênios que envolvem a transferência de recursos, responsabilidades, no aumento de investimentos privado em pesquisas científicas, tendo como parâmetro financeiro o PIB nacional. Assim, os processos são descentralizados/desconcentrados entre os entes sub-nacionais (estados e municípios), com o estabelecimento de parcerias público-privado.

A gestão pública e educacional pauta-se na gestão por resultados, de princípio gerencial, ao dar ênfase à eficiência, racionalização e eficácia dos gastos públicos, metas de produtividade a serem atingidas pelos professores e estudantes, avaliação como mecanismo de controle e monitoramento na educação básica por meio de provas de larga escala, com foco na formação dos estudantes segundo uma perspectiva tecnicista, ou seja, visando a preparação para o mercado de trabalho. Tal paradigma elitista, meritocrático, padronizado, que seleciona, treina para manter o controle, se contrapõe radicalmente à educação solidária, libertadora, plural.

Com efeito, os graus de eficiência e eficácia são medidas utilizadas na avaliação de processo de políticas e programas sociais. São avaliações concomitantes ou após a realização de programas (*ex post*), ou seja, buscam verificar se as políticas públicas e programas estão atingindo seus objetivos, podendo ter interesses de avaliação que não correspondem a um compromisso efetivo, no sentido de focalizar os cidadãos que se beneficiam de programas e serviços públicos, tais como: proteção, inclusão e cidadania.

Para Draibe (2001, p.18), a eficiência e eficácia “podem estar movidos pelos mais distintos interesses: reduzir custos, usar mais adequadamente os recursos, ou, enfim, prestar contas à sociedade do uso dos recursos”, isso porque, há uma variedade de interesses e concepções envolvidas.

No plano mais geral, a eficácia de um dado programa diz respeito à relação entre características e ‘qualidades’ dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. Assim, será mais eficaz – atingirá seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade – aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação. [...] quantidades e qualidades máximas e em períodos mais curtos de execução [...] (DRAIBE, 2001, p.35, grifos da autora).

A eficiência diz respeito à qualidade de um programa sob o olhar técnico, de tempo e custo. A relação entre produtos e custo dos recursos, medidas de custo/benefício de um programa, adicionalmente está relacionada ao tempo maior produção e menores custos em menor tempo, ou seja, visa à produtividade, a sobreposição de aspectos quantitativos em relação aos qualitativos.

Em se tratando do controle social, a participação social e popular, destaca-se o termo “desmobilizar” como uma das metas do PPA, da diretriz “IV. eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia”. Desmobilizar no dicionário Aurélio significa desfazer a mobilização, o que se contrapõe à concepção de mobilização social, de organização popular, conscientização do povo, de luta social e cultural, combativa, em defesa das liberdades democráticas, para resistir à subtração de direitos, um acúmulo de forças da classe trabalhadora para a construção de um país democrático, popular, soberano.

Nessa direção, a avaliação, o monitoramento fica restrito aos poderes institucionalizados, como dispõem os Artigos, Incisos e Parágrafos, da seção I, *Do monitoramento e da avaliação*, sendo eles: o Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, Controladoria-Geral da União, Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e por meio de sistemas de informações periodicamente atualizados, definidos em regulamento, como exige a Lei maior.

O Parágrafo 2º, do Artigo 18, do PPA, abre para a possibilidade de consultas por parte de cidadãos e entidades sem fins lucrativos, desde que habilitados, credenciados, segundo requisitos estabelecidos pelos órgãos gestores dos sistemas de informações, o que limita e inviabiliza o controle social. Consiste em uma democracia indireta, que focaliza a representação parlamentar e de Órgãos externos, sem a participação política das massas, com centralidade nos mecanismos institucionais.

No que se refere ao financiamento da educação básica, observa-se que há previsão de aumento dos gastos. No entanto, restringe-se à complementação da União aos municípios que não atingirem o valor custo aluno anual, condicionado à Emenda Constitucional n.95/2016. Desse modo, a educação básica pública não é prioridade no orçamento público, além do mais, as discussões em torno do aumento gradual da complementação no Fundeb permanente, elevada de 10% (dez por cento) para 23% (vinte e três por cento), até 2026, focalizava o direcionamento de parte dessa receita para instituições filantrópicas, confessionais, enfim, para o setor privado, ao invés da redução das desigualdades regionais na oferta da educação pública, visando à equidade.

Ressalta-se que o PPA prioriza investimentos em defesa nacional e em obras de infraestrutura, como demonstra o anexo III, Investimentos Plurianuais Prioritários, Seção I e II, tais como: construção, adequação, modernização, implantação, ampliação, reformulação, recuperação, reforço estrutural, reforço, expansão, bem como, na chamada “modernização” da gestão pública, com ênfase na transformação digital dos serviços públicos, além de ter grande preocupação com o acesso e a ampliação das tecnologias digitais por parte da população.

No anexo III, Seção II, há a previsão de um único Programa destinando à educação básica de qualidade. Trata-se de apoio ao investimento na implantação de instituições destinadas à educação infantil, também condicionado à Emenda Constitucional n.95/2016, ou seja, entende-se que a qualidade deste nível de ensino será alcançada apenas com investimentos limitados em infraestrutura e, em apenas uma das etapas.

No tocante ao modelo de Estado do atual governo, demonstrado no conteúdo programático ideológico e nas ações políticas propostas no PPA (2020-2023), evidenciam um alinhamento à lógica neoliberal ou do subdesenvolvimento do país, pois o documento prevê a “redução da participação do Estado na economia”, ou seja, o Estado deixa de ser interventor, de forma que o próprio mercado se regule, bem como, prioriza “desinvestir, privatizar e conceder, gerando receitas e economizando receitas” para pagamento da dívida pública.

Portanto, no planejamento de gasto do orçamento público arrecadado pelo governo não há direcionamento de recursos para garantir o bem estar dos trabalhadores, pois não prioriza o setor público (habitação, saúde, educação), redistribuição de renda,

enfim, melhoria da qualidade de vida da população ao promover a justiça social, uma vez que, a ação do Estado se concentra na promoção do crescimento do mercado.

Desse modo, o controle social da riqueza produzida socialmente, a soberania popular na repartição do Fundo público para que parte financie a educação básica pública não tem espaço na gestão de Bolsonaro, assim como, é inviabilizada a participação popular e social em espaços institucionalizados.

Tal ausência dá indícios de que para o governo atual não há relevância social na participação, pois é negado ao povo o direito de participar, de decidir o que afeta sua vida. Há, portanto, concentração de poder do Estado, das classes dominantes, que traz consequências imediatas à limitação da participação nos processos participativos, seja na elaboração, acompanhamento, avaliação das políticas públicas, no controle social na repartição do Fundo público, acarretando o aumento das desigualdades sociais, precarização do ensino público, casos de corrupção e desvio do dinheiro público.

Isso também leva à compreensão de que o atual governo se aproxima de regimes autoritários¹⁵⁹ em contraposição à democracia participativa, uma vez que, se mostra fechado a contra-argumentos¹⁶⁰ e a participação popular, com característica autocrática e centralizadora, como comprova sua intervenção¹⁶¹ sistemática e de forma unilateral em Conselhos constituídos e institucionalizados por meio de Atos do poder executivo:

- Decreto n.9.806, de 28/05/2019, suprimiu a participação de 21 (vinte e uma) entidades de trabalhadores e da sociedade civil no Conselho Nacional do meio

¹⁵⁹ Em reportagem *on line* da Folha de São Paulo intitulada *Apoio de militares a ataques de Bolsonaro amplia tensão no Congresso e no Supremo*, publicada em 30/05/2020, cujo tema central versa para a operação *fake news* autorizada pela corte, também destaca o alinhamento do Presidente Jair Bolsonaro com os militares e declarações recorrentes em que o presidente e seus aliados apontaram para uma ruptura institucional, portanto, com o regime democrático (Folha de São Paulo, 2020). Diante desse quadro, o atual governo se mostra simpático a uma possível volta da ditadura militar no Brasil, mas sob seu comando, o que poderia vir acompanhado de repressão e autoritarismo.

¹⁶⁰ No mês de maio de 2020 cerca de algumas dezenas de pessoas ligadas ao governo Bolsonaro promoveram uma passeata durante a noite em frente ao STF, usando tochas e máscaras brancas, símbolos usados por nazistas e pela Ku Kux Klan (grupo supremacista branco norte americano), o grupo falava palavras de ordem dirigidas ao ministro Alexandre de Moraes, relator do inquérito das *fake news*, que investiga ameaças e ofensas ao Supremo e aos ministros da Corte. O ato lembrou manifestações nazistas na Alemanha durante a década de 1930. No mês de junho do mesmo ano, apoiadores de Bolsonaro, avessos ao pensamento plural atacaram o Supremo Tribunal Federal (STF) com fogos de artifício, pelo fato do Supremo não coadunar com as ações antidemocráticas do atual governo. O grupo defendia o fechamento do STF e do Congresso, bem como, fazia ameaças a ministros da Corte.

¹⁶¹ Bolsonaro é acusado pelo ex-ministro da justiça Sérgio Moro de tentar intervir na Polícia Federal para manter investigações sob seu controle e, assim proteger a si próprio e seus filhos: Flávio Bolsonaro, investigado de pôr em prática um sistema de rachadinha com funcionários de seu gabinete na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ); Carlos Bolsonaro acusado de ser chefe das milícias digitais que atacam inclusive autoridades do Superior Tribunal Federal e Eduardo Bolsonaro investigado na CPMI das *fake news* por apoiar a ditadura no Brasil, por meio de um novo AI-5.

ambiente (Conama), entre elas, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Com a medida reduziu-se de 100 (cem) para 23 (vinte e três) o número de Conselheiros, além de extinguir a Câmara Especial Recursal, cuja instância era responsável pelo julgamento de multas e outras penalidades impostas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

- Decreto de 09/07/2020 excluiu do Conselho Nacional de Educação (CNE) representantes do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), responsáveis pela gestão dos sistemas públicos de educação municipal e estadual. Em contrapartida nomeou membros de perfis conservadores, da chamada ala ideológica do governo, como evangélicos, adeptos do Movimento “Escola sem Partido”, defensores do “marxismo cultural”, ligados ao ensino privado, a área militar.
- Decreto presidencial n.10.003, de 04/09/2020 intervém no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), de forma unilateral, reduzindo o número de representantes de entidades sociais, determinou nova eleição, destituindo os representantes sociais com mandato no Conselho e nova escolha dos membros da sociedade civil, cujos critérios de escolha dos representantes sociais foram alterados sem consulta pública. Os efeitos legais foram suspensos via liminar pelo Supremo Tribunal Federal, a pedido da Procuradoria Geral da República (PGR) por entender que o Decreto esvaziava e inviabilizava a participação da sociedade civil.

Tais medidas demonstram o quanto o atual governo é antidemocrático e incoerente, pois foi eleito empunhando a bandeira de combate à corrupção, sendo inclusive impulsionado com a Lava Jato¹⁶². No entanto, após eleito Bolsonaro promoveu a neutralização dos Conselhos institucionalizados, contrariando assim, sua

¹⁶² A Operação Lava Jato foi a maior iniciativa da história do Brasil iniciada em março de 2014, em Curitiba, para combater a corrupção, lavagem de dinheiro, apurados em contratos com a Petrobrás. Prendeu e responsabilizou políticos e empresários com poder econômico, como proprietários de empreiteiras, apurou irregularidades celebradas com governos estaduais. Com o desdobramento da Operação o ex-presidente Lula foi preso em 2017, condenado a 9 (nove) anos e 6 (seis) meses de prisão, pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro, sob a acusação do juiz Sérgio Moro de ter se beneficiado de um sítio em Atibaia e um triplex no Guarujá. No dia 07/10/20 Bolsonaro anunciou o fim da operação Lava Jato, porque em seu governo “não tem mais corrupção”. No entanto, dos 22 ministros no governo que ocupavam cargos em 2019, 6 eram alvos de investigações por corrupção, como o Ministro do Turismo.

promessa de campanha, pois combater o desvio de dinheiro público, romper com a tradição patrimonialista, de desigualdades e exclusão sociais, significa o fortalecimento dos espaços de participação e controle social para avançar na garantia de direitos humanos fundamentais à vida, à saúde, à educação, à liberdade democrática.

Tal opção política afronta o Estado Democrático de Direito que expressa um dos principais eixos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Consiste na matriz constitucional com respeito à estrutura da sociedade política e da sociedade civil, fundando-se em um tripé conceitual que integra a dignidade da pessoa humana, enquanto que a sociedade política e a sociedade civil são concebidas como democrática e inclusiva (DELAGADO; DELAGADO, 2017).

Sob este prisma, a consistência da centralidade da pessoa humana e sua dignidade se materializam em um Estado democrático, com instituições e práticas democráticas nas diversas dimensões do Estado e da sociedade. Para tanto, há a abrangência da “participação e inclusão no contexto da sociedade civil - das instituições sociais, da economia e seu mercado capitalista [...]” (DELAGADO; DELAGADO, 2017, p.28).

Nesse sentido, em um Estado Democrático de Direito há a valorização da participação e o controle social para romper com a tradição autoritária, de forma a promover a gestão pública pelos cidadãos e cidadãs. Tal visão conceitual conquistada no processo constituinte visa à democratização do Estado e a criação de mecanismos para torná-lo público, seja por meio da divisão da riqueza produzida no país, a intervenção popular no ciclo de políticas em cinco dimensões: agenda, formulação, implementação, avaliação, término.

Dando continuidade ao estudo, o próximo capítulo focaliza o controle social do financiamento da educação básica materializado no Estado brasileiro a partir dos instrumentos de controle social regulamentados nos marcos legal FUNDEF (1997), FUNDEB (2007) e Novo FUNDEB (2020), disputados e aprovados subsequentemente nos governos de FHC, Lula e Bolsonaro.

CAPÍTULO 4

CONTROLE SOCIAL DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA MATERIALIZADO NO ESTADO BRASILEIRO

Nesse capítulo o objetivo é analisar os instrumentos de controle social materializados no Estado brasileiro nas políticas de Fundos Fundef (1996), Fundeb (2007) e Fundeb permanente (2020) para constatar quais são os canais de participação institucionalizados e a concepção subjacente, ou seja, se são orientados no sentido de potencializar o controle social dos Fundos ou se acenam para o reducionismo que inviabiliza a participação plena, a efetividade social na tomada de decisões. A busca por respostas é importante, pois evidenciará se há aproximações com as reivindicações do sindicalismo docente por participação e o controle das verbas financeiras do ensino básico.

Enquanto prática institucionalizada o controle social teve início a partir da política de Fundo¹⁶³ Fundef, que direcionava receitas específicas dos estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização dos profissionais do magistério. Com o fim de sua vigência foi substituído pelo Fundeb que passou a abranger toda a educação básica e, este mais recentemente pelo Fundeb permanente que manteve a mesma abrangência e se tornou política de Estado.

Desse modo, há um ciclo histórico das políticas de Fundos no Brasil. Por isso, a importância de reconhecer seus significados, suas funções e seu lugar histórico, pois em cada momento as disputas e o conteúdo de uma política ou ação educacional têm caráter específico ou dada configuração, são concebidas em diferentes concepções de Estado, projetos de governo, mediadas pelo potencial de luta e pela organização da classe trabalhadora para garantir ganhos e impor certo limite ao capital.

Considera-se assim que as políticas de Fundos foram implementadas dentro de um projeto político, social e econômico específico, nos quais houve diferenciações em

¹⁶³ Os princípios de uma política de fundos foram estabelecidos por Anísio Teixeira em “Bases Preliminares para o Plano de Educação Referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário”, em artigo publicado em 1962 (TEIXEIRA, 1962), com vistas a amenizar a desigualdade econômica e cultural existentes entre os municípios brasileiros; e fixar um “custo-padrão” da educação que deveria ser financiada com recursos financeiros da União, estados, Distrito Federal e municípios.

relação à participação de movimentos organizados, de entidades representativas, como a CNTE, durante o processo de elaboração e tramitação da legislação, tendo repercussão em sua materialização no aspecto normativo, em relação ao montante de recursos que compuseram os Fundos, sua abrangência. No entanto, os Fundos guardam algumas semelhanças, como o modelo de gestão descentralizado/desconcentrado do financiamento da educação básica, a subvinculação de um percentual mínimo destinado ao pagamento dos professores, se configurando a partir de uma dialética.

Nesse sentido, o estudo sobre o controle social institucionalizado, como ação da política de financiamento da educação básica, constituído e regulamentado a partir das políticas de Fundos é configurado em sua múltipla causalidade, com conexões internas, permeado por relações entre suas diversas manifestações e dimensões, do ponto de vista histórico, econômico e político, como elementos da totalidade, profundamente imbricados e articulados entre si.

O capítulo está assim organizado: inicia com uma parte introdutória, segue com o estudo sobre a composição financeira das políticas de Fundos Fundef, Fundeb e Fundeb permanente e, fecha o capítulo evidenciando os instrumentos de controle social materializados nas 3 (três) políticas de Fundos.

4.1 Políticas de Fundos do financiamento da educação básica no Brasil

O princípio do controle social na educação básica no Brasil decorre do acompanhamento, monitoramento e fiscalização da composição financeira que integra ou integrou os Fundos extintos compostos por receitas específicas. Assim, os três Fundos se configuram como políticas de financiamento da educação básica, criados nos 26 (vinte e seis) estados brasileiros e Distrito Federal, totalizando 27 (vinte e sete) Fundos formados por parcela financeira proveniente dos impostos vinculados à educação e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios.

Nesse sentido, os Fundos se configuram como políticas públicas de financiamento da educação básica, constituídas por meio de Fundos estaduais de natureza contábil e redistributivo, compostos por recursos arrecadados sob a forma de impostos e contribuições, a maior parte advinda de parcelas significativas do salário recebido pela classe trabalhadora, já que boa parte da carga fiscal incide sobre essa classe.

O Fundef e o Fundeb foram instituídos como política de governo, com término de vigência, enquanto que o Fundeb permanente consiste em uma política de Estado. Os 3 (três) Fundos têm como modelo a gestão descentralizada/desconcentrada, visando o atendimento prioritário dos estudantes de etapas e modalidades da educação básica. A aplicação descentralizada dos recursos em educação está “consolidada no Art.212 da Constituição Federal (CF) de 1988. Segundo o que emana dos textos legais, nunca menos de 18% das receitas de impostos da União e 25% das receitas e transferências constitucionais dos estados e municípios deverão ser aplicados” (JÚNIOR, 2006, p.179).

A vinculação constitucional descentralizada do financiamento da educação básica é um dos instrumentos básicos para a formulação e implementação de políticas educacionais. Contudo, há o debate acerca da descentralização financeira por meio da redistribuição das receitas que compõem os Fundos, cujo mecanismo é considerado por muitos autores que tratam do tema (ARAÚJO 2000; DAVIES, 2008; MONTANO, 2003; PINTO, 2006; SANTIAGO; LIMA, 2011; SOUZA, 2006) como um processo de desconcentração financeira e executiva pautado na manutenção da centralização normativa e política, sem transferência real do poder decisório, pois não é notada uma efetiva partilha de poderes, e, ainda, como meio indutor à municipalização do ensino.

De tal modo, a criação dos Fundos, sua composição e o destino dos recursos tem significado para a luta de classes. Assim, para além da visão de que os Fundos foram criados para uma maior cobertura financeira, visando à universalização do atendimento à educação e a implementação do aspecto puramente técnico, no sentido de facilitar a operacionalização dos recursos arrecadados a serem utilizados de forma eficiente e responsável, a uma preocupação de reduzir o desvio de recursos, à necessidade de adequação entre receitas e despesas, há conteúdo político nessas questões.

4.2 Política de Fundo Fundef

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado via Emenda Constitucional n.14/1996, regulamentado pela Lei n.9.424/1996 e pelo Decreto n.2. 264/97, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso. O Fundo foi implementado em uma conjuntura política marcada pela presença da reforma do Aparelho do Estado que desconcentra, ao atribuir

aos entes federados uma nova organização às demandas da esfera pública, considerado o ponto de partida para as mudanças estruturais no Estado brasileiro, como parte da transformação do capitalismo mundial que ao final da década de 1980 buscava novos modos de regulação dos Estados (SILVA JÚNIOR, 2020).

Um dos marcos desse projeto político e econômico consiste na rearticulação entre o controle e a desconcentração das tarefas e do financiamento, na reorganização da educação básica, cujas mudanças estruturais de financiamento foram iniciadas com sua consequente criação, de modo que também trouxe novas formas de relação entre a comunidade e o Estado. Nesse contexto, foi dada importância à “participação da sociedade por ser essencial no modelo gerencial para que as diretrizes do Estado sejam concretizadas” (SANTIAGO; LIMA, 2011, p.38)

Na prática o Fundef instituiu um novo padrão de financiamento destinado somente ao ensino fundamental, seguindo a política da desconcentração financeira e executiva alinhadas ao modelo de Estado neoliberal, se sobressaindo o deslocamento de problemas e encargos às prefeituras, traduzindo-se na privatização da educação e, ao mesmo tempo, na redução da responsabilidade da União prestar assistência financeira aos estados e municípios.

O Fundef foi considerado pela CNTE como redutor do compromisso da União com o ensino básico, pois deixou apenas com os estados e municípios atribuições que deveriam, também, ser suas, tais como normas de colaboração técnica e financeira na educação (CNTE, 1999). Com interesse mercadológico sua criação foi vista como meio para a elevação da produtividade e a competitividade nos mercados globais, a solução para uma reforma radical da educação baseada na articulação entre o público e o privado.

O Fundo de iniciativa do governo federal passou a vigorar obrigatoriamente de 1998 a 2006, subordinado às orientações dos organismos internacionais de priorização do ensino fundamental público (DAVIES, 2008). No entanto, sob o discurso governamental teria como finalidade principal atingir níveis elevados do padrão de qualidade, seria o caminho para a efetivação de direitos e garantias constitucionais por meio de uma política descentralizada, teria como objetivo “a universalização do ensino fundamental obrigatório e a melhoria de sua qualidade” (BARBOSA, 2006, p.162).

Mais ainda, materializaria a luta histórica da classe trabalhadora por escola pública, universal, gratuita, de boa qualidade, com financiamento suficiente e controle

social para impedir o desvio das verbas. Nesse sentido, o Fundo seria uma resposta à pressão popular iniciada desde o processo de redemocratização na década de 1980, na busca por processos descentralizadores, por controle social.

Nesse contexto, o Fundef se configura nas contradições operadas entre o Estado e a sociedade civil, fruto de uma dialética do processo da reforma estatal subordinado à orientação política e econômica neoliberal e da luta de setores organizados da sociedade que reivindicava mais recursos para a educação e participação social em sua gestão. Enfim, enquanto reivindicação popular por processos descentralizados e como uma das ações desconcentrada na política educacional de característica gerencial.

Contudo, na síntese dialética se sobressaiu o viés neoliberal. Tanto é que, sua abrangência cobria as matrículas somente da 1ª a 8ª série, focalizando a oferta de um ensino elementar, mínimo, para a inserção da população no quadro produtivo do capital e, ao mesmo tempo, desconsiderando o princípio da equidade, pois excluiu as outras etapas do mecanismo de financiamento da educação básica. Somado a isso, na prática sua “lógica que vinculava o repasse de recursos à matrícula, fez com que a municipalização do ensino fundamental atingisse níveis jamais vistos no país [...]” (PINTO, 2008, p.157).

Além do mais, apesar da promessa de desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, “praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE [...]” (DAVIES, 2008, p.25). Em vista disso, o Fundo não atendeu a demanda da classe trabalhadora por melhoria da educação, pois só se efetiva com recursos suficientes para garantir o padrão constitucional de qualidade.

Assim, o objetivo implícito do Fundef foi a preservação e a legitimação da redução do orçamento público destinado ao ensino fundamental pela via redistribuição dos recursos, assim como, trouxe retrocessos, pois retirou direitos sociais originalmente contemplados pela Constituição de 1988, como a obrigatoriedade do ensino para os maiores de 14 anos e a extensão dessa exigência para o ensino médio (PINTO; ADRIÃO, 2006), limitando assim, a gratuidade do ensino público nas instituições oficiais. A tabela 7(sete) demonstra quais eram as receitas que compunham o Fundo e o percentual aplicado.

Tabela 7: Composição financeira do Fundef (1996)

Fundef
<p>A) 15% dos recursos de contribuição de Estados, DF e municípios:</p> <p>Impostos estaduais e do Distrito Federal:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS); -Fundo de Participação dos Estados e DF (FPE); -Quota parte do imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (QP-IPI/exp) devida aos Estados. <p>B) Impostos municipais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quota parte do imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (QP/ICMS) transferida aos municípios; -Fundo de Participação dos Municípios (FPM); -Quota parte do imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (QP-IPI/exp) devida aos municípios.

Fonte: elaborado pela autora com base em Lima; Nunes, 2011.

Observa-se que apesar da vinculação constitucional determinar a aplicação de no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) aos estados e municípios, no Fundef eram canalizados 15% (quinze por cento) dos impostos que compunham o Fundo. O sistema de redistribuição das receitas provenientes do Fundo entre os entes federados, criado a partir da implementação do Fundef, tinha como parâmetro o número de matrículas, por isso, foi caracterizado como uma espécie de “reforma tributária forçada” que não trouxe ganhos financeiros para subsidiar o ensino público de qualidade (CAMARGO; JACOMINI, 2015).

Além do mais, na Lei do Fundef foram previstos “valores diferenciados para o custo por aluno nas séries iniciais do ensino fundamental, nas séries finais, na educação especial e nas escolas rurais, no entanto, somente em 2000 essa diferença passou a ser instituída pelo governo federal” (PINTO; ADRIÃO, 2006, p.36), o que gerou perdas financeiras que poderiam ter sido utilizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino e na valorização dos profissionais da educação.

Nesse sentido, a fixação de coeficientes do custo-aluno nacionalmente por meio do Parágrafo 4º, Art.5º da EC n.14/96, previa a distribuição dos recursos a partir de 1998, quando passaria a considerar a diferenciação do custo/aluno, segundo o parâmetro de séries iniciais (1ª a 4ª série) e séries finais (5ª a 8ª) série do ensino fundamental, assim como, as modalidades educação especial e escolas rurais, consideradas para cálculo somente as matrículas de ensino presencial obrigatório (BRASIL, 1997). Para a

CNTE os coeficientes não consistiam em padrão mínimo de qualidade e, sim como um padrão mínimo de funcionamento (CNTE, 1999).

A União faria a complementação por aluno quando não alcançasse o mínimo definido nacionalmente, cuja regra prevista consistia na média nacional obtida pela divisão da estimativa de receitas pelo número de matrículas. Esse foi outro dispositivo não cumprido em todo período do Fundef (SENA, 2008) pelo governo federal. O descumprimento dos dispositivos legais demonstra que no governo de FHC o financiamento da escola pública não era prioridade e que o controle social por parte de setores organizados da sociedade civil era limitado.

Todavia, apesar das falhas e desajustes apontados, para Lima e Nunes (2011, p.123) o Fundef trouxe progressivos benefícios para o ensino fundamental, em termos de ampliação e universalização “em um modelo mesmo que precário, de valorização da carreira docente, na busca de intensificação do processo de correção das desigualdades e também para disciplinar e sistematizar a distribuição das verbas públicas”. Ademais, o sistema de financiamento evidenciou a importância do acompanhamento da aplicação do recurso para a melhoria da qualidade do ensino público.

4.3 Política de Fundo Fundeb

A criação de um novo Fundo foi proposta pela bancada do PT na Câmara dos Deputados via PEC n.112/1999. A partir de 2004 foram realizados os primeiros colóquios, organizados pelo MEC, para discutir a proposta preliminar, envolvendo setores organizados da sociedade civil (gestores municipais e estaduais, representantes de movimentos sociais, entidade sindical). “Com base nessa discussão preliminar, o MEC iniciou um debate com o MF e a Casa Civil, do qual resultou a proposta encaminhada ao Congresso Nacional” (MARTINS, 2011, p.197).

O processo político da construção da Lei deu-se em uma conjuntura econômica, política, social e cultural considerada tardia pelas expectativas geradas em relação ao projeto apresentado pelo governo popular¹⁶⁴ durante a campanha eleitoral (ARELARO;

¹⁶⁴ Segundo Farenzena (2015, p.87): a criação de um fundo redistributivo para a educação básica, não restrito, portanto, ao ensino fundamental, foi proposição apresentada no Congresso Nacional já durante a tramitação da proposta de emenda constitucional que criou o Fundef. [...] A criação do Fundeb esteve, assim, na agenda legislativa do Congresso durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso e foi proposta assumida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no programa de governo da sua candidatura à presidência da República nas eleições de 2002.

FERNANDES, 2015). Isso porque, havia a expectativa do envio de mensagem de Emenda Constitucional pelo executivo ou o trâmite imediato da proposta da bancada do PT, pois o novo governo anunciava forte inclusão social. Entretanto, o ajuste fiscal se manteve, com a fixação de metas de inflação, responsabilidade fiscal e superávits primários. Nesse contexto, a proposta se arrastou dentro do governo até 2005 (MARTINS, 2011).

Contudo, a tramitação e a elaboração¹⁶⁵ da Lei do Fundeb são marcadas pela ambivalência em relação à Lei do Fundef, uma vez que, no primeiro Fundo não houve exercício do protagonismo da sociedade brasileira, seja do setor acadêmico, científico, cultural, do movimento sindical, movimentos sociais, nos momentos de debate com o legislativo e executivo, resultando no descompasso entre o que foi aprovado e o que era reivindicado pela CNTE, como a inclusão da educação infantil¹⁶⁶ na política de Fundo Fundef. Nas palavras de Martins,

Ao contrário do processo de discussão do FUNDEF, em que predominaram as negociações entre os representantes dos poderes Executivo e Legislativo no plano federal, a Lei do FUNDEB, assim como a EC n.53/2006, contou com uma participação intensa de atores dos poderes públicos das esferas subnacionais (estados, DF e municípios) e dos movimentos sociais. (MARTINS, 2011, p. 211).

Martins (2011) evidencia a participação política ativa de setores da sociedade na construção do Fundeb, de atores sociais como integrantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e dirigentes sindicais da CNTE, cuja atuação propositiva se deu por meio de teleconferência (2004), encaminhamento de ofício (2005) aos deputados, apresentação de emendas em audiência pública (2005), manifestações concretas que resultaram na decisão política mais alinhada aos interesses da classe trabalhadora. A correlação de forças existente no processo de tramitação do projeto executivo resultou em avanços, dentre eles:

¹⁶⁵ Segundo Martins (2011) o ajuste fiscal atravessou os governos no período do Fundef ao Fundeb. A PEC n.415/2005, que continha proposta do Executivo para o Fundeb propunha que a complementação da União fosse realizada mediante redução permanente de outras despesas, inclusive de custeio, observados os limites fiscais e de despesas correntes fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A proposta foi derrubada na Câmara, pois consistia em um ajuste fiscal em lei educacional, com possibilidade de aumento do percentual da DRU (para 30% ou 40%) e a elevação do patamar de superávit primário (para 5% nos orçamentos de 2006 e 2007).

¹⁶⁶ A inclusão das creches não estava prevista na proposição enviada pelo Poder Executivo e ocorreu com a ampla mobilização da comunidade educacional, particularmente do denominado movimento Fraldas Pintadas e do compromisso assumido pelo Congresso Nacional (SENA, 2008, p. 322-323).

1. A participação da União no financiamento da educação básica a partir de percentuais do valor total do fundo, fixando-se em 10% (dez por cento) a partir do quarto ano da promulgação da emenda.
2. Reserva de 25% (vinte e cinco por cento) do conjunto de impostos indicados para compor a cesta do FUNDEB.
3. Inclusão da educação infantil.
4. Proposta do Acordo Nacional pela Valorização do Magistério, por meio do estabelecimento de um piso salarial profissional nacional e diretrizes de carreira (MARTINS, 2011)

Não foi conquistada a reivindicação da subvinculação de, no mínimo, 80% (oitenta por cento) dos recursos do Fundo para a remuneração, em consonância com a valorização dos trabalhadores em educação, assim como, a garantia de um investimento mínimo por aluno, o custo-aluno-qualidade, ainda presente na pauta de luta do movimento sindical, que além de garantir mais financiamento com base em um padrão de qualidade adequado, promoverá a gestão eficiente e o controle social na utilização dos recursos.

Segundo Martins (2001), no processo de discussão do novo Fundo o controle social foi pouco abordado nas audiências da PEC. No ano de 2005, o tema foi alvo de rápidas intervenções de alguns parlamentares e da Undime, considerado o posicionamento mais incisivo, abordou a necessidade de controle sobre a matrícula de alunos e dos gastos por meio de sistema de acompanhamento e de controle para garantir a aplicação do recurso. Assim, a representante da entidade apontou lacunas e a fragilidade do funcionamento dos órgãos de controle social.

As disputas em torno do Fundeb demonstram que houve um efetivo controle social, em decorrência da conquista do aumento da receita que compõe o Fundo, se sobressaindo a importância da organização social em rede, da união em torno de uma mesma causa, da luta para enfrentar os desafios da qualidade e equidade da educação básica pública. Aliado a isso, ficou latente que o projeto político do governo que estava à frente da presidência da república também se mostrou importante para avançar na agenda educacional, pois se aproximava das proposições keynesianas e, ao mesmo tempo, evidenciou que independentemente do projeto de governo a luta de classes é constante.

Da parte do governo, ficou patente a preocupação em dar continuidade à política de fundos, mas com um sentido mais amplo à equidade e uma preocupação em debater com as esferas subnacionais o aperfeiçoamento do regime de colaboração, com base no FUNDEB, conforme mostram as mensagens presidenciais ao Congresso Nacional. A participação logrou que as posições do movimento social influenciassem mais a política pública construída, com sua lapidação nos debates ocorridos no Congresso Nacional (MARTINS, 2011, p. 211).

De fato, além da participação democrática no processo de elaboração do Fundeb e a preocupação do governo em ampliar direitos na educação básica, o Fundo assumiu uma configuração inerente às contradições dos processos sociais, determinado por múltiplas causas na totalidade concreta da sociedade burguesa. Por isso, resulta de uma dialética, pois se por um lado materializou ganhos para a classe trabalhadora, por outro, conservou alguns princípios do antigo Fundo que não atendem a reivindicação popular, como a manutenção de um baixo investimento nesse nível de ensino, a tímida participação da União no atendimento do critério de qualidade, o direcionamento de recursos para o setor privado.

Após todo o período de debate tramitou no Congresso Nacional a PEC n.536/1997, que transformou-se na EC n.53/2006 que instituiu o novo Fundo. A regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) se deu pela Lei 11.494/2007 e pelo Decreto 6.253/2007, durante o governo Lula, passou a abranger toda a educação básica, incorporando a educação infantil, a educação especial, matrículas da rede privada conveniada (SENA, 2008).

O novo Fundo instituiu um novo padrão de financiamento e “anunciou alterações de concepção de Estado, com vistas a reverter a regressão de direitos no setor, engendrada pelo ajuste estrutural do Estado neoliberal” (FERNANDES; FERNANDES, 2016). Assim, enquanto o Fundef foi criado em um contexto no qual se sobressai a organização política e econômica neoliberal, o Fundeb teria sido concebido dentro do modelo de Estado desenvolvimentista que preconiza alto investimento no setor educacional público, com aumento da demanda de abrangência das matrículas e de um volume maior de recursos.

No entanto, há contradições inerentes aos processos sociais inseridas no modelo de produção e exploração capitalista, deixando evidente que distintas concepções de Estado podem estar presentes dialeticamente em uma mesma conjuntura histórica.

Prova disso, são as pautas que ficaram de fora e a inserção no Fundeb de instituições privadas beneficentes conveniadas com governos subnacionais, cujas matrículas puderam ser computadas para fins de cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos, na etapa educação infantil¹⁶⁷ e na modalidade educação especial. O financiamento de segmentos da educação privada subvencionada pelo Poder Público tem repercussão na disponibilidade de recursos para as redes públicas (FARENZENA, 2015).

O Fundeb também foi considerado insuficiente para universalizar o atendimento à educação, devido aos recursos escassos nele alocados, estes oriundos de receitas de impostos estadual e municipal, com base no número de alunos, com a inovação de coeficientes diferenciados da cobertura das matrículas. Aliado a isso, não foi referência para garantir a valorização dos profissionais do magistério em termos de salário e carreira (DAVIES, 2008).

[...] o FUNDEB é um fundo de natureza contábil que não chega a resolver o problema do financiamento da educação. Representa um ganho de gestão; porém, não um ganho financeiro. Na verdade, os recursos nele alocados, se efetivamente aplicados e corretamente geridos, podem melhorar o financiamento da educação comparativamente à situação atual, mas não terão força para alterar o *status quo* vigente (SAVIANI, 2007, p.1240).

Na prática o Fundo manteve e aprofundou a problemática do financiamento da educação, pois significou a inserção da educação infantil e do ensino médio público, do setor privado, na repartição do Fundo público. Por isso, o aumento da demanda de estudantes, mas sem um volume maior de investimento financeiro suficiente para garantir o padrão de qualidade, de forma a cumprir o dever constitucional de acesso e permanência no ensino público.

Adicionalmente, induziu a entrada de crianças cada vez mais cedo no ensino fundamental, devido à distribuição das verbas financeiras, cuja lógica é meramente financeira, bem como, promoveu a superlotação das salas de aula, pois mais matrícula significava mais recursos do Fundo, bem como aprofundou o processo de municipalização do ensino.

¹⁶⁷ O cômputo das matrículas na pré-escola só seria possível até 2006, contudo foi prorrogado até 2016 pela Lei nº12.695/12 que também incluiu instituições privadas conveniadas (FAREZA,2015).

Nesse sentido, assim como no Fundef a distribuição dos recursos era com base no número de alunos matriculados nas redes de ensino estadual e municipal, cujo caráter redistributivo atendia a determinação constitucional do pacto federativo cooperativo entre os entes federados, objetivando corrigir desigualdades regionais e sociais, a distribuição de competências entre os entes federados, em regime de colaboração por meio do processo de descentralização, como forma de cooperação, coordenação federativa e de divisão de responsabilidades entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), com definição conjunta, distribuição equitativa de custos e gastos. Para Araújo:

O federalismo na área educacional teria como um dos seus suportes a atuação da União para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, por meio da sua função redistributiva e supletiva. A função redistributiva irá desembocar no estabelecimento de uma política de fundos complementados por recursos federais. A função supletiva é operacionalizada por programas federais, sejam aqueles de incidência direta nas escolas, sejam aqueles que necessitam de conveniamento com os entes federados subnacionais (ARAÚJO, 2012, p. 51).

Assim, os dois Fundos se constituíam como política redistributiva em consonância com o regime de colaboração, mas sob a lógica desconcentrada de viés neoliberal. Tanto é que, só havia complementação de recursos federais quando o valor *per capita* de cada estado não alcançasse o mínimo nacional publicado anualmente, via Portaria Ministerial, pelo Presidente da República.

No Fundeb foi fixado o percentual de, no mínimo 10% (dez por cento) de contribuição da União. “Essa complementação é a transferência de recursos a fundos estaduais cujos recursos próprios do governo estadual e das prefeituras não permitem atingir o valor mínimo nacional por aluno” (FARENZENA, 2015, p.83). Portanto, a complementação visava equiparar disponibilidades financeiras no cenário brasileiro para financiar a educação básica pública. Isso significou na prática a destinação de recursos mínimos, o papel da União de mero complementar do Fundo, como se observa na composição financeira dos Fundeb.

Tabela 8: Composição financeira do Fundeb (2007)

Fundeb
<p>A) Contribuição dos Estados, DF e municípios -16,66% no 1º ano (2007) -18,33% no 2º ano (2008) -20% a partir do 3º ano (2009) de vigência do Fundo:</p> <p>-Fundo de Participação dos Estados (FPE); -Fundo de Participação dos Municípios (FPM); -Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp).</p> <p>B) Contribuição de Estados, DF e municípios sobre: -Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); -Recursos Relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº87/96.</p> <p>C) 25% sobre o Imposto Estadual: -Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS);</p> <p>D) 50% sobre o Imposto da União e Estadual: - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); -Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).</p>

Fonte: elaborado pela autora com base em Lima; Nunes, 2011.

Observa-se no quadro que boa parte das receitas do Fundeb provém dos mesmos impostos que compunham o Fundef. Contudo, houve uma diferenciação entre os percentuais dos dois Fundos, isto é, o aumento de 15% (quinze por cento) para 20% (vinte por cento), a partir de 2009, na composição do Fundeb, assim como, houve o acréscimo de novas receitas (IPVA, ITCMD e ITR) que passaram a compor a cesta do Fundo. Além do incremento no percentual, deveriam ser complementados em cada esfera federativa 5% (cinco por cento) dos mesmos impostos que compuseram o Fundeb, de forma a atingir o mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) de aplicação em educação, além de transferências no percentual de 50% (cinquenta por cento). Nas palavras de Arelaro e Fernandes (2015),

As políticas de fundos então provocaram várias alterações no âmbito do financiamento da educação básica brasileira a partir de sua nomenclatura organizativa. O que não foi alterado foi o montante total de recursos para MDE, mesmo quando se considera aqueles estados e municípios, cuja receita de impostos é insuficiente para quitar o valor do custo/aluno/mínimo/anual e que receberiam complementação da União para tal (ARELARO; FERNANDES, 2015, p.180).

Como critério para ajuste progressivo das contribuições dos Fundos foi levado em conta o valor mínimo anual por aluno, que segundo os documentos oficiais objetivava reduzir as disparidades regionais da qualidade do ensino, mas que na prática significou o disciplinamento do gasto público de parte do financiamento da educação, com a difusão da idéia de que os recursos recebidos eram suficientes para atender as demandas educacionais, desde que administrados de forma eficaz e eficiente.

Dessa forma, apesar da nova fórmula de 20% (vinte por cento) ter repercutido no aumento¹⁶⁸ de recursos do Fundeb, via repartição obrigatória dos recursos vinculados que compuseram o Fundo, proporcionalmente ao número de alunos de acordo com o censo educacional de cada sistema de ensino, na razão direta de um custo/aluno/mínimo, na prática não significou aumento de recursos para MDE, pois não houve alteração do montante de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos para financiar a educação básica pública anualmente. “Em outras palavras: mais matrículas, mais recursos do fundo; menos matrículas menos recursos do fundo” (ARELARO; FERNANDES, 2015, p.184).

Os coeficientes de ponderação eram elementos de cálculo para distribuição dos recursos, previsto no artigo 13, inciso I, da Lei do Fundeb. Caberia à Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade, a correspondência do custo real das etapas e modalidades e tipo de estabelecimento da educação básica, segundo estudos de custo realizado e publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Com a ausência de estudos de custos para balizar a fixação de ponderações, em grande medida o efeito sobre os coeficientes de distribuição parece ter sido bastante minimizado (FARENZENA, 2015).

Nessa direção, os recursos destinados ao Fundeb não foram suficientes para cumprir o princípio constitucional de sua oferta com padrão mínimo de qualidade do ensino, como preconiza o inciso VII, do Artigo 206 da Constituição brasileira. Pela Lei Maior, “o direito à educação, atualmente, abrange a garantia não só do acesso e da

¹⁶⁸ Farenzena (2015, p.98) ao analisar as evoluções nos valores por aluno no âmbito do Fundeb constatou que 9 estados (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte) tiveram um Valor Aluno (VA) quase 60% superior ao VA de 2007, em valores reais. Nos demais estados não foram encontradas variações tão significativas e, quando comparado cada ano em relação ao anterior, há casos de decréscimo, pois houve aumento de recursos concomitante ao cômputo do número maior de matrículas

permanência, mas também a segurança do padrão de qualidade como um dos princípios segundo o qual se estruturará o ensino” (BOLLMANN; VIEIRA, 2015, p.115).

Para Farenzena (2015, p.84) o argumento que o Fundeb teria como principal parâmetro a disponibilidade de recursos nos entes da federação é diferente “de propostas e estratégias, como a inscrita no novo Plano Nacional de Educação (PNE, lei n.13.005/14), de calcular os recursos financeiros necessários à educação a partir do parâmetro do custo aluno qualidade” (FARENZENA, 2015, p.84). Tal parâmetro de financiamento e de controle social não foi instituído no Fundo, de forma a assegurar a qualidade, impedir disparidades regionais e distintos padrões de funcionamento entre as redes de ensino estadual e municipal.

No processo de implementação do Fundeb também houve a obrigatoriedade das 3 (três) esferas federativas disporem de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, segundo diretrizes do Conselho Nacional de Educação e reafirmou o Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério¹⁶⁹, já assegurado na Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.53/2006, cujo aumento anual é vinculado à elevação do valor custo aluno.

4.4 Política de Fundo Fundeb permanente

Com a previsão do fim da vigência do Fundeb em 31/12/2020 foi apresentada a PEC n.15/2015, na Câmara dos Deputados, no segundo mandato de Dilma Roussef, por iniciativa da Deputada Raquel Muniz (PSC-MG). Para analisar a proposta foi criada uma Comissão Especial, cuja relatora da minuta preliminar foi designada a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO).

Também tramitou no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição a PEC n.65/2019, protocolada por todos os partidos com representação no Senado, a pedido do Fórum de governadores, cujo signatário foi o Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), tinha como relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Senador Flávio Arns (PODEMOS/PR).

¹⁶⁹ Um ano e um mês após a vigência da Lei do Fundeb, o poder executivo federal fez aprovar no Congresso Nacional a Lei n.11.738, em 16 de julho de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério da educação básica (ARELARO; FERNANDES, 2015, p.179).

Apesar de haver duas propostas no centro dos debates, houve trabalho conjunto entre a Câmara e o Senado durante a tramitação das PECs¹⁷⁰, se sobressaindo às contribuições da PEC n.65 à PEC n.15. Em comum, as proposições contidas nas duas PECs guardavam a preocupação de acrescentar o parágrafo único no artigo 193; inciso IX, no Artigo 206 e Artigo 212-A, da Constituição Federal¹⁷¹, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. Na prática, o Fundeb deixou de vigorar na parte transitória da Carta Magna, passando a integrar o corpo constitucional por meio da Emenda n.108, de 26/08/2020.

As duas PECs também previam a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos, inclusive por meio eletrônico de acesso público. Mas, havia particularidades em cada uma delas, sobretudo em relação ao financiamento em termos percentuais e as fontes de financiamento da educação básica, a subvinculação de um percentual mínimo no pagamento de salários, sua abrangência, consistindo em diferentes alterações na configuração do Fundeb vigente até então.

Apesar das contradições inerentes ao Fundo público estadual, havia a necessidade de torná-lo uma política permanente, devido ao montante de recurso canalizado na educação básica. Em 2019, o Fundeb correspondia a 63% (sessenta e três por cento) das verbas alocadas pelo setor público na educação básica e equivalia a 2,3% do PIB do País (CNTE, 2019). Nesse sentido, a ausência do Fundo poderia acarretar uma profunda desorganização no financiamento no ensino básico, com impacto negativo, principalmente nos estados que recebem a complementação da União, pois o Fundeb representava a maior parte do gasto público desse nível de ensino, resultado do processo de municipalização, em detrimento da lógica desconcentrada do financiamento.

¹⁷⁰ Também tramitaram no Senado Federal as propostas de Emenda à Constituição (PECs) n° 24/2007 e n° 33/2019, cujos primeiros signatários foram os Senadores Jorge Kajuru (PSB/GO) e o relator o Senador Zequinha Marinho (PSC/PA), respectivamente. Contudo, diante dos avanços obtidos especialmente no texto da PEC 65/19 e parcialmente na PEC 15/15, as PECs n°24 e n°33, se tornaram incongruentes (CNTE, 2019).

¹⁷¹ A Emenda Constitucional n°108/2020 inseriu o Parágrafo único que estabelece a prerrogativa do Estado exercer a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. O inciso IX, do Artigo 206 contemplou a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. O Artigo 212-A dispõe sobre a composição financeira do Fundeb permanente, a complementação da União, distribuição dos recursos, formas de controle, subvinculação de um percentual mínimo para pagamento dos profissionais da educação (BRASIL, 1988).

Além da perenização do FUNDEB tornando-o uma política pública permanente, havia outros pontos reivindicados por setores organizados da sociedade civil e contidos nas PECs, tais como: maior participação da União no financiamento da educação básica, visando o aperfeiçoamento do regime de colaboração; a regulamentação do Piso Salarial¹⁷² Nacional previsto no artigo 206, VIII, da Constituição Cidadã e na Meta 18 do PNE; valorização no aspecto salarial com a inserção no Artigo 212 da subvinculação do percentual não inferior a 80% (oitenta por cento) destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício; a implementação do CAQi e do CAQ.

O movimento da CNTE pela materialização do novo Fundo contou com a articulação e a chamada das entidades filiadas para participarem de mobilizações nacionais em defesa do Fundeb permanente e por mais recurso para a educação, se sobressaindo as mobilizações virtuais (tuitaço). A entidade também participou de Reuniões Ordinárias, Audiências Públicas, publicizou Notas Públicas, Carta Aberta, Pareceres, visando a discussão e a análise de propostas para o aprimoramento dos textos base, além de ter produzido estudos sobre o novo Fundo em conjunto com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Com efeito, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, lançada em 1999, unifica uma rede ampla e plural que confluem ideias e propostas de Associações, entidades, como a Associação Nacional de Administração e Política em Educação (ANPAE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED), entidades de gestores (UNDIME), a CNTE. Assim, tem tido uma atuação efetiva nos processos participativos de construção das políticas educacionais em defesa do direito à educação no Brasil, se constituindo como ferramenta estratégica na luta social.

Nesse contexto, a Campanha atuou amplamente a partir de um Comitê Diretivo, como um dos principais atores da sociedade civil na construção do modelo do Fundeb permanente no processo de tramitação do novo Fundo, ao propor emendas e tentar modificar o conteúdo daquelas que alteravam o caráter público e gratuito da educação básica. Nessa correlação de forças contribuiu com a definição da agenda que se aproxima dos interesses da classe trabalhadora.

¹⁷² A Emenda Constitucional nº108/2020 reafirmou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública a ser definido em lei específica, ou seja, não foi conquistada sua regulamentação. Além disso, a reivindicação do percentual com base em recursos extras que não integram o Fundo estadual a ser destinado para a política salarial não foi incorporada na nova lei.

Contudo, a conjuntura política não foi propícia para conquistar ganhos por parte dos trabalhadores, por isso, exigiu muita luta e resistência pela afirmação de direitos historicamente conquistados. Com efeito, a primeira proposta de Emenda à Constituição, a PEC n.15/2015, teve sua tramitação prejudicada pelo processo de *impeachment* (2016), em um momento da história do Brasil em que as forças conservadoras ganharam fortes contornos, tendo a frente do projeto neoliberal o ex-presidente interino Michel Temer, que junto a seus aliados, trabalhou no sentido de transformar a educação em mercadoria.

Ademais, houve intervenção militar no Rio de Janeiro (2017), calendário eleitoral à presidência (2018) e, a prioridade dada à Reforma da Previdência (2019) na gestão de Bolsonaro. Apesar disso, a tramitação seguiu com a realização de audiências públicas e com a produção de estudos sobre o tema (CAMPANHA, 2019), contando com o envolvimento de especialistas, profissionais da educação, gestores, movimentos sociais, sindicais.

Todo esse processo de debate não contou com a participação de representantes do governo federal, ou seja, em nenhuma das duas legislaturas que atravessaram o processo de disputa em torno do novo Fundo o governo federal¹⁷³ se mostrou aberto ao diálogo e comprometido com a escola pública. A ausência de interlocução entre o governo e sociedade civil organizada evidencia práticas autoritárias, pois democracia requer diálogo, pluralismo de ideias, trabalho coletivo.

Adicionalmente, o contexto político de debate do Fundeb permanente foi marcado pelos ataques constantes contra a educação pública, de negação da educação popular, por medidas contra a gratuidade, visando à destinação dos recursos públicos para instituições privadas por meio de ações de mercantilização da educação básica. Isso porque, Bolsonaro seguiu a mesma lógica de implementação das políticas neoliberais de seu antecessor, valendo-se do discurso da crise fiscal e de imposições da EC 95/2016 que obriga contenções financeiras às políticas sociais, acarretando sucessivos cortes nas políticas educacionais e ameaçando a vinculação constitucional que colocaria fim a gratuidade do ensino público.

¹⁷³ Nos anos de 2019 e 2020, o Ministério da Educação, com a posse do governo Bolsonaro, desprezou a discussão que estava sendo realizada. Uma interpretação possível para o fato é que os grupos que assumiram o Governo Federal eram contrários à continuidade dessa política pública de subvinculação de recursos constitucionais.

Dentre as ações de Bolsonaro contra educação básica pública no processo de debate do Fundeb permanente foi proposta a reformulação do pacto federativo, com destaque para: 1) o repasse da cota federal dos royalties da União aos estados e municípios, sem vinculação para a educação; 2) a extinção do Fundo Social do Pré-sal e de suas vinculações das receitas para as áreas sociais; 3) a junção das vinculações de saúde e educação numa só rubrica e sem aumento dos recursos; 4) a transferência da cota federal do salário educação para os entes subnacionais, desresponsabilizando a União das ações supletivas e equalizadoras do atendimento escolar e comprometendo o financiamento de Programas como do Livro Didático (CNTE, 2019).

Tais propostas negam o verdadeiro pacto federativo, regulamentado na Constituição Federal de 1988, que desenhou a unidade nacional e subnacionais com responsabilidade pelo repasse de recursos para as áreas sociais, a distribuição das riquezas nacionais por meio da repartição do Fundo público entre a população, seu direcionamento para arcar com gastos com a educação pública com padrão de qualidade.

Além disso, em um período de pandemia vivenciada no país, desde o início de 2020, Bolsonaro apresentou a PEC emergencial 186/2019 para viabilizar o pagamento do novo auxílio emergencial. Em contrapartida, revogava o percentual mínimo de investimentos em saúde e educação, se constituindo uma ameaça ao Fundeb e mais um ataque ao direito público subjetivo¹⁷⁴ da educação básica.

Também houve a tentativa de direcionar as verbas que compõem o Fundo às instituições educacionais públicas, com o objetivo de torná-las gestoras administrativas e orçamentárias, o que poderia acarretar limites ao controle social e a abertura para a gestão compartilhada por meio de Organizações Sociais, seguindo a lógica desconcentrada de desresponsabilização do Estado pelo financiamento da educação básica pública.

Nessa conjuntura, o governo Bolsonaro também apresentou a Proposta de Emenda¹⁷⁵ n. 03/2019 à PEC n°15/2015 do Fundeb permanente, que propunha o

¹⁷⁴ O direito público subjetivo significa o acesso ao ensino obrigatório e gratuito. O não oferecimento pelo Poder Público nas esferas federal, estadual e municipal, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

¹⁷⁵ Emenda Constitucional 03 à PEC n. 15, de 2015 foi de autoria dos Deputados Tiago Mitraud (Partido Novo) e Marcelo Calero (CIDADANIA). Incluía no Art. 3º da PEC o "§ 4º, que estabelece "Os estados e municípios poderão, na forma da lei, converter parte dos recursos para financiar o ensino público em instituições privadas com ou sem fins lucrativos." (NR). "Art. 213. § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino básico, na forma da lei, para os

direcionamento de até 5% (cinco por cento) dos recursos da complementação da União aos municípios mais pobres que não atingem o custo aluno qualidade para financiar um “voucher-creche” para as famílias participantes que receberiam R\$250 mensais para matricular os filhos de até 3 (três) anos de idade em escolas da rede privada com recurso público, no âmbito da Renda Brasil, um programa assistencial que substituiria o Bolsa família. Seriam cerca de R\$6 bilhões do Fundo destinados às creches privadas.

Com a mobilização de setores organizados da sociedade, a manifestação popular por meio das tecnologias digitais, contando com o apoio e a articulação de partidos da esquerda, a proposta foi rejeitada pelo parlamento. A Campanha Nacional pelo Direito à educação encampou a luta e publicou a Nota Técnica intitulada *Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação* (2019), discute o retrocesso da Emenda apresentada para a garantia da educação básica com padrão de qualidade.

Para a Campanha a EMC 3/2019 visava constitucionalizar a prestação terceirizada ou indireta do serviço público do ensino pelo repasse de verbas públicas para instituições privadas, o que é inconstitucional pela transitoriedade das parcerias com a iniciativa privada na prestação do serviço público de ensino obrigatório, cuja competência é atribuída ao Estado. Assim, a oferta deve se dar exclusivamente para atender os déficits de vaga nas escolas públicas no curso da implementação da expansão do segmento público, prevalecendo o caráter universalizante, igualitário e inclusivo que não constitui propósito típico da iniciativa privada (CAMPANHA, 2019).

A Emenda evidencia o interesse do mercado na educação por se tratar de uma das maiores fatias do orçamento público. Por isso, a ideia de que quem deve ser financiado é o estudante e não a escola, a abertura jurídica para a “política de *Vouchers* e das chamadas *charter schools*, escolhas que vêm sendo bastante criticadas por estudos realizados por pesquisadores em diferentes países, além dos levantamentos e relatórios de organismos internacionais, como a UNESCO¹⁷⁶” (CAMPANHA, 2019, p.52).

interessados inscritos e selecionados que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver instituições cadastradas segundo requisitos definidos em lei na localidade da residência do educando” (NR).

¹⁷⁶ Segundo o Relatório *Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos*, que fez o monitoramento global da educação (2017- 2018), a Unesco indica que as práticas de *Voucher* e escolhas escolares devem ser vistas com cuidado, pois isoladamente não devem ser apontadas como a grande solução para os problemas educacionais, pois elas têm diferentes resultados em diferentes realidades. O relatório ainda aponta que esses mecanismos têm favorecido os processos de exclusão e segregação, na medida em que “nos sistemas de escolha escolar, os pais baseiam sua escolha em fatores como composição demográfica, o que pode levar à diminuição da diversidade e reforçar as divisões socioeconômicas”.

Além do mais, sob o discurso de não haver regras definidas de aplicação da Emenda Constitucional n.108/2020 o governo Bolsonaro manifestou a intenção de editar uma Medida Provisória para “acelerar” a regularização do FUNDEB. Tal atitude unilateral estaria em desacordo com toda a construção coletiva do novo Fundeb, que contou com a participação do Congresso Nacional e de setores organizados da sociedade civil. A medida só não foi materializada devido à correlação de forças entre o governo, parlamentares e movimentos afinados com as pautas populares.

Adicionalmente, o governo Bolsonaro e seus aliados inseriram na PEC n.15/2015 dispositivo que permitia às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público e do Sistema S (Senac, Sesi, Senai) receberem recursos financeiros do novo Fundo. Tal norma visava à desregulamentação¹⁷⁷ da obrigação do poder público investir prioritariamente na expansão da rede pública na localidade da residência do educando. Consequentemente, os recursos públicos passariam a ser dirigidos para as escolas privadas mesmo que houvesse vagas na rede pública.

Pelas ações do atual presidente da República fica claro que o Estado atuou organicamente com as forças sociais dominantes, elites de setores sociais que comandam e compõem alianças com parlamentares, integrando relações fundamentais entre a sociedade política e a sociedade civil, alicerçados na globalização neoliberal hegemônica, que se contrapõe aos interesses da classe trabalhadora.

Nessa conjuntura de aprofundamento da hegemonia da classe dominante, por meio do ativamente do consenso, a CNTE atuou contra as ações antidemocráticas e inconstitucionais, demonstrando a capacidade de resistência e enfretamento no campo democrático, além de dar enfoque a outras questões, como a regulamentação dos regimes de cooperação e colaboração para consolidar o Sistema Nacional de Educação e o Custo Aluno Qualidade¹⁷⁸ (CNTE, 2017), tendo o Fundeb um sistema de

¹⁷⁷ Tramita no Senado a PEC n. 188/2019, que propõe mudanças constitucionais para alterar o Artigo 213 da Constituição, o qual, em conjunto com o Artigo 6º da EC n. 59/2009 (BRASIL, 2009), foi âncora jurídica para impedir o ímpeto privatista de grupos no Governo Federal e seus aliados.

¹⁷⁸ Para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação a lista e a precificação dos insumos necessários para a garantia do padrão mínimo de qualidade, para cada etapa e modalidade da educação básica, resumidamente, os insumos são: Número médio de alunos por turma; Efetivação do piso nacional salarial do magistério; Política de carreira; Política de formação continuada; Bibliotecas e salas de leitura em todas as unidades; Laboratórios de ciências em todas as unidades; Laboratórios de informática em todas as unidades; Quadras poliesportivas cobertas em todas as unidades; Brinquedotecas para todas as creches, pré-escolas e escolas dos anos iniciais do ensino fundamental; Garantia de repasse de recursos para as escolas para o desenvolvimento de seus projetos pedagógicos.

financiamento educacional capaz de colaborar com a consagração do direito à educação básica no país e favorecer o cumprimento do PNE.

Com efeito, a atuação da Confederação no processo de disputa do Fundeb permanente, a forma como a entidade se relacionou com as forças políticas em torno do consenso evidencia que a entidade disputou o Fundo dentro da institucionalidade parlamentar, mas sobre pautas construídas e reivindicadas historicamente pela entidade em conjunto com outros movimentos que representam os interesses da classe social em que se situam.

Os debates públicos sobre o Fundeb permanente tiveram início por meio de audiências públicas, na Câmara dos Deputados, em Brasília, no ano de 2017. Em 2019 a CNTE participou da quarta audiência pública¹⁷⁹ realizada pelo Senado Federal, na qual debateu o novo Fundo com base no documento intitulado *Fundeb permanente e as duas principais propostas em discussão no Congresso Nacional (2019)*, direcionou as reivindicações da entidade em relação às propostas contidas nas PECs n.15/2015 e n.65/2019. Neste é destacada a necessidade da vinculação de impostos para a educação, além de outros pontos:

[...] propor o aumento da complementação da União dos atuais 10% para 40% ao final de 10 anos, partindo do patamar de 20% no primeiro ano de vigência do novo Fundo, a PEC 65 incorpora novas receitas ao FUNDEB, sobretudo resultantes da exploração de petróleo e gás natural. E isso é imprescindível para elevar o patamar de financiamento público na educação em direção à consecução da meta 20 do PNE. Outros compromissos essenciais para a melhoria da qualidade da educação e para a valorização de seus profissionais estão previstos na PEC 65, como a instituição do CAQ e do CAQi e a regulamentação do piso salarial profissional nacional previsto no art. 206, VIII da CF/1988 (meta 18 do PNE). Todavia, uma preocupação persiste! De nada adianta alocar mais recursos para a educação, se as novas receitas não forem efetivamente direcionadas para as redes públicas (educação básica e ensino superior). Por isso, no momento da regulamentação da futura Emenda Constitucional, será necessário constituir um pacto em torno da preservação desses recursos para a educação pública, a fim de que o Fundeb permanente seja

¹⁷⁹ No dia 18 de junho de 2019, na quarta audiência pública realizada no Senado Federal sobre o Fundeb, a Secretária Geral da CNTE, Fátima Silva, participou da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) do Senado Federal que debateu a renovação e a revisão do Fundeb. Durante a audiência foi consenso entre os debatedores de que há a necessidade de ampliar as fontes de financiamento da educação básica, aumentar a contrapartida do governo federal e melhorar a fiscalização para evitar desvios de recursos. Para a professora Fátima “o texto da PEC 65/2019, entre os que tramitam no Congresso para renovação do Fundeb, é o que mais se aproxima dos anseios da comunidade educacional, embora a PEC 15/2015 também deva ser observada em vários pontos” (CNTE, 2019).

efetivamente direcionado para o bem comum da sociedade (CNTE, 2019).

Pelo conteúdo das reivindicações observa-se que há no centro de debate a preocupação em aumentar os gastos com a educação básica por meio de novas fontes de custeio asseguradas constitucionalmente, assim como, é evidenciada a necessidade de controle social para que sejam objetivadas em MDE e na valorização dos profissionais da educação. Para tanto, é proposta uma relação consensual entre as classes sociais para garantir mais recursos e a canalização das verbas financeiras na educação básica.

Ademais, na audiência pública a CNTE destacou que o Fundeb é um instrumento fundamental para atingir a meta de 10% do PIB em educação em 2024. Também reforçou que os estados e municípios devem adotar mecanismos de esforço fiscal cobrando corretamente seus impostos, para que os recursos destinados à educação sejam de fato arrecadados e repassados, com forte controle social no monitoramento dos atos.

No que se refere às propostas contidas na PEC n. 65, sobressai as intensas disputas em torno do Custo Aluno Qualidade como referência para o financiamento da educação básica pública adotando-se o cálculo do Custo Aluno sobre as receitas totais da educação de cada ente federado, de forma a aumentar os gastos com a educação básica. O parâmetro de qualidade já constava no PNE, no qual foi fixado o prazo de dois anos, ou seja, até 2016 para a implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que deveria ser progressivamente reajustado até a substituição pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ), nos termos das Estratégias 20.6 e 20.7, passando a ser parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica.

Concluído o processo de discussão das PECs deu-se início ao trâmite da regulamentação do Fundo por meio da Emenda Constitucional n.108/2020, no mês de agosto de 2020, tornou o Fundo permanente. A Emenda garantiu constitucionalmente a transparência, o monitoramento, à fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos no âmbito dos estados, municípios e Distrito Federal, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, sendo admitida sua integração aos conselhos de educação (BRASIL, 2020).

Na sequência o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei n. 4.372/2020, em dezembro de 2020, de autoria da Câmara dos Deputados, regulamentou o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao instituir em cada Estado um Fundo, nos termos da Constituição Federal, além de disciplinar sua composição financeira e a distribuição, gestão, fiscalização, acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

O PL foi transformado na Lei Ordinária n.14. 113/2020 que regulamentou o Fundo nos termos do Artigo 212-A, da Constituição Federal e revogou as disposições contidas na Lei 11.494/2007. O texto foi homologado sem vetos pelo Presidente da República Jair Bolsonaro (sem partido) e publicado em edição extra do Diário Oficial da União, no dia 25/12/2020, feriado de Natal, na qual foi mantida a exclusão de emendas que direcionam recursos públicos ao setor privado, como propunha o governo federal.

Na nova regulamentação as receitas que compunham o antigo Fundo foram mantidas (ITCMD, ICMS, IPVA, ITR, IPI, FPE, FPM), assim como, o percentual de 20% (vinte por cento) formado por parcela financeira proveniente dos impostos vinculados à educação e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios e, pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, de forma a aplicar no mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos e transferências em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino e da valorização dos profissionais da educação (BRASIL, 2020).

Foi mantida a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União e conquistado o aumento dos gastos por meio da complementação aos estados e municípios, ampliada de 10% (dez por cento) para, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos distribuídos de forma progressiva¹⁸⁰. Em vista disso, a educação básica permanece subfinanciada, devido aos recursos limitados alocados pela União, inviabilizando o cumprimento do direito à educação de qualidade a todos os brasileiros e brasileiras, bem como a implementação

¹⁸⁰ A Lei 14.113 definiu a implementação da complementação da União de forma progressiva até alcançar a proporção de 23% (vinte e três por cento), nos seguintes valores mínimos: I - 12% (doze por cento), no primeiro ano; II - 15% (quinze por cento), no segundo ano; III - 17% (dezessete por cento), no terceiro ano; IV - 19% (dezenove por cento), no quarto ano; V - 21% (vinte e um por cento), no quinto ano; VI - 23% (vinte e três por cento), no sexto ano.

das metas do PNE. A distribuição total da complementação até 2026 se dará da seguinte forma:

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

Sobre isso, destaca-se o direcionamento obrigatório de parte desses recursos para a educação infantil¹⁸¹ sem, associar a programas do governo, além dos critérios definidos em relação à complementação valor anual por aluno (VAAR), definida na razão entre os recursos recebidos relativos às receitas 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino presencialmente, conforme censo escolar realizado anualmente pelo INEP, condicionada ao cumprimento dos seguintes critérios:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica; III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades; IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução [...] V - referenciais curriculares

¹⁸¹ O Artigo 28, da Lei 14.113/2020 estabelece que, uma vez realizada a distribuição da complementação-VAAT às redes de ensino, será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere à complementação de 23% (vinte e três por cento) da União.

alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

Com efeito, há a presença do gerencialismo e de práticas meritocráticas na distribuição dos recursos financeiros oriundos da complementação da União com base no desempenho, pautados na concepção de Estado neoliberal. Tal princípio busca estabelecer mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços educacionais por meio da competitividade (SILVA; GENTILI, 1999), tendo relevância a eficiência, índices, *ranking*, prêmios, segundo um horizonte formativo punitivo, de regulação e controle.

A CNTE se contrapôs à medida de distribuição meritocrática dos recursos financeiros com base no desempenho, visto pela entidade como um dos caminhos para a instituição dos *vauchers* na educação básica. No entanto, a correlação de forças não foi suficiente para retirar o texto do corpo da lei, assim como não houve avanço em relação à complementação mínima de 40% por parte da União, reivindicada pela entidade, além de ter sido mantido o limite máximo, de 30% (trinta por cento) de complementação ao Fundo para cumprimento da aplicação mínima na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Foi conquistada a vinculação da exploração de petróleo e gás natural como base de cálculo para a distribuição da receita do Fundo, considerando o valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN) como valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, observadas as diferenças e as ponderações para distribuição às redes de ensino. Somado a isso, obriga os entes federados a disponibilizarem as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais para assim se habilitarem a receber a complementação-VAAT dessa receita.

Em relação à distribuição¹⁸² dos recursos foi mantida em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, mas incluídas as observações das diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, com destaque para a inclusão das especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade, bem como os custos médios, as

¹⁸² A distribuição dos recursos passou a ser pelo sistema híbrido, com base no Valor Aluno Ano dos Fundos (VAAF) e Valor Aluno Ano Total (VAAT) considerado mais equitativo por setores organizados, pesquisadores da área.

condições adequadas de oferta com referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), a ser regulamentado, nos termos do Artigo 211 da Constituição Federal.

A constitucionalização do CAQ como parâmetro para qualidade adequada da educação e como mecanismo de controle social é uma luta histórica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, imprescindível para a ampliação dos gastos com a educação, assim como para a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração pelos entes federados, por meio da cooperação entre eles, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem estar em âmbito nacional, visando a equidade e a garantia das mesmas oportunidades educacionais aos estudantes.

Nessa direção, pode ser uma alternativa para subverter a lógica da desconcentração financeira na educação básica, sua entrega ao setor privado, pois além de haver a alocação de mais recursos com base em insumos básicos, conta com a participação popular em sua definição, focalizando o padrão de qualidade do ensino assegurado constitucionalmente. Por esse viés, a população exerceria um efetivo controle social sobre a repartição do Fundo público, seu direcionamento para arcar com custo na educação básica.

Como o gasto efetivo é por aluno os recursos podem ser mais bem direcionados para a educação, pois contribui com o controle social, a participação social e popular no planejamento da quantidade de recursos necessários para garantir o padrão de qualidade em todas as regiões do Brasil, o objeto de sua aplicação e o controle dos gastos. Isso porque, há indicadores de atendimento que devem contemplar a garantia progressiva de condições adequadas de oferta em todas as unidades de ensino públicas do país, considerando insumos mínimos de atendimento considerados indispensáveis.

Ademais, a distribuição de recursos em função do número de alunos também passou a observar: I - ao nível socioeconômico dos educandos apurado e atualizado pelo INEP; II - aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado com base no valor anual total por aluno (VAAT); III - aos indicadores de utilização do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado com base nas características sociodemográficas e econômicas (BRASIL, 2020). Os dispositivos evidenciam a diversidade regional a ser considerada na alocação de recursos para garantir a oferta da educação básica com padrão de atendimento nacional disputado historicamente pela CNTE.

Não houve alteração para efeito da distribuição dos recursos o cômputo das matrículas direcionados às instituições privadas¹⁸³, mas somente na falta de vagas na rede pública, sendo elas: comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, incluindo as etapas e modalidades:

- a) na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;
- b) na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância;
- c) nas pré-escolas, até a universalização desta etapa de ensino, que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos;
- d) na educação especial, oferecida, pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade para atendimento educacional especializado no contra turno para estudantes matriculados na rede pública de educação básica e inclusive para atendimento integral a estudantes com deficiência constatada em avaliação biopsicossocial, periodicamente realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar (BRASIL, 2020).

Além disso, as instituições privadas podem efetivar convênios ou parcerias com a administração estadual direta, para computar as matrículas referentes à educação profissional técnica de nível médio e as matrículas relativas ao itinerário de formação técnica e profissional, repercutindo no crescimento do direcionamento de recursos públicos ao setor privado e sem prazo de transição.

Com efeito, na dialética entre reivindicações e concessões é possível afirmar que nas disputas por mais recursos para serem gastos na educação básica a CNTE exerceu relativo controle social ao conquistar o Custo Aluno Qualidade, a vinculação da exploração de petróleo e gás natural por meio do ativismo em rede. Contudo, na síntese dialética sobressai a lógica neoliberal, a parceria público-privado, verbas escassas, regulamentados na Lei do novo Fundo, enquanto que a normatização do CAQi exigirá uma correlação de forças muito grande por parte da classe trabalhadora para conquistar sua materialização.

¹⁸³ A destinação de recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas já estava regulamentada no Artigo 213, da Constituição Federal, inclusive a concessão de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

Assim, a classe dirigente utiliza estratégias políticas para assegurar não apenas o domínio dos trabalhadores, mas também sua direção. Para isso, acolhe reivindicações teóricas e práticas dos grupos subalternos, subordinando-as à sua direção política com o objetivo de governar com o consentimento dos governados. “Em busca do consentimento dos governados, a burguesia não se limita a fazer concessões nos planos econômico (sindicatos) e político (partidos), mas também no cultural. É quando a escola se amplia [...], surgindo leis para garantir o ensino público, gratuito, laico e obrigatório” (DORE;SOUZA, 2018, p.245).

No que se refere às reivindicações da entidade em relação ao controle social no processo de discussão das PECs, no estudo comparado elaborado pela CNTE acerca da PEC n. 15/2015 e n. 65/2019 em discussão no Congresso Nacional, a Confederação destacou que ambas tem maior representatividade política, uma vez que, a PEC n.65 foi chancelada pelos governadores, enquanto a PEC n.15/15, foi amplamente discutida na Comissão Especial da Câmara Federal. No quadro comparativo estruturado destacam-se as propostas sobre participação, controle social e os comentários da entidade sobre os dispositivos legais propostos nas duas PECs.

Quadro 10: Comparativo entre as PECs n.65/2019 e n.15/2015 sobre a participação e o controle social, com comentários da CNTE

PEC 65/2019	PEC 15/2015	Comentários
Sem correspondência	Art. 1º É inserido o seguinte parágrafo único no art. 193 da Constituição Federal: “Art. 193..... Parágrafo único. O Estado exercerá, na forma da lei, o planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade em sua formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica “. (NR)	Torna constitucional a participação social (gestão democrática) no processo de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, contrapondo a recente decisão autoritária do governo Bolsonaro de acabar com os conselhos sociais em âmbito da administração federal.
Sem correspondência	Art. 2º É acrescentado o seguinte inciso IX ao art. 206 da Constituição Federal: “Art. 206..... IX - proibição do retrocesso, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais. ”. (NR)	Propõe positivar um princípio constitucional, hoje implícito, de extrema relevância para o desenvolvimento da educação e da sociedade, garantindo a continuidade das políticas públicas educacionais organizadas a

partir do debate social.

<p>III- observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV e no § 1º do art. 208, as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos, de oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria e de ampliação da oferta de educação infantil em creche para as crianças até os três anos de idade, nos termos do plano nacional de educação, previsto no art. 214, a lei disporá sobre:</p> <p>c) a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos, inclusive por meio eletrônico de acesso público;</p>	<p>X - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal, as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:</p> <p>d) a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos, assegurada a criação, manutenção e consolidação dos conselhos de acompanhamento e controle social e sua integração aos conselhos de educação;</p>	<p>As duas PECs se pautam na garantia de condições para o pleno atendimento da oferta escolar, especialmente à luz das metas do PNE. Ambas também mantêm os critérios de distribuição diferenciada por etapas, modalidades e formas de atendimento escolar, bem como prestigiam o controle social.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: elaborado pela autora com base em CNTE, 2019

Observa-se que houve a preocupação em garantir na PEC n.15 a participação da sociedade civil nos processos de formulação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas educacionais, ou seja, a intervenção da sociedade organizada no ciclo de política. Contudo, as decisões ficam centralizadas no sistema, uma vez que, o Estado atua como regulador e elaborador, consistindo assim, em uma participação instrumental, minimizada, sem autonomia plena, na qual sobressai o esvaziamento do papel de controle social por parte da população.

O artigo 2º também proposto na PEC n.15 e acatado pela CNTE veda a terminalidade de políticas educacionais de forma unilateral. A instituição do princípio da proibição de retrocessos, visando impedir supressões ou diminuições de direitos e garantias a serem cumpridas por parte do Estado se mostra importante, no entanto, não contempla a ampla participação na tomada de decisões por meio do debate popular.

Além do mais, não afasta a intensa correlação de forças, as disputas no campo social democrático para inviabilizar retrocessos.

As duas PECs focalizam o controle social enquanto prática de fiscalização, controle interno, externo e social do Fundo e Programas, assegurada enquanto controle interno a criação, manutenção e consolidação dos Conselhos de acompanhamento e controle social. Pela proposta ao Conselho cabe o acompanhamento das receitas e despesas, ou seja, que atue como assessor das ações estatais, sem poder de decisão, enquanto que o conceito de controle social não é definido.

Assim, o Conselho exerce o papel de colaborador do sistema na elaboração e aprovação das políticas educacionais, cujas normas e regras da partilha de poderes e a distribuição de competências são decretadas por leis (BARROSO, 1996), por isso, atuam como órgão auxiliar do Estado. A principal “característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas, compostas por representantes eleitos” (GOHN, 2003, p.57).

Um mecanismo importante de controle proposto na PEC n.65, que poderia garantir a transparência de dados, a publicidade de informações, consiste no meio eletrônico de acesso público de domínio do Conselho. Tal instrumento pode fortalecer o controle interno e social das receitas e despesas, desde que sejam claras, objetivas e detalhadas, inclusive pode ser o caminho para a população e movimentos organizados cobrarem efetividade nas ações do Conselho.

Além desses dispositivos, o presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Heleno Araújo defendeu em audiência pública remota¹⁸⁴ a participação social no controle e fiscalização de todo recurso da educação. Para tanto, na regulamentação do Fundeb permanente foi reivindicado um assento da entidade na Comissão intergovernamental de Financiamento, com vistas a debater as ponderações dos recursos que serão distribuídos aos estados e municípios, com base no princípio da gestão democrática.

¹⁸⁴ A audiência pública remota foi realizada no dia 04/11/2020. O encontro tratou do tema Valorização dos Profissionais da educação, sob a coordenação do Deputado Federal Felipe Rigone (PSB/ES), contou com a participação de representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Profissão Docente e do Conselho Nacional de Secretários de Educação –Consed

Aliado a isso, reivindicou que o Conselho além de acompanhar os dados relativos ao Fundo também deve monitorar o total dos recursos vinculados, tendo como critério o VAAT de repasse financeiro, por isso, a necessidade de ampliar a fiscalização de todos os recursos vinculados. Tal participação se mostra relevante para o controle das verbas financeiras a serem gastas com a educação básica.

Pode-se afirmar que a CNTE tem atuado em rede de forma propositiva e mobilizadora em torno das políticas educacionais, focalizando o financiamento da educação básica no centro dos debates, por isso, exerceu certo controle social ao garantir por meio de legislações mais recursos financeiros para serem gastos na educação básica. Por outro lado, tem pouco abordado o tema enquanto controle sobre as ações do Estado e de governos no âmbito dos entes subnacionais, em espaços caracterizados pela autogestão, para viabilizar mais recursos oriundos do Fundo público para financiar a educação básica, o controle dos gastos por meio da participação popular e, em Conselhos institucionalizados com a função deliberativa, de forma que os representantes sociais intervenham criticamente no ciclo de política, com autonomia na gestão e na definição do montante de recursos alocados.

Em se tratando da redistribuição dos recursos do Fundo foi mantida a responsabilidade dos governos federal e estadual, a quem cabe creditar em uma conta bancária do Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, em cada estado e municípios, a ser monitorados pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS), no sentido de acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim, a ser abordado no próximo tópico.

4.5 Controle social das políticas de Fundos: Fundef, Fundeb e Fundeb permanente

O controle social das políticas de Fundos Fundef (1996), Fundeb (2007) e Fundeb permanente (2020) se assemelham, pois se dá a partir da institucionalização do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) composto por representantes de segmentos da sociedade civil, cuja criação deve ocorrer por meio de ato legal, ou seja, após a aprovação de Lei ordinária em cada ente subnacional para efetivar sua implementação.

Desse modo, a institucionalização do Conselho responsável pelo acompanhamento e controle social se tornou exigência com a criação do Fundef, no âmbito de cada esfera administrativa (federal, estadual e municipal), cujo prazo para a constituição foi de até 30/06/1997, isto é, até 180 dias antes do início da vigência do Fundo em janeiro de 1998; com a renovação do Fundo, a partir de janeiro de 2008, os Conselhos deveriam ser constituídos no prazo de 60 (sessenta) dias contados da vigência do Fundo, inclusive mediante adaptações em relação ao Fundef, tendo em vista as mudanças em sua composição, escolha dos representantes; enquanto que no Fundeb permanente os Conselhos foram extintos em 31/03/ 2021, ou seja, foi estipulado o prazo de quase 60 (sessenta) dias contados o período de vigência do novo Fundo para a composição de um novo Conselho a partir da indicação ou eleição de cada segmento.

Do mesmo modo que o Conselho do Fundeb no novo Fundo o Conselho em âmbito municipal poderia integrar o Conselho Municipal de Educação, com instituição de câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, cuja competência seria deliberativa e terminativa, com as mesmas regras para a constituição dos Conselhos municipais de educação. Tais competências garantem a não sujeição à reforma pelo “pleno” ou à homologação pelo executivo (SENA, 2008).

A composição dos Conselhos dos 3 (três) Fundos é distinta nas três esferas federativas em relação ao quantitativo de representantes sociais, devendo contar com a participação de representantes de diversos segmentos sociais e do governo. Assim a sociedade participa do processo de fiscalização dos recursos por meio do Conselho constituído, a quem cabe a operacionalização dos repasses da verba dos Fundos destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) e à valorização dos profissionais da educação. Observa-se no quadro 11 (onze) os critérios de composição em âmbito municipal.

Quadro 11: Composição do Conselho do Fundef (1996), Fundeb (2007) e Fundeb permanente (2020) em âmbito municipal

Fundef	<p>Previsto no Artigo 4º, da Lei nº 9.424/ 1996 No mínimo 4 membros representando: - A Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente - Professores e diretores das escolas públicas de ensino fundamental - Pais de alunos - Servidores das escolas públicas de ensino fundamental. - 1 representante do Conselho Municipal, onde houver.</p>
Fundeb	<p>Previsto no Artigo 24, da Lei 11.494/2007 No mínimo 9 membros: - 2 representantes do executivo municipal: 1 da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; - 1 representante dos Professores da educação básica pública; - 1 representante de diretores das escolas básicas públicas; - 1 representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; - 2 representantes dos pais de alunos da educação básica pública. - 2 representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas. Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver: - 1 representante do Conselho Tutelar e 1 do Conselho Municipal, onde houver</p>
Fundeb permanente	<p>Previsto no Artigo 33, da Lei 14.113/2020 Em âmbito municipal: - 2 representantes do executivo municipal: 1 da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; - 1 representante dos Professores da educação básica pública; - 1 representante de diretores das escolas básicas públicas; - 1 representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; - 2 representantes dos pais de alunos da educação básica pública. - 2 representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas. Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver: - 1 representante do Conselho Tutelar; - 1 representante do Conselho Municipal;. - 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil; - 1 (um) representante das escolas indígenas; - 1 (um) representante das escolas do campo; - 1 (um) representante das escolas quilombolas.</p>

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil 1996; 2007; 2020

Embora com algumas distinções na composição, os Conselhos eram geridos de forma colegiada e representativa, contando com a participação plural da comunidade interna e externa. No Conselho do Fundef não foi definido o quantitativo de representantes, como se daria a divisão de poder, de forma a garantir a paridade entre os segmentos sociais representados. Tal omissão pode ter favorecido a nomeação de uma

maioria de Conselheiros que representavam o poder executivo, limitando a autonomia do Conselho tão necessária para o desempenho de suas atribuições.

De outro modo, o Conselho do Fundeb além de ampliar o leque de participação social, definiu o número de representantes por segmento e a forma como se daria a escolha: no caso dos diretores, pais de alunos e estudantes em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares; no caso de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

Na mesma direção, no Fundeb permanente foi mantido o processo de escolha dos segmentos descritos anteriormente e ampliado o número de representantes da comunidade escolar. Foram incluídos representantes das modalidades de ensino (indígena, quilombola e do campo) e representantes de Organizações da Sociedade Civil, desde que cumpridos os requisitos definidos na Lei 14.113, o que aparentemente representa um avanço.

No entanto, a quantidade de representantes pode não significar uma participação qualitativa, crítica-transformadora, pois pesquisas empíricas desenvolvidas em nível de pós-graduação (BATISTA, 2017; FILHO, 2012, SILVÂNIA, 2010) apontam ser recorrente a interferência governamental na indicação ou cooptação dos representantes sociais após a eleição, repercutindo em uma relação de dominação, de parceria com o poder local, com forte concentração das decisões no poder executivo, relações patrimonialista no que tange à nomeação e destituição de Conselheiros, limitando a atuação autônoma do Conselho. Também há forte pressão sobre os Conselheiros que buscam uma atuação mais efetiva.

Aliado a isso, é evidenciada certa limitação em termos de conhecimento técnico e formação política por parte dos Conselheiros. Isso porque, nem sempre são escolhidos os representantes mais conscientes para atuar no espaço institucionalizado. Com efeito, há importância a educação dos Conselheiros, o debate e a formulação de projetos sociais e políticos, a partir da reforma intelectual, porque atuar nesses espaços envolve a dimensão filosófica, teórica, reflexiva, a prática, o agir no mundo (DORE;SOUZA,2018).

Pela norma atual os Conselheiros devem se reunir, no mínimo, trimestralmente ou por convocação de seu presidente, visto como um retrocesso, pois na lei do Fundeb era assegurada uma reunião mensal, que já não era suficiente para cumprir todas as funções e demandas de trabalho. Além disso, ainda que possa haver convocação do

presidente, o estabelecimento no regramento nacional de reuniões mensais é de extrema importância para garantir a participação dos Conselheiros, sobretudo dos representantes não governamentais.

Considerando a função precípua do Conselho que consiste na fiscalização da aplicação adequada da verba financeira, com graus de autonomia, independência, imparcialidade, sem vinculação ou subordinação institucional ao executivo local, sendo renovados a cada 2 (dois) anos, no caso do Fundeb, enquanto que no novo Fundo o mandato de Conselheiro passou a ser de 4 (quatro) anos, mas vedada a recondução como permitido no Fundo anterior, continuam impedidos de compor o Conselho:

1. conjugue e parentes consanguíneos ou afins, até o 3º (terceiro) grau do poder executivo e secretários estaduais, distritais e municipais;

2. tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como conjugues, parentes ou afins destes;

3. pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração ou prestem serviços terceirizados no âmbito dos poderes executivos. Também permanece a vedação da presidência ser ocupada por representantes do governo gestor dos recursos do Fundo nas três esferas (BRASIL, 2020).

Dentre as garantias aos Conselheiros permanece assegurada a isenção de obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades e sobre pessoas que lhes confiaram as informações, no caso de professores, diretores e administrativos das instituições educacionais, permanece vedada a demissão ou exoneração do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do local de trabalho, além da atribuição de falta injustificada, assim como, aos estudantes. Para Sena (2008) houve avanços no Fundeb (2007):

No aspecto do controle social, as fragilidades reveladas no período do Fundeb levaram ao aperfeiçoamento das regras referentes aos conselhos, acerca de sua autonomia, democracia, composição e instrumentos. Também em relação ao controle exercido pelo Ministério Público, como “fiscal da lei”, possibilitou-se o litisconsórcio entre o federal e os estaduais, isto é, a reunião de interessados num mesmo processo, de forma a tornar mais eficaz a fiscalização no caso dos fundos que receberem complementação da União (SENA, 2008, p. 321).

Os avanços nas restrições objetivavam garantir isenção aos Conselhos, a superação da tendência de serem mais estatais do que sociais. Nas palavras de Davies (2008, p.59) há predominância clientelista e fisiologista “nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos ou fortemente influenciados”. Contudo, considera-se que os impedimentos elencados e a escolha direta, dentre os pares ou pela entidade sindical, são importantes para a democracia representativa.

Em nenhum dos Conselhos dos Fundos a atuação dos Conselheiros é remunerada, apesar de ser considerada atividade de relevante interesse social, ou seja, é direcionada pela lógica do voluntariado, sem gerar custos para os governos locais. Por se tratar de uma ação voluntária, os representantes não estatais não dispõem de muito tempo e nem sempre são liberados para participar, mesmo quando interessados, ao contrário dos funcionários do poder estatal que participam durante seu horário normal de trabalho, por isso, há a tendência dos representantes estatais assumirem o controle dos trabalhos do Conselho (DAVIES, 2003).

Para dificultar ainda mais a atuação do Conselho nenhum deles deve contar com estrutura administrativa própria assegurada em lei. Assim, seu funcionamento continua dependendo da disposição do governo local em viabilizar as condições adequadas para o desempenho de suas funções, reforçando ainda mais a tutela governamental sobre o colegiado, a centralização do Conselho nas mãos do governo local, enfim, a neutralização da autonomia financeira e administrativa imprescindíveis para o desempenho da função precípua de controle social das verbas financeiras destinadas à educação básica.

Apesar disso, as leis que regulamentam os Fundos dispõem que no exercício das atribuições do Conselho, a atuação deve ser autônoma, sem vinculação ou subordinação ao poder local, tendo assim um caráter público pautado no interesse da população, de forma que as parcelas dos recursos da educação sejam objetivadas na aplicação exclusiva nas etapas e modalidades da educação básica e na valorização dos profissionais da educação, por meio do acompanhamento e controle social. O quadro 12 (doze) apresenta as competências dos Conselhos.

Quadro 12: Competências do Conselho do Fundef (1996), Fundeb (2007) e Fundeb permanente (2020)

Fundef	Fundeb	Fundeb permanente
<p>-Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos.</p> <p>-Examinar registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados.</p> <p>-Supervisionar o Censo Escolar anual.</p>	<p>-Acompanhar e controlar socialmente a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos e de outros recursos federais, como do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).</p> <p>-Supervisionar o censo escolar anual.e a elaboração da previsão orçamentária anual.</p>	<p>- Acompanhar e controlar socialmente a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos e de outros recursos federais, como do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).</p> <p>-Supervisionar o censo escolar anual.e a elaboração da previsão orçamentária anual</p> <p>-Elaborar parecer das prestações de contas.</p>

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil 1997; 2007; 2020.

Como se vê a concepção de controle social presente nas políticas de Fundos consiste em uma visão reducionista, pois focaliza o controle sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos dos Fundos. Nesse sentido, não se constitui como democrática de fato, uma vez que, não aborda a dimensão de financiamento e deliberação em sua totalidade, a função de controle sobre a alocação de quanto deve ser gasto, considerando a população atendida, a gestão da verba financeira e a intervenção crítica nas políticas educacional.

Observa-se que a partir do Fundeb o Conselho passou a fiscalizar as receitas dos programas PEJA e PNATE, além de ter sido mantido no corpo da Lei do novo Fundo a competência de elaborar pareceres para instruir a prestação de contas sobre a aplicação das verbas do Fundo estadual e Programas. No entanto, não significa que a deliberação do Conselho seja acatada pelos gestores¹⁸⁵ do Fundo (prefeito (a) e secretário (a) de educação), uma vez que, na legislação o Conselho não se constitui como órgão deliberativo.

A verba financeira do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), a ser monitorada pelo Conselho do Fundeb, tem o objetivo aumentar as matrículas do ensino fundamental e médio na

¹⁸⁵ O parágrafo 5º, do Artigo 69, da LDB disciplina que a gestão (administrador) do Fundo cabe ao Órgão responsável pela educação.

educação de jovens e adultos (Eja) na modalidade presencial. Subsidia novas turmas, cujas matrículas não tinham entrado no cálculo para recebimento dos recursos do Fundeb dentro de um ano letivo.

O repasse do PNATE, também de responsabilidade do CACS Fundeb pela fiscalização, deve ser utilizado exclusivamente com a frota de ônibus escolar que transporta alunos matriculados na rede pública de ensino (estadual e municipal), como determina a LDB. Cabe ao Conselho receber, analisar e elaborar parecer conclusivo sobre as prestações de contas do transporte escolar a ser encaminhado ao FNDE. Além disso, foi mantido a possibilidade dos estados e municípios celebrarem convênios, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.

Ademais, é atribuição do Conselho supervisionar o censo escolar para evitar o cômputo de matrículas inexistentes e a elaboração da proposta orçamentária, na qual são projetados os gastos com a educação, acompanhar a implementação do Plano de Cargos e Carreira e a aplicação do percentual mínimo na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, na função/cargo do magistério, no mesmo exercício em que os valores financeiros são repassados.

Tal exigência tem como prerrogativa a valorização dos professores por meio da subvinculação do percentual que passou de 60% (sessenta por cento) para 70% (setenta por cento) para pagamento da remuneração dos profissionais¹⁸⁶ da educação em efetivo exercício, uma vez que, não foi conquistada a regulamentação de pelo menos 80% (oitenta por cento), como proposto pelo movimento sindical.

Com o aumento da subvinculação para pagamento de salários, a aplicação do percentual que era de 40% (quarenta por cento) passou a ser de 30% (trinta por cento), disciplinada pelo artigo 70, da LDB especifica o que deve ser considerado como despesa destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE), com vistas a atender a demandas das instituições educacionais, compreendendo os gastos com: remuneração; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e

¹⁸⁶ Na Lei do Fundeb eram considerados profissionais do magistério: docentes, profissionais que ofereçam suporte pedagógico direto ao exercício da docência, direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (BRASIL, 2007). Como não havia tal disciplinamento na Lei do Fundeb era seguido o disposto no Artigo 61 da LDB/1996. No Fundeb permanente a Lei também remete ao mesmo Artigo da LDB que contempla: profissionais do magistério, trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim, profissionais com notório saber e ao Artigo 1º, da Lei 13.935/2019 que inclui psicólogos e assistente social.

equipamentos necessários ao ensino; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar; reforma e manutenção dos prédios destinados ao ensino, entre outros. Enquanto que, o artigo 71 explicita o que não são despesas de MDE, com vistas a evitar a utilização dos recursos em atividades alheias ao ensino básico público.

Na Lei do novo Fundeb ficou assegurada a disponibilização por parte dos entes federados de sítio na internet, no qual devem constar informações atualizadas sobre a composição e o funcionamento dos respectivos conselhos, incluídos: I - nomes dos conselheiros e das entidades ou segmentos que representam; II - correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o conselho; III - atas de reuniões; IV - relatórios e pareceres; V - outros documentos produzidos pelo conselho.

Tal medida dá publicidade às informações relacionadas aos Conselheiros, aos Atos, ao contato direto com o Conselho para denunciar irregularidades. No entanto, a página eletrônica não se mostra uma alternativa de fortalecimento das ações de controle social das verbas financeiras, pois não é um canal direto e de domínio do Conselho, no sentido de ser alimentado pelos próprios Conselheiros. Portanto, fica sob a tutela do Estado, dentro de uma estrutura que não se constitui como mecanismo democratizante.

Em termos de transparência dos gastos dos recursos do Fundo e Programas, considera-se um avanço o estabelecimento do prazo não superior a 20 (vinte) dias para o recebimento dos pedidos de documentos requisitados ao Poder Executivo. Entretanto, não garante que as informações encaminhadas ao Conselho contribuam com a fiscalização dos gastos.

Em atendimento a necessidade de formação técnica dos Conselheiros foi instituída no novo Fundo a possibilidade de serem criadas pelo Poder Executivo federal redes de conhecimento, com o objetivo de: I - gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências; II - formular propostas de padrões, políticas, guias e manuais; III - discutir sobre os desafios enfrentados e as possibilidades de ação quanto aos gastos públicos do Fundeb e à sua eficiência; IV - prospectar novas tecnologias para o fornecimento de informações, o controle e a participação social por meios digitais (BRASIL, 2020).

Nas redes de conhecimento foi admitida a participação de instituições científicas, tecnológicas e de inovação interessadas; a integração entre conselheiros do mesmo Estado da Federação, de modo a dinamizar o fluxo de comunicação entre os

conselheiros, além da possibilidade do Poder Executivo federal poder criar redes de conhecimento e de inovação dirigidas a outros agentes envolvidos no Fundeb, como gestores públicos e comunidade escolar. Ou seja, são intenções centralizadas no sistema central, o que não garante sua efetividade.

Ademais, como assegurava a Lei do Fundeb, nas disposições finais da legislação permaneceu o dispositivo legal que garante a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade, ou seja, dos insumos indispensáveis para garantir a aprendizagem dos estudantes e a valorização dos profissionais da educação. Desse modo, o dispositivo abre para a participação do povo na definição do montante de recursos oriundos do Fundo público a ser direcionado com base no gasto efetivo por aluno na educação básica, portanto, pode se constituir como instrumento efetivo de controle social sobre as ações do Estado.

Por outro lado, observa-se que dentre as funções do Conselho não é contemplada a democracia social ampliada, com autonomia na definição do montante de recurso a ser alocado, a gestão financeira do Fundo para atender as demandas educacionais da população, a função deliberativa, em termos de planejamento do uso da verba, o caráter mobilizador que situa o conselho no campo propositivo, como espaço aglutinador, promotor de conferências de educação, audiências públicas, para subsidiar suas decisões sobre temas educacionais (BORDIGNON, 2013). Enfim, o exercício do controle sobre o Estado e governos, ficando assim, as decisões centralizadas nos sistemas.

Em vista disso, aos Conselheiros cabe participar da realização das atividades do Estado, das ações do governo por meio do acompanhamento da prestação de contas das receitas e despesas, denunciar aos órgãos competentes as irregularidades constatadas, atuarem como fiscalizadores para reduzir o mau uso do Fundo público. Entretanto, nas palavras de Davies (2008, p.16) os órgãos fiscalizadores, como o Tribunal de Contas, podem ser considerados espaços cuja “eficácia e/ou confiabilidade são limitadíssimas, para não dizer nulas”. Na mesma direção, a CNTE evidencia que circula socialmente

[...] a ilusão de que órgãos como Ministério Público e Tribunais de Contas fiscalizem os recursos, como se eles não fossem de confiança do Capital. Os Tribunais de Contas tem seus conselheiros nomeados por critérios políticos, não técnicos, adotam as interpretações mais variadas e contraditórias sobre as receitas e despesas em educação, na maior parte das vezes favoráveis aos governantes (CNTE, 2011, p.23).

Com efeito, os Órgãos fiscalizadores, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas não se constituem como instâncias de disputa social pela hegemonia para avançar em conquistas por parte dos trabalhadores e, sim que busca o consenso. Tanto é o resultado de uma pesquisa desenvolvida por Davies (2001, p.7) sobre o papel dos Tribunais de Contas (TCs) do Brasil na verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação revelou que “a interpretação adotada pelo tribunal quanto às receitas e despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) nem sempre coincide com o que aparece estar na letra e espírito da lei”.

Portanto, as interpretações sobre o gasto efetivado podem ter um cunho mais político do que jurídico, por isso, há que se contar com a participação ampla da sociedade no controle social e em espaços institucionalizados mais autônomos. Isso porque, foi outorgada aos Conselhos uma autonomia relativa em relação ao Estado, em face do planejamento e da definição do destino das verbas financeiras, coerentemente à racionalidade estatal de viés neoliberal, que coaduna com o princípio da desconcentração administrativa das ações do governo central para os entes subnacionais, mas sem a real partilha do poder decisório.

Nestes termos, há o esvaziamento da gestão participativa na educação, uma vez que, o Conselho não decide sobre o que de fato interessa, ou seja, o direcionamento das receitas de forma a cumprir o princípio constitucional do padrão mínimo de qualidade. Em vista disso, assumem um papel limitado no controle social, pois não atuam como Conselhos gestores a serviço dos interesses da população.

Pode-se afirmar que a caracterização do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs), os coloca na responsabilidade de fiscalizar os repasses recebidos e os gastos efetivados, ou seja, “sua função não é administrar os recursos do Fundo, responsabilidade que compete ao chefe do Poder Executivo e ao Secretário da Educação, mas acompanhar toda a gestão desses recursos, garantindo sua destinação exclusivamente para a educação básica” (CARVALHO, 2009, p.1153).

O Conselho também não tem como atribuição planejar os gastos, ficando tal decisão centralizada nas mãos do governo local. A ausência de participação no planejamento, ou seja, de como e onde serão aplicados os recursos disponíveis é uma limitação, pois inviabiliza a participação efetiva e direta da sociedade em todos os níveis de decisão e na execução das políticas educacionais, em termos de formulação de políticas educacionais de interesse da população.

Tal constatação se contrapõe a tão difundida transparência na utilização do Fundo, a autonomia tão proclamada no processo de criação do Fundef, a possível transferência do poder decisório, enfim, ações descentralizadas que garantiriam a viabilidade do controle social, mas que foi construído sob a base da hegemonia da classe dominante para obter o consentimento dos dominados. Portanto, entende-se que há limitação em assegurar um efetivo controle social, pois só tem o controle quem define sobre a quantidade e o uso dos recursos financeiros.

Nesse contexto, os elementos defendidos por setores sociais organizados assumiram contornos de uma racionalidade própria e diferenciada da reivindicação popular. Isso porque, a prática colegiada regulamentada em lei assumiu a função de assessoramento, de colaborador do Estado, cumpridor de tarefas delegadas, visando aumentar à eficácia e a eficiência na aplicação da verba financeira, com tendência democratizante e de modernização gerencial da gestão pública, segundo o qual a gestão dos gastos públicos não é transparente e não há autonomia na tomada de decisões.

Percebe-se assim, que os Conselhos assumem “a lógica liberal, exercitando uma democracia formal, fortemente marcada pela institucionalidade e dando ênfase às questões de natureza técnica. Consequentemente, tornam-se impermeáveis à participação efetiva e transformadora” (SILVEIRA, 2006, p.194). Nessa direção, para os conservadores os Conselhos são mecanismos de contenção dos conflitos de classe, de esvaziamento das contradições existentes na sociedade.

O Conselho representativo é assim visto essencialmente como órgão auxiliar no controle das políticas públicas, um mecanismo legitimador de políticas, de atenuador de crises sistêmicas. Tanto é que sua criação se deu em um período em que os espaços institucionalizados, foram promulgados no contexto da reforma do Estado, com estrutura integrada à esfera pública e, por força de lei, vinculados aos órgãos públicos e ao poder Executivo, com ações específicas, delimitadas por lei, como de assessoramento e funcionamento da área educacional (GOHN, 2003).

Desse modo, ao longo dos mandatos presidenciais de FHC, Lula e Bolsonaro os Conselhos dos Fundos não se constituíram em contrapoder ao controle estatal, se traduzindo a mera técnica da gestão que minimiza seu potencial político, pois assume um caráter mais de controle burocrático, com sentido de contribuir para a eficiência do gerenciamento dos recursos do sistema, o controle do orçamento a partir do exame da documentação e a fiscalização da execução efetiva *in loco*.

Para Pinto (2008, p.154) o Conselho assume importância no controle social “dependendo de suas atribuições, grau de autonomia e competências eles podem representar um instrumento importante de controle popular da ação do Estado e de democracia participativa”. Na tradição da luta dos trabalhadores os Conselhos estão ligados à democratização do Estado, como caminho para a construção do Estado social, cujo eixo central é a ampliação dos direitos sociais e da esfera pública, relacionado à autodeterminação e autonomia dos trabalhadores (SILVEIRA, 2006).

Nesse sentido, fica demonstrada a importância de ressignificar e potencializar o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, ao atribuir novas competências de forma que passe a ter a natureza deliberativa, com a atribuição de definir “diretrizes e políticas, bem como o acompanhamento e avaliação dos planos, programas e projetos derivados das políticas e diretrizes” (BORDIGNON, 2013, p.42), o montante de recursos a ser canalizado.

Aliado às disputas nos limites da institucionalidade, sobressai à organização popular com caráter de autogestão, em plenárias, comitês, fóruns de discussão, no local de trabalho, com vistas a unificar as pautas populares, segundo a concepção de participação democrática, constituindo-se como fórum de elaboração, espaço de decisão, como via ou possibilidade alternativa da democratização das relações de poder (GOHN, 2003). Espaços para os grupos subalternos se organizarem e influírem sobre a política estatal e de governos, onde tenha lugar o debate sobre a disputa da hegemonia, na medida em que a preocupação seja construir um novo tipo de Estado (SIMIONATTO, 2010). Nessa direção,

As comissões internas são órgãos da democracia operária, que devem ser libertados das limitações impostas pelos empresários e aos quais deve infundir vida nova e energia. Hoje, as comissões internas limitam o poder do capitalismo na fábrica e desempenham funções de arbitragem e de disciplina. Desenvolvidas e enriquecidas, deverão ser amanhã os órgãos do poder proletário, que substitui o capitalista em todas as suas funções úteis de direção e de administração. Já a partir de agora os operários deveriam proceder à eleição de vastas assembleias de delegados, escolhidos entre os camaradas melhores e mais conscientes, sobre a base da palavra de ordem ‘todo o poder das fábricas aos comitês de fábrica’, coordenada a uma outra: ‘Todo o poder do Estado aos conselhos operários e camponeses’ (GRAMSCI, 1954, p. 147, grifos do autor).

Por isso, com viés classista de luta pela conquista do poder pela massa popular, que rompa com as bases do modo de produção capitalista. Para tanto, há que se contar com alianças estratégicas entre a classe trabalhadora e os movimentos sociais pra ampliar o horizonte emancipatório, elevando ao máximo de universalidade possível o ponto de vista dos grupos subalternos, cuja síntese é a "vontade coletiva nacional-popular" (SIMIONATTO, 2010, p. 50), a luta pela democracia e pela transformação socialista.

Em face disso, constatou-se que há muito que avançar em matéria de controle social para ampliar a importância do Conselho na gestão do Fundo público, assim como, se mostra imprescindível a criação de espaços alternativos permeados por pautas coerentes com as demandas dos grupos sociais subalternos. Isso porque, a transformação da sociedade, a formação da vontade coletiva só será possível a partir de “intensa mobilização social, política e cultural [...] para realizar uma reforma intelectual e moral capaz de promover o movimento de distinção e ruptura com concepções de mundo hegemônicas” (DORE; SOUZA, 2018, p.250).

Com esse olhar crítico transformador, de que o controle social é elemento central da democracia, mas que foi instituído na sociedade capitalista burguesa, com conteúdo de classe, por isso, ressignificado pela orientação política e econômica neoliberal, remetendo a uma compreensão redutora das reivindicações populares, que não contempla a participação direta dos trabalhadores e trabalhadoras, Conselhos soberanos, o próximo capítulo discute os instrumentos de controle social do financiamento da educação básica presentes na agenda de luta histórica de reivindicações do sindicalismo docente, objetivando apreender o princípio de participação que norteia os instrumentos de controle propostos e, conseqüentemente sua efetividade.

CAPÍTULO 5

INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL REIVINDICADOS PELO SINDICALISMO DOCENTE

Nesse último capítulo o objetivo é desvelar os instrumentos de controle social reivindicados pelo sindicalismo docente, nas Resoluções de Congresso da CNTE, no período de 1990 a 2017. Portanto, o que se pretende é sistematizar a resposta a problematização que conduziu a materialização da Tese.

São focalizadas as Resoluções de Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação, entre os anos de 1990 a 2017, nas quais há reivindicações por instrumentos de controle social do financiamento da educação básica pública, com o objetivo de evidenciar qual o princípio de participação recorrente, se contemplam propostas que contribuam com a efetividade do controle social. Somado a isso, o estudo documental busca por proposições relacionadas ao controle social sobre o Estado brasileiro, que acenam para rupturas aos aparelhos burocráticos do Estado capitalista, tendo em vista o referencial teórico da pesquisa.

Desse modo, o estudo focaliza a agenda de luta do sindicalismo docente do ponto de vista político e social, imerso na sociedade burguesa, cuja atuação incide sobre as características e determinações da política educacional vista como “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.36).

Com vistas a delinear a resposta à questão problema desta Tese, o estudo do tema do ponto de vista político tem relevância para apreender até que ponto é possível a participação social, o controle efetivo do financiamento da educação básica no Brasil por parte da sociedade civil, dentro do marco capitalista, em uma sociedade dividida em classes sociais, na qual predomina o projeto hegemônico da classe dominante, inserido na correlação de forças, de disputas protagonizadas pelo sindicalismo docente.

Nesse contexto, há distintas formas de se conceber a participação, em cada um dos enfoques democráticos da teoria participativa da democracia, podendo assumir uma ou mais possibilidades de praticá-la, no sentido de tomar parte de alguma coisa, de

modo bem diferente, de simples observador à protagonista de destaque (BORDENAVE, 2013). Ghon (2003) alerta que, as diferentes vertentes não se tratam de concepções monolíticas e opostas, pois historicamente podem se associar a outras interpretações, a partir de composições, o que demonstra sua complexidade.

Parte-se da contextualização histórica, abordando as origens e as concepções sindicais que construíram o sindicalismo no Brasil para conhecer as raízes, heranças e a trajetória histórica do sindicalismo docente, considerado de extrema importância, uma vez que, interfere em sua atuação na contemporaneidade. Adicionalmente, evidencia-se o tema estrutura, organização sindical, pois refletem no potencial de luta da Confederação que representa nacionalmente o sindicalismo docente.

O capítulo está assim organizado: apresenta a origem do movimento sindical no cenário brasileiro e a trajetória histórica da CNTE e; finaliza com a análise dos instrumentos de controle social do financiamento da educação básica reivindicados pelo sindicalismo docente em Resoluções de Congresso da CNTE.

5.1 A caminhada da CNTE no contexto do sindicalismo brasileiro: princípio político, filosófico, sociológico, estrutura e organização

Antes de iniciar a contextualização do sindicalismo docente no cenário brasileiro considera-se importante para o estudo resgatar a origem da organização classista em âmbito global, pois o movimento nacional resulta dessa influência, da militância de atores sociais que integraram distintas correntes ideológicas que ainda se fazem presentes na construção da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

O sindicalismo nasceu na Europa, em meados do século XVIII, como reação à situação dos trabalhadores e trabalhadoras na indústria capitalista, que ao introduzir máquinas em funcionamento acelerado na produção industrial dividiu o trabalho, excluindo boa parte dos operários do mercado de trabalho, rebaixou salários e aumentou a jornada semanal de trabalho.

Essa fase, conhecida como Revolução Industrial, marcou a consolidação e a ampliação do capitalismo, trouxe novas formas de exploração e concentrou, ainda mais, o lucro nas mãos dos patrões. O momento exigiu união e organização para disporem de meios de resistência contra a exploração e a dominação do capital. Dessa reunião em torno de uma mesma causa, nasceram centros de organização da classe trabalhadora,

cujos esforços centraram-se na luta contra as ordens do capital, abrindo novas frentes de negociação coletiva que retiraram os trabalhadores do isolamento e do confronto individual, de forma que, foram colocados em certa relação de igualdade frente aos patrões, como expõe Goettert (2014).

Foi assim, da relação dos trabalhadores e trabalhadoras com o seu trabalho, em um sistema de extrema exploração, próprio do sistema capitalista, que surgiu a necessidade de uma organização que servisse de instrumento para enfrentar as dificuldades encontradas no cotidiano dos locais de trabalho, como meio de superação da realidade de exploração extrema os trabalhadores, deram início as lutas e reivindicações.

Dessa resistência à exploração capitalista no local de trabalho que nasceu o movimento sindical, uma das maiores organizações sociais existente no cenário global. Com efeito, o início do século XIX, marcou a organização dos trabalhadores no mundo todo, a partir de mobilizações de princípio socialista, na luta por melhores salários e condições de trabalho. “Na Europa foram fundados sindicatos, promovidos Congressos Internacionais, levando a constituição de partidos políticos proletários” (MONLEVADE, 2014).

Nesse sentido, o movimento também se constitui como força transformadora de toda a sociedade, com vistas a sua radical emancipação. Pode-se assim afirmar que nos países ocidentais, a exemplo dos países latino americanos, o sindicalismo resulta “de solidariedade e defesa de um lado, de revolta contra o modo de produção capitalista e a sociedade burguesa de outro lado” (BOBBIO; PASQUINO, 1994, p.1152).

No Brasil, a construção do movimento sindical é marcada por turbulências na política, greves, prisões de dirigentes e militantes, repressão, perseguições, deportação de líderes estrangeiros, disputa e confrontação entre vertentes sindicais distintas, fundação de diversos sindicatos patrocinados pelo patronato, controle de salários e das organizações dos trabalhadores, concessão de direitos trabalhistas e previdenciários, como via de reprodução e expansão do capitalismo. Por outro lado, a caminhada é fruto de uma efervescência, de resistência e organização demonstrada em mobilizações, protestos, paralisações por melhores salários e condições de trabalho, colocando em evidência a luta de classes.

O princípio da organização dos trabalhadores no Brasil se deu com as caixas de auxílio mútuo, cujo objetivo era auxiliar os filiados nas situações de morte, doença, pois

nesse período histórico não havia qualquer política de proteção social subsidiada pelo Estado por meio de impostos pagos pelos trabalhadores e trabalhadoras. Muitas delas eram ligadas a instituições religiosas, que em sua ampla maioria, rejeitavam a organização classista.

A partir daí, nasceu a atividade sindical, nos finais do século XIX, entre 1872/1873, mas foi com a influência de trabalhadores imigrantes, que encontraram aqui péssimas condições de trabalho e que já tinham experiência de organização em sindicatos, no continente europeu, que o sindicalismo brasileiro se fortaleceu ligado à teoria anarquista e socialista. Ambas tiveram influência substantiva à frente da organização da classe trabalhadora¹⁸⁷ (AZEVEDO, 2019), que nasceu livre, autônoma e combativa.

Segundo Goettert (2014), a constituição do sindicalismo, no cenário brasileiro, apresenta distintas concepções, práticas e ideais, de moderadas a revolucionárias, o que demonstra a complexidade da organização sindical, das relações de poder entre patrões e empregados e entre a própria classe trabalhadora. Assim, sua construção é permeada por uma diversidade de concepções de cunho filosófico e sociológico, sua origem e trajetória perpassam por diferentes correntes ideológicas, como demonstrado no quadro 13 (treze).

Quadro 13: Correntes ideológicas presentes no processo de construção do movimento sindical brasileiro nos finais do século XIX

Correntes	Notas básicas
Revolucionária	Originada na França e Itália, precursora do Anarquismo, acreditava que as greves gerais levariam à transformação social.
Anarquismo	Nascido na Europa e Estado Unidos enfatizava a importância e exclusividade dos sindicatos no processo de emancipação social.
Reformista	Consistia no sindicalismo norte-americano, que defendia a luta sindical visando apenas à melhoria da condição de vida da classe trabalhadora dentro do sistema capitalista, sem rupturas e se ajustando ao sistema vigente.
Cristã	Reconhecia a legitimidade dos sindicatos e a necessidade de desenvolver a função social do capitalismo, mas sem provocar transformações radicais.

¹⁸⁷ Marx (2016) define a classe trabalhadora como aquela que não possuía propriedade, o controle dos meios ou condições de produção, meios independentes de subsistência, nem mesmo seus próprios instrumentos. Tudo o que tinham era a capacidade de trabalho que vendiam ao patrão, um capitalista, em troca de salário, além de sua prole, ou seja, os filhos, por isso, o termo proletário.

Corporativista	Vigente durante o fascismo na Itália conciliava o trabalho ao capital com alto grau de exploração da classe trabalhadora, no sindicato participavam patrões e empregados.
Comunista ou Socialista	De origem Russa buscava ampliar a consciência política revolucionária visando o fim do sistema capitalista, os sindicatos são vistos como escolas que formam os setores mais avançados do proletário.
Social Democrata	Obteve maior êxito no século XX defende que o movimento sindical deve ser dirigido por um grupo de vanguarda.

Fonte: elaborado pela autora com base em Goettert, 2014

Dentre as correntes ideológicas a concepção anarquista, socialista e reformista tiveram grande influência na construção do sindicalismo brasileiro. Os anarquistas resistiam à política institucional, à tutela do Estado sobre as relações de trabalho, à conciliação de interesses com o governo, a toda e qualquer legislação social, pois o Estado era considerado um entrave para a luta de classes, por estar a serviço da classe opressora. Por isso, acreditavam que os sindicatos deveriam ser oposição ao Estado e, ao mesmo tempo, lutar pela melhoria das condições de trabalho, por meio de ações e greves como movimento de vanguarda.

Opondo-se às cooperativas e às caixas de socorro mútuo, vários grupos anarquistas criaram ligas operárias e sociedades de resistência. Para eles, os sindicatos deveriam liderar a luta contra o poder estatal e construir a base de uma nova sociedade, buscando ao mesmo tempo melhorar as condições de vida dos trabalhadores e promover a emancipação social. Para alcançar tais objetivos, valorizavam a ação direta e a greve como instrumento revolucionário (OLIVEIRA, 2002, p.21).

Com o despontar da Revolução Russa em 1917 e o crescimento da classe trabalhadora no país, os comunistas passaram a ter uma atuação mais efetiva. Para eles, o movimento sindical tinha papel limitado, portanto preconizavam a sobreposição do partido comunista como responsável por organizar a luta da revolução socialista, a qual tinha como objetivo a elevação do proletariado a classe dominante, por meio da apropriação do Estado, para posteriormente o superarem, passando assim, a prevalecer a sociedade comunista (GRAMSCI, 1981).

Todavia, tanto anarquistas como comunistas, com uma ampla representação da classe trabalhadora, foram perdendo força e influência dentro do movimento sindical, na

década de 1930, pela legislação imposta e pela repressão. Adicionalmente, havia disputas e confrontações entre as duas vertentes, assim como, com o movimento de trabalhadores favorável a conciliação de classes, o chamado sindicalismo amarelo, mais tarde classificado trabalhista, era composto por líderes sindicais reformistas, positivistas, corporativistas e republicanos sociais (AZEVEDO,2019). Estes eram submissos à ordem burguesa e apesar de dirigirem categorias combativas, conciliavam com o Estado.

Os sindicalistas amarelos tinham como horizonte de disputa a institucionalidade, a garantia jurídica de direitos sociais e a tutela do Estado sobre as relações de trabalho. Eles eram maioria no Distrito Federal, que na época ficava no Rio de Janeiro. Sua base social era majoritariamente de servidores públicos e empregados de empresas estatais, os quais não concordavam com os métodos de luta direta e com as greves dos anarquistas e dos comunistas (AZEVEDO, 2019, p.25).

Assim, ao longo do processo de disputas dentro movimento sindical o sindicalismo amarelo era favorável à conciliação de classes, cujo interesse de parte dos trabalhadores era de construir uma harmonização nas relações entre capital e trabalho, através da mediação estatal, de forma que, houvesse o equilíbrio das forças que estavam em choque naquele período histórico, isto é, frações da elite e classe trabalhadora, um esforço de atrelamento dos sindicatos ao Estado, muito forte na Era vargas.

Nesse contexto, apesar das correntes de pensamento mais marcantes na construção ideológica do movimento sindical ser o anarquismo e o comunismo, que contribuíram para o surgimento e fortalecimento da organização da classe trabalhadora e do movimento sindical brasileiro, por meio dos movimentos e lutas, sobressai o trabalhismo que contava com o apoio da corrente cristã que negava a luta de classes, substituindo-a por uma política orgânica, de colaboração de classe, sob a tutela do Estado, observando os reclames de justiça social e, ao mesmo tempo, comprometendo a organização independente da classe trabalhadora (AZEVEDO, 2019).

Com efeito, no Brasil até 1930¹⁸⁸ havia certa liberdade para os trabalhadores organizarem-se, sem qualquer regulamentação ou intervenção do Estado. Assim,

¹⁸⁸ A década de 1930 é considerada o primeiro momento que acenou para a democratização da educação, quando as pressões sociais em torno da educação pública tomaram vulto. Neste contexto surgiu o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que invocava, dentre outros aspectos, o papel do Estado com a educação (SOUZA; TAVARES, 2014).

determinavam seus estatutos, a forma de sustentação financeira, mas com a Revolução de 1930 foram criadas condições políticas para acelerar o processo de expansão do capital, bem como a dependência e o controle do Estado, sobre o movimento sindical, por meio de formas distintas (CNTE, 2014).

Nesse contexto, entre 1930 e 1937 houve forte intervenção de Getúlio Vargas nos sindicatos, por meio da legislação, como o Decreto nº 19.770, de 1931, que incorporou as entidades sindicais ao Estado, transformando-as em Órgãos públicos, como demonstram alguns dos dispositivos do Decreto:

1º - os sindicatos deviam ser reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, obrigando-se a apresentar relação de sócios, estatutos e ata dos trabalhos de instalação; 2º - os sindicatos estavam sujeitos à intervenção do Ministério em suas assembleias e na sua contabilidade; 3º - os sindicatos estavam proibidos de fazer propaganda política; 4º - os sindicatos deviam ser únicos em cada ramo profissional, sendo vedada a pluralidade sindical (PARES, 2014, p.23).

Nesse período, Vargas propôs a regulamentação dos direitos trabalhistas, previdenciários e a liberdade sindical, reivindicações históricas da classe trabalhadora. Assim, o processo de construção do movimento sindical caminhou junto com a regulamentação do trabalho no Brasil, ou seja, com a regulação do trabalho, por meio da consolidação das leis trabalhistas (CLT), em 1943, a promulgação do salário mínimo, no Dia do Trabalhador, cuja lógica sintetizava a conciliação de classes, a luta da classe trabalhadora e a consolidação do capitalismo no Estado nacional brasileiro. Isso porque,

[...] a CLT (ou o direito do trabalho) não quer a igualdade completa. Ela quer conservar o sistema capitalista em que vivemos. Um sistema desigual por natureza, em que uns têm, e outros não, os meios de produzir. Mas a CLT (ou o direito do trabalho) quer pelo menos a igualdade possível dentro desse sistema desigual (VIANA, 2013, p.89).

Vargas visava à implementação do Estado desenvolvimentista. Para isso, fazia-se necessário tornar o Brasil industrial, era preciso haver indústrias, sindicatos alinhados ao governo, para trabalharem no sentido de acomodar os trabalhadores ao sistema vigente, por meio da garantia de direitos mínimos. Ao mesmo tempo, controlar a força de trabalho, a reprodução e o desenvolvimento das forças capitalistas (VIANA, 2013).

Para tal intento, também foi criado um órgão com a função reguladora e de mediação da relação capital e trabalho, com o objetivo de administrar os conflitos entre as classes sociais que são inerentes ao sistema capitalista. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na lógica de colaboração de classes, tinha o papel de reconhecer legalmente a existência das entidades sindicais, garantir o imposto sindical e fiscalizar as atividades dos sindicatos, tendo inclusive, o poder de intervenção, seja em associações patronais ou sindicatos de empregados. Na prática, a estrutura sindical era definida pelo Estado, estava sujeita ao controle, regulação e repressão, como explica Azevedo (2019).

Em vista disso, o sindicalismo oficial nasceu sob a tutela do Estado, sob o corporativismo e sua relação com o governo Vargas, expresso no aparato ministerial, na legislação sindical e trabalhista (OLIVEIRA, 2002). Assim, tanto sua estrutura¹⁸⁹ como a organização¹⁹⁰ ganharam forças quase semelhante e foram colocadas a serviço do Estado e controladas pela legislação.

Adicionalmente, foi resultado da mobilização e organização dos trabalhadores, portanto, se fundamenta a partir de uma relação dialética, de um longo processo de disputa, no qual movimentos sindicais fora da estrutura varguista não foram contidos, mesmo sendo combatidos, perseguidos, constituíram força e organização coletiva para enfrentar as péssimas condições de trabalho e conquistar direitos.

Durante a chamada Era Vargas (1930 a 1945), o sindicalismo brasileiro, viveu um longo período de intervenção estatal, através das leis e ações governamentais, tais como: intervenção e controle orçamentário nos sindicatos pelo Ministério do Trabalho; proibição da criação de central sindical; imposição da unicidade sindical; criação do imposto sindical, dentre entre outros (CNTE, 2014, p. 7).

A regulamentação da organização sindical em legislação superior se deu com a promulgação da Constituição de 1934. No período que antecede tal normatização, a

¹⁸⁹ A estrutura faz referência à forma normativa da entidade, à maneira como são estruturadas as instâncias de trabalho e decisões, à forma como a comunicação é realizada, ao fluxo das decisões, ao fortalecimento da luta, à dinâmica das atividades, à dinâmica do trabalho dos funcionários e dos dirigentes e outras estruturas funcionais (CUT, 2014).

¹⁹⁰ A Organização faz referência à concepção normativa da entidade, às finalidades e aos valores para os quais são estruturadas as instâncias de trabalho, à ética que permeia as decisões, os valores e concepções que norteiam o fortalecimento da luta. Faz referência a qual a finalidade e sentido da dinâmica dos trabalhos, qual o papel dos funcionários e dos dirigentes, enfim, qual o sentido que deve ser dado à estrutura pensada e aplicada em nossas entidades (CUT, 2014).

estrutura sindical era definida por meio de Decretos¹⁹¹, mas a partir da Constituição só eram reconhecidos os sindicatos que obtivessem registro do Ministério do Trabalho, com exigência da carteira de trabalho para a sindicalização, permanecendo a proibição da filiação dos servidores públicos.

Foi também instituída a Justiça do Trabalho, responsável pela resolução de conflitos entre patrões e empregados formada por comissões de conciliação e tribunais do trabalho, presidida por indicado do Ministério do Trabalho, o que demonstra a sobreposição do Estado.

Em 1937 foi promulgada uma nova Constituição, no período inicial da ditadura¹⁹² do Estado Novo, que manteve e aprofundou as medidas que visavam ao controle dos sindicatos. Nesta foi garantida a livre associação profissional ou sindical, com representação dos filiados pelo sindicato oficial na negociação de acordos para toda a categoria, além de ser resguardada a unicidade sindical, ou seja, a limitação de um único sindicato por base territorial, não inferior à área de um município, em contraposição à pluralidade sindical, bem como, a proibição da sindicalização dos servidores públicos, tornou a contribuição sindical com desconto em folha, o que viria a se converter em imposto sindical¹⁹³.

Somado a isso, exigia que os estatutos estivessem alinhados com os interesses do governo, as eleições obrigatoriamente deveriam ser homologadas pela Justiça do Trabalho¹⁹⁴, além haver previsão de punições aos dirigentes, cassação do registro sindical e da diretoria se agissem contrários à legislação vigente. Nesse contexto político,

De 1937 a 1945, o Brasil viveu sob a ditadura de Getúlio Vargas, período de forte centralização das políticas públicas, regulamentação do trabalho por um Ministério que controlava as relações entre patrões

¹⁹¹ O Decreto nº979, de 1903, foi a primeira lei que garantiu o direito aos trabalhadores rurais criarem associações para a defesa de seus interesses; na sequência foi o Decreto-Lei nº 1.637, de 1907, permitiu a criação dos sindicatos profissionais e cooperativas, mas continha em seu conteúdo a conciliação de classes, a harmonia entre patrões e empregados, ou seja, a negação da autonomia sindical e uma clara intervenção estatal; o decreto nº19.770, de 1931, tratava da regulamentação sobre o reconhecimento dos sindicatos; o decreto nº24.694, de 1934, estimulava a sindicalização oficial e coibia a pluralidade e autonomia sindical (AZEVEDO, 2019).

¹⁹² Com um golpe militar Vargas encerrou o governo do presidente democraticamente eleito João Goulart, também conhecido como Jango, em 31 de março de 1964.

¹⁹³ O imposto sindical foi extinto com a reforma Trabalhista em 2017.

¹⁹⁴ Atualmente, as eleições sindicais não necessitam de homologação da Justiça do Trabalho. Contudo, há o controle por parte do Ministério do Trabalho, uma vez que, toda a documentação da eleição deve ser enviada para efeito de fiscalização, sejam elas, ata registrada, lista de votantes, assim, se for detectada alguma irregularidade no processo eleitoral, o órgão pode intervir no sindicato.

e empregados, por meio da sindicalização mínima, bem como na redução do serviço público a uma relação paternalista/clientelista (MONLEVADE, 2014, p.73).

Em 1946, o Brasil voltou à normalidade democrática. A Nova Constituição do país promulgada em 1946 se apresentava com perfil liberal nos ordenamentos econômicos e políticos, mas intervencionista na ordem social. Portanto, tinha caráter restrito, pois não abrangia e incorporava o povo nos avanços jurídicos e institucionais, tanto é que houve um relaxamento, mas não houve abolição das regras e práticas presentes no ordenamento legal superior anterior (MONLEVADE, 2014).

No que se refere ao sistema sindical foi mantido o modelo corporativo definido na constituição anterior, o que criou condições favoráveis para o reaparecimento de sindicatos pelegos¹⁹⁵ e assistencialistas, isto é, um sindicalismo sem raízes autênticas, que se apresentam como instituições prestadoras de assistencialismo social, distantes dos trabalhadores e da luta sindical. Nesse tempo histórico

[...] os sindicatos foram, praticamente, forçados a submeterem sua organização ao controle do Ministério do Trabalho. Resistiram bravamente a esta estrutura (somente 25% dos sindicatos aceitaram as exigências impostas), porém, acabaram cedendo e resolveram adotar uma política de disputar os sindicatos por dentro. Estava definitivamente constituída a estrutura sindical brasileira vertical e subordinada ao Estado (CNTE,2014,p.27).

A caminhada na construção do sindicalismo brasileiro também é marcada por forte repressão contra os movimentos sociais e grevistas, ao longo de nossa história. Destaca-se o período mais recente da Ditadura civil e militar, que se instalou no país em 1964 e se manteve até 1985, a repressão, sobretudo após o AI-5¹⁹⁶, de dezembro de 1968, praticamente não permitiu que, até 1977, houvesse qualquer forma de manifestação ou participação política, bem como, foi um período em que houve perseguição e prisão de lideranças, intervenção e fechamento de sindicatos.

¹⁹⁵ O termo *pelego* é utilizado para designar o dirigente sindical que defende o governo e o patrão entre a classe trabalhadora, fazendo o papel de intermediário entre os sindicatos e o governo. Na maioria das vezes os dirigentes pelegos transformam o sindicato em um órgão essencialmente assistencial e recreativo, evitando que sirva de canal para reivindicações, além de manterem sindicatos chamados “de fachada” ou “de carimbo”, enfim, entidades sem existência real (CNTE, 2014, p.28).

¹⁹⁶ O Ato Institucional nº 5 (AI-5) foi um decreto publicado durante o governo de Arthur da Costa e Silva que inaugurou a ditadura no Brasil. Dentre outros, decretou o fechamento do Congresso Nacional e autorizava o presidente a decretar estado de sítio por tempo indeterminado, demitir pessoas do serviço público, cassar mandatos, confiscar bens privados e intervir em todos os estados e municípios.

A Ditadura cerceou a liberdade de expressão e de organização, colocou em prática forte controle e ações repressivas aos movimentos contrários, de forma constante e generalizada. O resultado disso foi a redução dos sindicatos a “meras agências assistencialistas, inclusive como braços do Estado nas questões de saúde e previdência social. As Federações e Confederações tiveram suas lideranças combativas afastadas e não havia possibilidade de se pensar em instituir uma Central” (MONLEVADE, 2014, p.96).

Tal momento trouxe grandes dificuldades para a organização da classe trabalhadora que só passou a se ressurgir em 1978, com a retomada das mobilizações dos trabalhadores que resultou em um ciclo de greves de dimensões sem precedentes na história do Brasil. Assim, houve “um crescimento anual considerável do movimento grevista, envolvendo cada vez mais categorias de trabalhadores e trabalhadoras e tendo a frente os operários das fábricas de automóveis, metalúrgicos” (GOETTERT, 2014, p.81).

Nesse contexto, nasceu o novo sindicalismo, no período de 1978 a 1979, que “se caracteriza por um sindicalismo de massa; de luta, combativo; alicerçado na base; contrário à estrutura sindical corporativa de defensor de organizações sindicais livres, autônomas e independentes de partidos e patrões” (CNTE, 2014, p.31). O movimento foi fundamental para assegurar o papel ativo da classe trabalhadora no processo de redemocratização do país e ao início do movimento de organização de uma nova Central¹⁹⁷ Sindical.

Nos anos de 1980, destaca-se o surgimento e a atuação política constante da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 28 de agosto de 1983, no auge da ascensão grevista e da renovação sindical. A CUT foi protagonista na luta contra a Ditadura, procurou firmar um projeto de organização e ação dos trabalhadores e trabalhadoras, classificado como “sindicalismo defensivo”, marcado por uma atitude reivindicatória, tendo como principal instrumento de ação e pressão as greves gerais, que foram articuladas durante essa década em 1983, 1986, 1987 e 1989 (GOETTERT,2014).

¹⁹⁷ A primeira Central Sindical do Brasil, apesar de não ser reconhecida na estrutura sindical legal, foi o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), com hegemonia do PCB e do PTB. Nasceu em 1962, e sua última grande aparição pública foi em 13 de março de 1964, no famoso Comício da Central do Brasil, em frente à Estação Ferroviária Pedro II, no Rio de Janeiro. Em 31 de março, viria o Golpe Militar. Nesse período, as entidades máximas eram as Confederações (MONLEVADE, 2014, p.96).

A CUT nasceu em desafio às leis corporativas e autoritárias que proibiam a criação de Centrais Sindicais¹⁹⁸, evidenciando a organização dos trabalhadores na cena política nacional. Sua organização se dá por ramos de atividade e em dois níveis: vertical: conta com organizações sindicais de base, Sindicatos, Federações e Confederações (por ramos de atividades), estabelecem estratégias de organização e de lutas específicas; Horizontal: através das CUTs regionais (em alguns estados), CUTs Estaduais (uma em cada Estado) e a CUT Nacional, com o objetivo de unir o conjunto dos trabalhadores brasileiros, independente da categoria a qual pertençam (CNTE, 2014).

O modelo de organização sindical por ramo¹⁹⁹ de atividade produtiva foi regulamentado pela Constituição de 1988, cujos pilares são: sindicato por categoria e a unicidade sindical, visando a organização da classe trabalhadora de forma ampla, por categorias de atividades afins numa luta geral, em entidades classistas e combativas organizadas nos locais de trabalho, sendo assim, democrático e de massas para unificar a luta contra o capital, por meio de uma atuação orgânica, ou seja, de forma ativa e viva (MONLEVADE, 2014).

Assim, foi com a promulgação da Constituição Cidadã que tornou possível a criação de sindicatos no Brasil, se converteu “em trincheira para as organizações de trabalhadores, servidores, funcionários das companhias estatais e da classe média assalariada ligada ao serviço público” (SALLUM, 2003, p.41), foi a partir daí que os servidores públicos tiveram o direito à sindicalização.

Desse modo, a Lei superior rompeu com a impossibilidade das entidades de servidores públicos se constituírem em sindicatos, uma vez que, até então só eram permitidas associações, com o objetivo de minimizar os conflitos, devido ao caráter assistencialista em que se configuravam.

¹⁹⁸ As Centrais de trabalhadores passaram a fazer parte da estrutura sindical com a aprovação do Projeto de Lei nº 11.648, de 31/03/2008, ou seja, somente no século XXI, durante o governo Lula, período em que foram debatidas mudanças na estrutura sindical brasileira, cujos principais alvos eram: o imposto sindical; a unicidade sindical; o reconhecimento das Centrais; a organização no local de trabalho, o fortalecimento das entidades sindicais.

¹⁹⁹ Segundo o levantamento realizado por Azevedo (2019), das 15 (quinze) Plenárias Nacionais realizadas pela CUT, entre 1985 a 2015, em duas delas foram apresentadas propostas de organização sindical por ramos econômicos na estrutura vertical da Central Sindical: na 1ª Plenária (1985) o ramo de atividade dos serviços públicos é representado por trabalhadores funcionários públicos, todos os assalariados municipais, estaduais e federais; já na 5ª plenária (1992) o ramo educacional seria representado pelos trabalhadores em educação, ensino, cultura. Ou seja, houve uma reformulação do modelo sindical que reduz a representatividade no campo educacional, assim como, em outros ramos produtivos, uma vez que, foram mais subdivididos.

A Carta Magna também regulamentou a liberdade sindical²⁰⁰, no que se refere à livre associação profissional ou sindical, a autonomia administrativa e financeira, visando à defesa dos interesses de seus sindicalizados e como força organizada para suprimir o sistema de trabalho assalariado, mas manteve a unicidade sindical e garantiu o direito de greve.

Nestes termos, a Constituição de 1988 estabelece no Artigo 8º a livre associação profissional ou sindical. Em seus incisos, desobriga os sindicatos a terem autorização do Estado para sua criação, mas exige registro no Ministério do Trabalho; veda a interferência do governo na organização sindical; mantém a unicidade²⁰¹ e a estrutura sindical organizada por categoria; além de garantir a fixação do valor da contribuição em assembleia geral, com desconto em folha de pagamento; a obrigação do sindicato participar das negociações coletivas de trabalho, bem como, “protege” os dirigentes sindicais com a estabilidade no emprego, um ano após o final do mandato (BRASIL,1988).

Uma das grandes contribuições com a promulgação da Constituição de 1988 foi o rompimento com toda a legislação anterior que deixava a organização sindical vinculada ao Estado. Significou o fim do atrelamento sindical e do poder que o Estado tinha para intervir no movimento e determinar seus limites de atuação (PARES, 2014).

Por outro lado, tanto a unicidade x pluralismo sindical como a organização por categoria x classista, ainda são pautas de luta do movimento sindical, pois o pluralismo e a concepção classista são considerados meio de unificação da classe trabalhadora na luta pela defesa de seus direitos e na construção de uma nova sociedade mais justa e igualitária. Por isso, há a tentativa de construir outra estrutura sindical no Brasil que dê conta de enfrentar todas as formas de exploração advindas da reestruturação produtiva do capitalismo em curso no país.

A estratégia de uma nova organização para o fortalecimento do movimento sindical e para a construção do sindicalismo livre e autônomo visa à superação das fragilidades que o modelo sindical coloca como desafio para romper, de fato, com a estrutura sindical imposta por lei, que até hoje permanece presente em sua organização.

²⁰⁰ A liberdade sindical pode referir-se a livre filiação dos trabalhadores ou empregadores; ao pluralismo sindical, quando pode ser criada mais de uma entidade sindical no âmbito jurisdicional de um mesmo ente federado; a autonomia de funcionamento da estrutura interna e gestão dos próprios recursos financeiros.

²⁰¹ A unicidade é a união imposta a partir da vontade do Estado (por lei), portanto, diferente da unidade que consiste na união construída a partir da vontade e da prática política dos trabalhadores (as) (CNTE, 2014).

Tal debate é imprescindível, pois a organização sindical retrata a concepção que deve organizar a luta (CNTE, 2014).

A mudança seria a transformação dos sindicatos em entidades classistas, combativas, com unidade política, organizadas a partir do local de trabalho, por isso de base, em direção aos ramos por atividade produtiva, até a organização nacional. Desse modo, é considerada democrática e de massas, que visa o controle político, ideológico e organizativo dos trabalhadores, para garantir a liberdade e a autonomia sindical, em contraposição à velha estrutura marcada pelo corporativismo, que fragmenta e enfraquece a luta da classe trabalhadora, favorecendo aos patrões, os governos e o Estado.

Em 2003 houve a tentativa de avançar na reforma sindical com a criação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT) que reunia representantes das Centrais Sindicais, das entidades patronais e membros do governo. Nos encontros foram construídas propostas que giravam em torno de três eixos: organização sindical, negociação coletiva e sistema de composição de conflitos, cujo centro do debate era a estrutura da organização sindical (unicidade x pluralidade), mas que não obteve avanços. Parte das propostas foi encaminhada pelo governo federal ao Congresso, via Emenda Constitucional (PEC) 369/2005²⁰² que propunha alterações em dispositivos da Constituição Federal de 1988 (PARES, 2014).

Contudo, houve forte resistência por parte do empresariado nacional e de liberais que demonstraram insatisfação desde o início dos trabalhos do Fórum, pois preferiam discutir a reforma trabalhista. Também não se contentaram com o resultado das reuniões e o encaminhamento democrático feito pelo governo Lula, que contemplou a participação de todos os setores envolvidos nos pontos de discussão sobre a reforma sindical.

Por meio de Notas²⁰³ manifestaram críticas ao reconhecimento das Centrais Sindicais dentro da estrutura sindical brasileira e à possibilidade de reconhecimento da organização no local de trabalho, bem como, defenderam flexibilizações nas relações do trabalho, reforma na estrutura sindical trabalhista, diferente da proposta da PEC

²⁰² Para saber sobre as principais medidas da PEC 369/2005 que alterava dispositivos da Constituição Federal de 1988, consulte Pares (2005, p.53-55), disponível em: www.cnte.gov.br

²⁰³ Para conhecer o documento intitulado “Reforma Sindical”, divulgado pelo Instituto Liberal, um dos centros de divulgação do pensamento patronal e de direita no país, no qual deixa claro o descontentamento empresarial, acesse www.institutoliberal.org.br

369/2005, valendo-se da narrativa que reduziria o desemprego, aumentaria a eficiência do trabalho, o crescimento do salário do trabalhador (PARES, 2014).

Nessa arena de disputas e embates, a PEC 369 foi relegada, só a partir do Projeto de Lei n.4.430/2008 que foram retomadas as discussões sobre a regulamentação da organização sindical em torno dos debates e propostas construídas pelo FNT. As bandeiras históricas, como uma nova estrutura sindical reivindicada desde o movimento conhecido como “novo sindicalismo”, no final dos anos de 1970, não foi inteiramente contemplada nas recentes reformas feitas durante o governo petista, necessárias devido às mudanças no mundo do trabalho causadas pelo neoliberalismo. Um importante avanço foi o reconhecimento das Centrais Sindicais que passaram a integrar a estrutura sindical brasileira por meio da Lei nº 11.648, de 31/03/2008.

As Centrais Sindicais foram criadas em diversos países com o objetivo de atuar como central de todos os sindicatos, reunindo trabalhadores e trabalhadoras de diversos ramos, Sindicatos, Federações e Confederações. Consiste assim, na união sindical de todas as categorias com vistas a formar e informar a classe trabalhadora, levando-os a construir uma frente comum para as lutas de conscientização e emancipação dos subjugados pelo sistema capitalista. Essa união se justifica pelo “hábito de solidariedade, que é o fundamento do sindicalismo eficaz” (HOBSBAWM, 1999, p. 19-20).

Nesse contexto, o sindicalismo docente brasileiro também foi se constituindo ao longo do percurso histórico da organização sindical no país. A estrutura sindical é constituída por ramo de atividade, isto é, por profissionais da área da educação, cuja origem se deu a partir da união entre trabalhadores assalariados do magistério público e privados, devido à necessidade de se unir para defender seus direitos.

No processo de construção do sindicalismo docente foram realizados três Congressos na década de 1950, contando com a participação crescente de entidades e delegados das Regiões do Brasil. Em 1960 foi criada a Confederação dos Professores Primários do Brasil (CPPB), com sede no Rio de Janeiro. Em 1979, com a unificação dos professores primários e secundários em uma mesma entidade, passou a chamar-se Confederação dos Professores do Brasil (CPB), que se consolidou em termos de movimento social e político, entre 1982 e 1988 (MONLEVADE, 2014).

A entidade federativa foi a principal via de organização do sindicalismo docente, quando ainda era proibida a sindicalização para o funcionalismo público. Em 1988, a

Confederação filiou-se à CUT (CNTE, 2014). A atuação da CPB foi muito relevante para a educação brasileira, pois “foi uma das organizações protagonistas no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988” (SCAFF; GOUVEIA; FERRAZ, 2018, p.248).

Em 1990, a CPB se transformou em Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), após definição em um Congresso extraordinário, cujo objetivo foi unificar várias Federações setoriais da educação numa mesma entidade nacional. Com isso, o caráter associativo foi substituído pela organização e estrutura de entidade de natureza sindical (CNTE, 2014). Em 2015, após o 12º Congresso Nacional da CUT (CONCUT), a Confederação passou a integrar a estrutura organizativa da CUT, por ramo de atividade, de forma orgânica na dimensão interna e externa, no sentido ser atuante, representativa e classista (CUT, 2018).

Atualmente, as entidades sindicais abrangem Sindicatos municipais e estaduais, Federação estadual, responsáveis pela atuação política dos sindicatos nas suas bases, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Entidade de Grau Superior. Os professores filiados aos sindicatos municipais e estaduais são representados legalmente por estas entidades, que por sua vez, são representadas pela CNTE, filiada à Internacional da Educação (IE) (CNTE, 2017). Cada entidade de base (sindicatos municipais, estaduais, e federação estadual) tem a opção de filiar-se a Central Sindical de igual tendência ou não ter filiação.

No Brasil, há uma multiplicidade de Centrais Sindicais no conjunto do movimento sindical brasileiro, resultante de um processo de ruptura e fusão entre as correntes sindicais que se expandiu a partir dos anos 2000. Assim, há entidades, assim como a CNTE, filiadas à CUT, mas nem todas seguem a mesma orientação política e ideológica, já que há entidades “filiadas à CTB – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, e sem filiação a qualquer central sindical. [...] algumas entidades que se aproximam politicamente da Intersindical e da CSP-Conlutas – Central Sindical e Popular Conlutas” (GOUVEIA; FERRAZ, 2015, p. 163).

A CNTE como filiada a CUT defende os princípios do movimento sindical cutista, além de ser adepta da liberdade de organização e de expressão e, guiada, sobretudo, por preceitos de solidariedade. A organização da entidade e sua atuação seguem princípios como unidade sindical, que consiste na União livre e autônoma dos

trabalhadores, pois quanto mais unidos, mais fortes e potentes para a luta maiores serão as conquistas.

Isso tem se manifestado nos avanços conquistados no campo educacional, muito embora, se dá dentro do marco capitalista e da estrutura do Estado burguês, ou seja, sem rupturas com o sistema. Os princípios do movimento sindical cutista que norteiam a construção do sindicalismo combativo e transformador da CUT são demonstradas no quadro 14 (quatorze):

Quadro 14: Princípios do movimento cutista que orientam a organização da CNTE (1980)

Princípios	Notas básicas
Classista	Tem a idéia, de que, enquanto trabalhadores (as) pertencemos a uma classe social: a classe trabalhadora.
De massas	Entende o movimento sindical como de todos e todas, não podendo ser um movimento de um pequeno grupo de pessoas ou lideranças.
De base	Defende a organização sindical a partir do local de trabalho, com a participação dos trabalhadores (as).
Autônoma	Defende que os trabalhadores (as) devem ter autonomia em relação aos partidos políticos, patrões, etc., e que devem decidir livremente suas formas de organização, filiação e sustentação financeira.
Independente	Defende que os trabalhadores se organizem com total independência frente ao Estado, patrões, partidos políticos, governos ou que não sofram qualquer outra de interferência externa na sua organização.
Democrática	Defende que o sindicato deve ser um espaço aberto à participação de todos os filiados (as), em todos os níveis e em todas as instâncias, permitindo aos trabalhadores (as) expressarem suas opiniões, seus pensamentos e suas sugestões.
Plural	Defende a participação no movimento e a liberdade de expressão de pessoas de todas as correntes políticas e de opiniões presentes na base.

Fonte: elaborado pela autora com base em CNTE, 2014

Os princípios que orientam a atuação e ações da Confederação evidenciam que a essência sindical da entidade pauta-se na democracia popular, orientada pela ampla participação dos trabalhadores e trabalhadoras enquanto classe alinhada aos interesses coletivos por meio da organização autônoma, isto é, sem interferência e controle do Estado, dos governos e patrões.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) tem sede em Brasília. A entidade é dirigida por uma diretoria composta por 17 cargos, distribuídos em Presidência, Vice-Presidência e Secretarias, somadas a estas 4 (quatro) Secretarias Adjuntas e, ainda por dois Departamentos Setoriais. A eleição da Diretoria se dá em Congresso Nacional, cujo mandato é de 3 (três) anos, adotado o critério da proporcionalidade²⁰⁴ (CNTE,2014).

As instâncias de decisões da entidade são: Congresso Nacional (CN); Plenária intercongressual; Conselho Nacional de Entidades (CNE), Direção Executiva (DE) e, Conselho Fiscal (CF). O Congresso Nacional acontece trienalmente, contando com a participação de representantes das entidades filiadas, tem como finalidade definir a política educacional, cultural, social, econômica e associativa da Confederação, além de fixar o plano de lutas; o Conselho Nacional é formado por delegados e delegadas representando 30 (trinta) entidades afiliadas à CNTE; a direção executiva administra o sindicato, coordena e executa as decisões e políticas definidas em assembleia geral, é o órgão máximo do Sindicato; enquanto que o Conselho Fiscal fiscaliza o financiamento do Sindicato e apresenta parecer final sobre as contas.

O Sindicato de Base é a estrutura constituída para representar os trabalhadores e trabalhadoras em educação, é onde cada trabalhador se filia, enquanto que o ramo da educação reúne professores (docentes, diretores, especialistas em educação) e funcionários administrativos. Dentro desta estrutura há a organização de base no local de trabalho (OLT), isto é, nas escolas e instituições de educação infantil, com a presença e participação de representantes sindicais, pois o centro da ação sindical se dá no local de trabalho, na busca por transformações, pois é onde são explicitados os conflitos e que ocorre na prática a exploração da força de trabalho (CNTE, 2014).

Os princípios que guiam as ações da Confederação em conjunto com os sindicatos filiados²⁰⁵ tem se pautado no controle do financiamento da educação pública, na valorização dos trabalhadores em educação que abrange a profissionalização, carreira, piso salarial profissional nacional, redução da jornada de trabalho sem redução dos salários, pela garantia de direitos sociais. Nessa luta contínua encampada em greves,

²⁰⁴ O critério da proporcionalidade trata-se da indicação dos membros aos cargos da direção de acordo com o número de votos obtidos pelas chapas concorrentes na eleição direta e democrática. No caso da Confederação tal critério é elaborado pelo Conselho Nacional de Entidades (CNE), submetido ao Congresso Nacional e regulamentado no Regimento Eleitoral.

²⁰⁵ Em 2015 a CNTE contava com 48 entidades filiadas que se dividem em Sindicatos Estaduais, Sindicatos Municipais e uma Federação Estadual (GOUVEIA; FERRAZ, 2015).

manifestações, protestos, ocupações, marcam a história de enfrentamento da entidade, contando com estratégias de luta para avançar nas pautas educacionais e nas bandeiras de luta.

Tanto a agenda sindical como as ações e a atuação da entidade são discutidas e aprovadas em Congressos para o período de 3 (três) anos, nos quais as pautas reivindicadas são discutidas dentro da conjuntura política, econômica, em nível mundial, continental e nacional. Assim, se mostra importante verificar o que foi proposto e reivindicado nas Resoluções de Congresso em termos de participação e controle social do financiamento da educação básica, subjacente a isso, constatar qual o princípio filosófico e sociológico dos instrumentos e canais de participação mais recorrentes.

5.2 Instrumentos de controle social do financiamento da educação básica reivindicados pela CNTE via Resoluções

Como já citado anteriormente a CNTE organiza trienalmente²⁰⁶ o Congresso dos Trabalhadores em Educação para discutir suas bandeiras de luta e no qual são aprovadas as pautas da agenda sindical. Contudo, tal período de tempo entre um Congresso e outro se deu a partir de 2002, com exceção entre os anos de 1991 e 1992, os encontros até 1999 foram realizados bienalmente.

Dentre as Resoluções²⁰⁷ aprovadas em Congresso da CNTE, entre os anos de 1990 a 2017, serão objeto de estudo desta Tese aquelas que evidenciarem o exercício do controle social sobre o Estado e sobre governos, no que se refere ao controle do financiamento da educação básica, com o intuito de constatar o que tem sido reivindicado pela entidade sindical, qual a concepção subjacente e até que ponto o que tem sido proposto tem efetividade, foi conquistado ou se manteve na agenda da Confederação. O levantamento dos instrumentos de controle sobre o Estado é de fundamental importância, pois dialoga com o referencial teórico materialismo histórico dialético que orienta a Tese, por isso, optou-se por organizar as constatações mais gerais e específicas em 2 (dois) quadros sintéticos analíticos.

²⁰⁶ Devido à pandemia do novo Coronavírus o Congresso programado para o ano de 2020 não foi realizado.

²⁰⁷ Não tivemos acesso às Resoluções do ano de 2002 e 2005, uma vez que, não estão disponíveis na página eletrônica da CNTE. Devido ao *lockdown* em Brasília, em decorrência da Covid 19, não foi possível obter cópia das Resoluções.

Adicionalmente, será evidenciado o tema de cada Congresso, aspectos da democracia participativa, os desafios colocados para o movimento sindical em cada conjuntura política e econômica no período histórico de cada Congresso em que foram elaboradas as Resoluções, as repercussões para a educação, a posição política da entidade em relação às formas de participação e controle social. Isso porque, a pauta sindical está em constante movimento, caminha junto com as transformações do cenário político e econômico, assim como, há reivindicações históricas em disputa. O quadro 15 (quinze) sintetiza cronologicamente o título dos Cadernos de Resoluções de cada Congresso realizado pela Confederação Nacional, entre os anos de 1990 a 2017.

Quadro 15: Resoluções de Congresso da CNTE (1990-2017)

Ano	Local	Título
1990	Aracaju (SE)	Congresso Nacional de Unificação dos Trabalhadores em Educação
1991	Olinda (PE)	XXIII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação
1993	Rio de Janeiro (RJ)	XXIV Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação - Gestão democrática: participação popular
1995	Porto Alegre (RS)	XXV Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação: educação no centro das atenções: em defesa da escola pública
1997	Cuiabá (MT)	XXVI Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação: Construindo um Plano Nacional de Educação Democrático e Emancipador
1999	Goiânia (GO)	XXVII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação. Terra, Trabalho, Salário e Educação: desafios para o século XXI
2002	Blumenau, SC	XXVIII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação. Construir outro projeto para o Brasil
2005	Brasília (DF)	XXIX Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação: Educação pública só é prioridade com mais financiamento: já passou da hora
2008	Brasília (DF)	XXX Congresso Nacional da CNTE: <i>Pague o Piso</i>
2011	Brasília (DF)	XXXI Congresso Nacional da CNTE: a visão dos (as) trabalhadores (as) em educação
2014	Brasília (DF)	XXXII Congresso Nacional da CNTE: educação, desenvolvimento e inclusão social
2017	Brasília (DF)	XXXIII Congresso Nacional da CNTE: Paulo Freire educação

Fonte: elaborado pela autora com base em Scaff; Gouveia; Ferraz, 2018

O Congresso Nacional de Unificação dos Trabalhadores em Educação, realizado nos dias 25 a 28 de junho de 1990, em Aracajú (SE), ocorreu após uma década marcada pelas lutas dos trabalhadores do mundo inteiro pela democracia e por melhores condições de vida. No Brasil a conjuntura nacional foi permeada pela “resistência à ditadura militar, a luta pelas Diretas, a organização da sociedade civil, do movimento sindical, em especial a criação e a construção da CUT, o embate direto com a burguesia através das greves setorializadas” (CNTE, 1990, p. 1), greves gerais, eleições presidenciais em 1989, com a vitória nas urnas de Fernando Collor de Melo, representante da classe dominante neoliberal.

Dentre os desafios colocados para o movimento sindical no período destaca-se a necessidade de unificar os trabalhadores em greves nacionais para resistir, combater e enfrentar os retrocessos contra os direitos recém-conquistados na Constituição de 1988. Para a educação foi o período de construção da LDB, de luta por um Plano Nacional de Carreira do Magistério, de um Piso Salarial nacionalmente unificado, pela regulamentação dos direitos sociais na Constituição de 1988, de avanço do processo de municipalização e de planejamento de uma proposta de escola pública que respondesse aos anseios da classe trabalhadora, no que se refere ao currículo, relação professor-aluno, criação e distribuição de materiais didáticos.

Na Resolução unitária elaborada e publicada sob a responsabilidade da direção da entidade, gestão 1989-1991, a CNTE manifesta-se contrária à privatização das funções do Estado e defende o controle social sobre o Estado a partir da transparência na administração, fiscalização popular dos recursos e empresas públicas; o controle por parte dos trabalhadores sobre os fundos sociais e gestão financeira das empresas estatais e do serviço público; gestão e elaboração participativa das políticas sociais e econômicas, assegurando a exclusividade das verbas públicas para as escolas públicas.

No que se refere ao controle social no campo educacional tem como princípio a gestão democrática, considerada tema necessário de aprofundamento e ação da CNTE, com vista à autonomia das escolas, a eleição de dirigentes e Conselhos deliberativos, a escola com poder, o que se encontra totalmente limitado pela ausência de recursos financeiros disponíveis na gestão local. Por isso, a “[...] defesa intransigente da eleição

direta, dos Conselhos e de seu caráter deliberativo, da participação popular na administração do sistema [...] para conquistar ou consolidar as formas democráticas de gerir a educação pública” (CNTE, 1999, p. 7).

O XXII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação, de 12 a 16 de janeiro de 1991, em Olinda (PE), ocorreu no período em que Fernando Collor de Melo, recém-eleito nas urnas, deu início à implementação do “projeto neoliberal, baseado no desmonte das organizações dos trabalhadores, no arrocho salarial, na privatização, na internacionalização da economia” (CNTE, 1991, p.6), cuja plataforma de governo focalizava mudanças na Constituição Federal, ou seja, a redução de direitos sociais por meio da desregulamentação das conquistas dos trabalhadores, seguindo um quadro de aprofundamento das desigualdades sociais.

Na Resolução é afirmada a necessidade de travar a luta anticapitalista, anti-imperialista e contra governos restauracionistas, fortalecendo a autonomia da classe trabalhadora, por meio da construção de uma sociedade socialista, que passa pela mais ampla democracia, onde os trabalhadores sejam expressão do poder popular construído democraticamente através de suas organizações.

O cenário de desmonte do Estado interventor resultou no movimento de resistência da entidade sindical, às políticas nefastas de Collor de Melo, que se valendo de medidas provisórias atuou contra a democracia, os salários, a liberdade de imprensa, os direitos da população, classificado assim, como antipovo e antinacional. O momento exigiu a organização de um amplo movimento democrático, de lutas sociais unificadas de combate e enfrentamento ao projeto neoliberal.

Para a educação havia o desafio de lutar em defesa da escola pública, como parte da construção de uma sociedade mais justa, por mais verbas para a educação pública e nenhum subsídio às privadas. No período sobressaia o processo de municipalização de ensino que repercutia no clientelismo político, cabides de emprego, na formação de curras eleitorais; também se destacava a baixa escolarização da população; elevada distribuição desigual de renda entre a população; reduzido investimento do PIB brasileiro em educação; excessiva jornada de trabalho e baixos salários dos professores; ausência de formação continuada, planejamento integrado e Projeto Político Pedagógico transformador.

Na Resolução unitária, gestão 1991-1993, a entidade defende o controle econômico e político por parte dos trabalhadores, que seja a expressão do poder popular

construído democraticamente através de suas organizações, da luta para ampliar as conquistas sociais. No campo educacional a CNTE defende:

[...] uma escola democrática, onde os conselheiros de escola, democraticamente eleitos, com poder deliberativo, tenham como tarefa central a elaboração dos Planos de Educação, com a participação dos trabalhadores. Lutamos por uma escola descentralizada, crítica, criativa, autônoma, cabendo ao Estado a execução desses planos, através da aplicação de recursos financeiros suficientes e controlados pela comunidade escolar. Essa descentralização deverá ser articulada com as linhas gerais de um plano de educação mais amplo, nacional, respeitando as realidades locais, sem regionalização (CNTE, 1991, p.13).

A Gestão democrática tem como princípio a eleição direta para diretores; eleição de conselheiros escolares, constituídos pelos diversos segmentos da comunidade escolar, com poder deliberativo nas questões administrativas, financeiras e pedagógicas; Conselhos deliberativos e soberanos, com aumento da representatividade dos funcionários nos Conselhos das escolas.

O XXIV Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação, intitulado *Gestão democrática*: participação popular ocorreu no Rio de Janeiro (RJ), entre os dias 7 a 10 de janeiro de 1993, em um momento de retomada de intensas mobilizações das massas dentro da ordem democrática para destituir Fernando Collor da presidência, focalizando a defesa da ética na política, por uma sociedade mais justa que garantisse o pleno exercício da cidadania, com escola pública, gratuita, democrática e de qualidade, que considerasse os interesses dos trabalhadores.

Nesse período, a educação passava por um processo de sucateamento em meio à política neoliberal, que também acentuava a exclusão da classe trabalhadora, quantitativamente e qualitativamente, dos benefícios da riqueza nacional e do desenvolvimento tecnológico. Em vista disso, a entidade defende que o caminho para a concretização da melhoria do nível de vida da população é o socialismo, com a economia planificada, a propriedade coletiva e a mais ampla liberdade de organização partidária, sindical e popular.

Por isso, a questão central é a luta de classes, a luta pelo controle e os domínios das fontes de matéria-prima e de locais geograficamente estratégicos; pela autodeterminação, soberania e independência nacional, em uma sociedade onde todos

trabalham e usufruem das riquezas produzidas, sendo assim, livre, democrática, fraterna.

Na Resolução unitária, gestão 1993-1995, a democratização consiste na gestão do Estado, “o aumento do controle social sobre o público, através da gestão democrática deste setor” (CNTE, 1993, p.15). Gestão democrática entendida como a participação popular, o aprofundamento das ações políticas e jurídicas que garantam a implementação e aperfeiçoamento da autonomia escolar e no âmbito dos sistemas de ensino, contando com a mobilização popular para também garantir transparência dos recursos repassados pelo MEC.

Ademais, conta com a construção de uma proposta global em que são priorizadas: a construção da autonomia da escola com gestão democrática; a viabilidade financeira de um sistema educacional de qualidade; a participação de professores, funcionários, especialistas, pais e alunos em colegiados deliberativos; a eleição de dirigentes educacionais; a representação da comunidade escolar nos órgãos colegiados em todos os níveis do sistema educacional. A Gestão democrática consiste:

- Na universalização da oferta de ensino, vinculado a medidas que garantam o acesso e permanência na escola pública.
- Gestão dos recursos financeiros, baseado na participação efetiva da população, pela via da democratização da educação, nas questões político-financeiras, com descentralização de verbas para as escolas.
- Qualidade de ensino definida pelos atores diretos, em um processo coletivo, na escola, de discussão e avaliação do processo educacional, que deve culminar com o estabelecimento do padrão de qualidade, trazendo consigo a especificidade de cada localidade.
- Custo-aluno-qualidade como instrumento de planejamento educacional e condicionado da equalização de recursos pelas diferentes redes públicas; repasse direto à escola suficiente para sua manutenção material, a ser definida e controlada pelos conselhos deliberativos escolares.
- Participação do estabelecimento de prioridades para a aplicação de recursos, através de um processo democrático dentro dos diversos Conselhos, em reuniões nas escolas e debates promovidos com este fim.
- Administração colegiada com a divisão de responsabilidade com toda a comunidade escolar nos processos decisórios. Conselhos escolares

consultivos e deliberativos, representativos do conjunto da comunidade escolar, como instância deliberativa máxima dentro das unidades escolares, com processo eleitoral para os cargos diretivos no âmbito das escolas e Divisões de Ensino.

- Conselhos de educação como espaço de participação da população na gestão educacional, democráticos e que primem pela qualidade de ensino.

Enfim, na Resolução há a defesa da escola pública do trabalhador, democrática em sua gestão por meio de colegiados com a participação da comunidade na tomada de decisões, a quem cabe a gestão dos recursos destinados diretamente às escolas e, nesse caso, a fiscalização sob a responsabilidade dos conselhos escolares, quanto ao repasse e aplicação das verbas destinadas à educação, pois considera-se impossível a discussão sobre filosofia, metodologia, espaço físico, sem estar vinculado à dotação orçamentária para a execução das medidas que por ventura venham a ser frutos dessas discussões.

O XXV Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação, realizado entre os dias 24 a 27 de janeiro de 1995, em Porto Alegre (RS), intitulado *Educação no Centro das Atenções: Em Defesa da Escola Pública* focalizou as repercussões do neoliberalismo no campo social, trabalhista e sindical; os desafios e a tarefa de construir um projeto de sociedade socialista pautada na solidariedade, igualdade e justiça entre os povos.

Nesse período destacava-se uma conjuntura internacional marcada pela globalização da economia e uma conjuntura nacional caracterizada pela vitória do neoliberalismo com a eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidente da República, cujo projeto de governo se apresentava alinhado à social-democracia reformista, mas que na prática era adepto do neoliberalismo.

O momento exigiu do movimento sindical uma articulação entre diversos setores sociais para combater as políticas neoliberais e construir propostas alternativas, tendo como eixo o desenvolvimento econômico, a incorporação social e política dos vários setores excluídos das condições de cidadania.

A Resolução unitária com emendas aditivas ou substitutivas aos parágrafos destaca que a educação estava inserida dentro da trama de um processo internacional e da elite nacional, pois havia a preocupação do ensino público não estar sendo eficiente

na preparação do trabalhador padrão, requerido para os novos tempos dentro das exigências do capital, das necessidades geradas pela competitividade internacional.

Por isso, a educação como parte de um contexto de mudanças na ordem mundial começou a ser reformulada, por meio da manifestação no final do milênio de metas a serem atingidas sintetizadas na “Escola de Qualidade Total” para manter a hegemonia da classe dominante frente às transformações mundiais. A qualidade foi direcionada para o aspecto da produtividade, sugerindo “fortes relações de competitividade, de permanente vigilância e controle, buscando nos padrões de excelência respaldar no sucesso, no orgulho, na autoestima uma caricatura de cidadão” (CNTE, 1995, p.21).

Nos fios dessa “trama” havia a tão “propalada gestão participativa, autonomia das escolas tão defendidas pelas elites nacionais e internacionais” (CNTE, 1995, p.24), que se distancia da escola perseguida pelo movimento sindical (Escola Pública do Trabalhador): que fosse democrática na gestão, implicando necessariamente na gestão colegiada com a participação efetiva da comunidade nas decisões.

A **Emenda 11 aditiva após o parágrafo XXXVI** propõe gestão democrática a partir da eleição direta dos diretores, Conselhos Escolares e autonomia escolar, a socialização do poder, ou seja, a alternância em cargos e nos espaços de representação. Mais ainda, que fosse comprometida com os interesses da sociedade e a construção da cidadania. Aliado a isso, que houvesse

Cooperação entre os sistemas - Definir em regime de colaboração entre os sistemas; o fortalecimento da representatividade dos Conselhos Estaduais de Educação, estimulando a formação destes colegiados em nível de municípios, bem como maior integração com as Universidades; (CNTE, 1995, p.29-30).

Também são focalizados espaços institucionalizados de participação em Conselhos nos âmbito dos sistemas. Em termos de financiamento propõe a garantia do cumprimento dos dispositivos constitucionais e a definição de prioridades, controle na aplicação de verbas na forma do orçamento participativo.

O XXVI Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação foi realizado entre 24 a 28 de janeiro de 1997, na cidade de Cuiabá (MT), intitulado: *Construindo um Plano Nacional de Educação democrático e emancipador*, objetivava a construção dos eixos de um PNE (2001-2011). Foi um período em que a alternativa de

desenvolvimento neoliberal liderada pelo ex-presidente FHC e pelo ex-ministro da educação Paulo Renato Souza ganhava corpo no Brasil.

Foi também em 1997 que foi aprovado o Fundo de Desenvolvimento do ensino fundamental (Fundef), considerado por algumas das Teses como facilitador de avanços significativos da privatização do ensino público “pela via da redistribuição dos recursos” (CNTE, 1997, p. 7), caminhando junto com o projeto de municipalização do ensino. Por outro lado, visto como política de governo que visou “garantir, basicamente: maior transparência e controle social com a participação dos trabalhadores da educação, através de suas entidades, na gestão dos Fundos; ampliação de recursos; ampliação da oferta do ensino fundamental gratuito [...]” (CNTE, 1997, p.23).

No cenário brasileiro o momento exigiu a união do movimento sindical e seu fortalecimento devido aos ataques ao movimento operário, a imposição do desemprego estrutural, da miséria e da fome. Aliado a isso, exigiu a defesa e o avanço de conquistas sociais, bem como, a manutenção de espaços públicos que viabilizassem a cidadania.

O Caderno é composto por 8 (oito) Resoluções, nas quais observa-se uma diversidade de posições em relação à atuação da CNTE e da CUT. Nesse sentido, entre as Resoluções há críticas ao enfoque dado à ação institucional e as câmaras setoriais, em detrimento da organização e unificação da luta, vistos como facilitadores das manobras do governo e da burguesia, cuja essência é o sindicalismo de conciliação, que abandona a luta pelo socialismo, burocratiza os sindicatos e reduz a participação de base. Enquanto há Resolução que reconhece a luta, a pressão e a capacidade de negociação da CNTE no Congresso Nacional para garantir a aprovação de pautas de relevância educacional. Tal divergência demonstra que há disputas ideológicas internas entre distintas vertentes que compõem a entidade, ou seja, que se aproximam do sindicalismo amarelo, da concepção sindical socialista, anarquista.

Nesse contexto, a educação passava por transformações advindas da reforma educacional de FHC subordinada às estratégias do Banco Mundial e do Plano Decenal de Educação para Todos, compuseram o conjunto de reformas constitucionais, seguindo a ofensiva neoliberal. Aliado a isso, a Emenda Constitucional n.14 instituiu a municipalização do 1º grau; a LDB de Darcy Ribeiro no Senado significou a maior intervenção na educação brasileira em 25 anos; a criação do Fundef, com vistas à redistribuição dos recursos, contribuiu com avanços significativos para a privatização do ensino público.

A Resolução 2 (dois) **Da Articulação Sindical ao XXVI Congresso da CNTE**, defende que a democracia significa intervenção nas estruturas, na organização do trabalho, na gestão, na vivência e materialidade da escola. No espaço escolar a gestão democrática deve primar pela desprivatização do Estado. No *Plano de Lutas: lutas específicas* defende o acompanhamento do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do ensino fundamental (Fundef), visando garantir “gestão dos fundos com a participação dos trabalhadores em educação, através de suas entidades, garantindo transparência e controle social [...]” (CNTE, 1997, p.27).

Somado a isso, a escola e a educação deve ter como princípio a gestão democrática; a implantação e fortalecimento dos Conselhos de Escola e Conselhos Municipais de Educação de caráter deliberativo; a participação das entidades representativas dos trabalhadores em educação nos Conselhos municipais, estaduais e nacional de educação.

A Resolução 4 (quatro) **Construir a CNTE Solidária com Independência de Classe Socialista e pela Base**, da nova corrente dos trabalhadores em educação cutistas: a alternativa sindical socialista, destaca que a garantia de uma escola cidadã passa pela construção conjunta do PNE, a partir da ampla participação da sociedade organizada, sendo o PNE resultado da decisão política, segundo uma visão da democracia participativa na escolha dos rumos da educação pública.

No tópico *Educação: escola cidadã* relaciona a construção de um Estado Democrático e cidadão, a partir da constituição de uma esfera pública de decisão, democrática e popular, passando pela construção de uma escola democrática e cidadã, que não se realiza isoladamente nos espaços institucionais. Por isso, a participação da sociedade civil em todos os níveis do sistema e a autonomia que situa a educação como serviço público.

O princípio é o da “gestão democrática, onde as práticas participativas, a descentralização do poder, a socialização das decisões e das responsabilidades desencadeiam um permanente exercício e conquista da cidadania” (CNTE, 1997, p.42), avançando rumo ao desenvolvimento de uma pedagogia da participação, com práticas inovadoras nas relações intra-escola e desta com a comunidade.

A Resolução coloca como um dos desafios para o movimento dos trabalhadores em educação a difícil construção do controle social considerado ainda incipiente, apesar de alguns avanços como a constituição de conselhos escolares e eleição de diretores,

considera a consolidação desta conquista ainda distante, pelo domínio e avanço da lógica de mercado de característica individualista e desarticulada com o contexto social. Em detrimento disso, o nível de participação na “merco-escola” é o da adesão, da colaboração com metas pré-estabelecidas de otimização e produtividade.

A Resolução 5 (cinco) **CNTE para Lutar : contra o governo e seus planos; pela defesa da escola pública**, no tópico *Política Educacional* ressalta que a política educacional praticada no país era baseada no Plano Decenal, cujo objetivo consistia na inserção da educação brasileira nos plano de ajuste econômico e financeiro do imperialismo, significando a privatização da escola pública.

Destaca a necessidade de romper com a política de pactos, acordos da direção da CNTE, de negociatas com o governo e os patrões, pois acarretou arrocho salarial e perdas de conquistas, uma vez que, não existe acordo com aqueles que querem privatizar a educação pública. Por isso, dentre outras reivindicações propõe que o Congresso aprove:

- Que a CNTE rasgue o Acordo Nacional e se retire do Conselho Nacional de Educação.
- Que nenhuma entidade filiada da CNTE participe nos Conselhos Municipais de Educação.

A retirada da Confederação e de suas filiadas de organismos de colaboração de classe como Fóruns, Conselhos e Câmaras de educação é considerada fundamental para o movimento, pois são vistos como mecanismos de paralisia do sindicalismo. Por isso, o princípio do sindicalismo deve ser a luta direta (greves, paralisações, ocupações, passeatas) dos trabalhadores em educação ao invés da pressão parlamentar e acordos de gabinetes.

Além disso, que a luta seja contra os governos e seus planos, deixando de ser apenas oposição crítica e propositiva. Assim, propõe o fim da participação de instituições dentro do Estado burguês, negando assim seu gerenciamento. Enfim, entende que o combate ao capital passa pela modificação do método de luta sindical para se tornar real ameaça ao capitalismo como ordem vigente, por isso, uma direção revolucionária baseada em um programa de destruição do capitalismo ao invés de colaborar com o sistema.

A Resolução 8 (oito) **Escola Pública e Sindicato na Luta pela Construção do Socialismo** destaca que o “Plano” assegurará dentro de dez anos a privatização do

ensino público, apesar de transparecer democrático, concedido como uma dádiva pelas elites nacionais e internacionais.

Nesse sentido, para o movimento além de um Plano Decenal as matizes neoliberais exigem a modernidade preconizando a formação de espaços de participação institucionalizados como a “criação dos Conselhos, Fórum de Educação Permanente, Conselhos Municipais de Educação, todo tipo mecanismos em que participam os “cidadãos”, misturados com setores das elites (Governo, empresários, latifundiários, etc)” (CNTE, 1997, p.80).

Por isso, dentre as *lutas educacionais* reivindica, gestão escolar democrática, com conselhos de escola deliberativos, com eleição direta para diretor de escola, com organização coletiva, pois o diretor será simplesmente um coordenador das tarefas, além do fortalecimento e incentivo para a criação de grêmios livres, independentes da legislação oficial (CNTE, 1997).

O XXVII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação, realizado entre 13 a 17 de janeiro de 1999, na cidade de Goiânia (GO), intitulado: *Terra, Trabalho, Salário, Educação: desafios para o século XXI* expressou reflexões, visões e a construção de propostas em detrimento do novo século que se aproximava, tendo como princípio o caráter coletivo e democrático da Confederação na busca pela igualdade e justiça social, por meio da ampliação das lutas em conjunto com a CUT.

Foi um período em que o quadro de dependência do país ao capital internacional foi acelerado com as medidas tomadas no plano econômico e político por FHC, repercutindo na subtração de direitos conquistados pela classe trabalhadora, cortes nas áreas sociais, desemprego, redução de salários, criminalização dos sindicatos, de uma dinâmica que avançava cada vez mais contra a gratuidade do ensino público.

A Resolução unitária, gestão 1999 a 2002, tem como referencial de luta a resistência ao capitalismo moderno que promove o desemprego estrutural, que condena a população a não ter nenhuma forma legítima de participar da riqueza social, sustentada por uma racionalidade centrada no setor privado como mecanismo de desenvolvimento econômico e social, que reduz os espaços de movimentos coletivos baseados na solidariedade e na cooperação mútua, assim como, inviabiliza a ação do movimento sindical de forma a promover a construção de um projeto popular para o país.

Em vista disso, coloca como desafio a ação de controle dos trabalhadores pautada na concepção socialista intrinsecamente revolucionária e humanista, o alcance de uma sociedade onde a apropriação social dos meios de produção seja progressiva e mediada pelo controle dos trabalhadores, “onde o Estado represente a auto-organização dos trabalhadores elevados às classes hegemônicas e politicamente dominantes, expressa nos conselhos e na participação direta das massas populares” (CNTE, 1999,p.12).

No tópico *concepção e projeto de escola* propõe que o caminho a ser trilhado deve primar pela formação para a cidadania, passando pela criação e o aprimoramento de espaços de participação em diversos espaços sociais. Aliado a isso, defende transparência de controle público do financiamento da educação, o estabelecimento de prioridades e o planejamento da aplicação da verba financeira, por meio do orçamento participativo em todos os níveis do sistema de ensino.

Nessa direção, dentre os *eixos de luta em âmbito nacional* a CNTE reivindica: “a implantação do orçamento participativo na definição do orçamento para a educação e na escolha das prioridades nos investimentos; continuar e ampliar a fiscalização dos recursos da educação, através dos conselhos gestores do FUNDEF [...]” (CNTE, 1999, p.55-56).

Em se tratando da gestão democrática nas instituições educacionais e no âmbito dos sistemas de ensino propõe a implementação e o fortalecimento dos conselhos escolares e de “conselhos municipais de educação deliberativos; pela participação das entidades representativas dos trabalhadores em educação nos conselhos municipais; pela democratização dos conselhos estaduais e Nacional de Educação” (CNTE, 1999, p.55-56).

O XXX Congresso Nacional da CNTE, realizado em Brasília (DF), entre os dias 17 a 20 de janeiro de 2008²⁰⁸, teve como tema *Pague o Piso*. No Congresso foi debatida a necessidade de superação das desigualdades históricas no país, como a valorização da escola pública como espaço social, plural, democrático, fomentador da cidadania, comprometido com o futuro da sociedade e com um projeto de desenvolvimento, que deve primar pelo aumento do financiamento para a educação, a valorização dos profissionais, a priorização da escola pública pela sociedade.

²⁰⁸ No arquivo cedido pela Professora Doutora Andréia Gouveia constavam 2 Resoluções do ano de 2008. Em contato com uma dirigente e uma funcionária da CNTE não obtive-se resposta em relação ao motivo da duplicidade. Sem resposta optou-se pela Resolução mais representativa para o estudo.

Foi um momento da vida nacional em que estava à frente da presidência da República um governo democrático e popular. Entretanto, não apagou a luta contra as forças conservadoras que detém poder político, econômico, que centralizam os grandes meios de comunicação, por isso, exercem de forma eficaz pressão ideológica na construção do consenso na sociedade e influência sobre o governo para impor seus interesses acima dos anseios do povo.

Dentro do movimento sindical ocorreram cisões por divergências de projetos da organização sindical e devido ao acirramento político no campo da esquerda, o que exigiu a superação das diferenças internas e a ampliação do apoio dos movimentos sindicais e sociais com vistas a pressionar o governo Lula a alterar o rumo da política econômica e acelerar as políticas sociais.

Nesse cenário, a Confederação assumiu o protagonismo na construção e aprovação de bandeiras de luta históricas dos trabalhadores em educação, como a regulamentação das Centrais Sindicais, o aumento do financiamento da educação básica, a valorização profissional, por meio da aprovação do Piso Salarial Nacional. Tais conquistas resultam de negociações entre a CNTE, executivo federal e o Congresso Nacional, sem radicalismos ou rupturas com a ordem vigente.

Na Resolução considera-se como cerne da crise educacional na educação básica a estrutura de financiamento e de organização descentralizada que impede, em tese, políticas articuladas no conjunto dos entes federados. Na tentativa de superar tal desarticulação, a entidade destaca a necessidade de regulamentar o Sistema Nacional de Educação, compreendendo políticas de financiamento, gestão, avaliação, currículo e carreira dos educadores, mas mantendo elevado grau de autonomia das três esferas de governo.

Ademais, a Confederação defende que para avançar na perspectiva de uma política sindical de valorização da educação pública e de seus trabalhadores a CNTE e a CUT devem ter o seguinte posicionamento, além dos elencados no *Plano de Lutas*: “defender no processo de construção das políticas públicas ou reformas, a participação dos segmentos representativos dos trabalhadores, em espaços institucionais deliberativos e consultivos” (CNTE, 2008, p.13).

Na trajetória de ocupar espaços e disputar políticas, para os próximos 3 (três) anos (2008-2011), a CNTE reforça que sua atuação deve ser guiada pelos seguintes eixos.

Gestão democrática: efetivar essa dinâmica em todos os espaços deliberativos, desde a Conferência e do Fórum Nacional de Educação, à efetiva colaboração dos Conselhos de Educação (nacional, estaduais e municipais) na organização, execução e avaliação da política educacional; na consolidação da autonomia dos conselhos escolares e na efetivação da eleição de diretores. A participação da comunidade é ponto fundamental para o desempenho escolar e deve ser sempre motivada (CNTE, 2008, p.16).

Mais ainda, a luta dos trabalhadores em educação deve ter como base a ampliação de direitos, seguindo a perspectiva de eleger pautas, apontando para as seguintes ações e estratégias relacionadas à participação e ao controle social:

- Participar dos fóruns de governo, em especial de educação, com vistas a propor e disputar projetos de interesse da categoria e da classe trabalhadora:
- Cobrar transparência, ética e participação social dos gestores em relação às políticas públicas ao erário. Contra a corrupção e a impunidade.
- Lutar pela gestão democrática em sentido *lato senso*, na escola e nos sistemas de ensino, sobretudo pela constituição do Fórum Nacional de Educação, de caráter propositivo.
- Promover o engajamento dos trabalhadores em educação em todos os espaços de formulação de políticas públicas.
- Promover capacitação das entidades e dos/as conselheiros/as sindicais que integram colegiados públicos, em especial de fiscalização do Fundeb e de outras políticas educacionais (CNTE, 2008).

O XXXI Congresso, realizado entre os dias 13 a 16 de janeiro de 2011, período em que Dilma assumia a presidência da república, de debate e votação do Plano Nacional de Educação (PNE), com a expectativa de vigência entre os anos de 2011 a 2020. Esse tempo histórico é marcado pelo acirramento de disputas dentro do arco sindical entre diferentes composições que se confrontaram pelo fato da estrutura sindical (CUT e CNTE) ter sido considerada atrelada ao governo petista, por ter assumido uma postura de mediação na colaboração de classes, e, por isso, de negação da luta de classes.

O Caderno de Resoluções intitulado *PNE: a visão dos (as) trabalhadores (as) em educação*, edição preliminar, contém 11(onze) conjuntos de Resoluções apresentadas por diferentes forças políticas do movimento dos trabalhadores em educação. Dentre elas, de princípio filosófico socialista que reconhece a CUT e a CNTE

como instrumento de luta construída em meio às lutas dos trabalhadores, mas que ocuparam papel de destaque no governo Lula, atuando como amortecedor das lutas dos trabalhadores.

Por outro lado, que se aproximam da lógica de conciliação de classes, pois consideram a CUT e a CNTE como entidades que obtiveram avanços por meio do consenso. Particularmente, a CNTE é reconhecida por ter encaminhado uma série de ações políticas e de massas, por isso, conquistou avanços para a educação pública, além da entidade ter mantido a independência e autonomia em suas ações, dialogou com os diferentes atores sociais e políticos, bem como, articulou as lutas de massas, nas greves, paralisações e mobilizações sem rupturas com o capital.

A Resolução 5 (cinco) **CSP – CONLUTAS**, que compõe o Caderno, no tópico intitulado *Política Educacional: CONAE – Imposição antidemocrática de um Plano Nacional de Educação Privada*, a CONLUTAS faz críticas ao documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em abril de 2010, que se propõe a ser o projeto de um novo plano nacional de educação (PNE), para 2011, por ser considerado legalista e que defende a institucionalização da privatização do Estado. Evidencia que em termos de controle social,

[...] semeia a ilusão de que órgãos como Ministério Público e Tribunais de Contas fiscalizem os recursos, como se eles não fossem de confiança do Capital. Os Tribunais de Contas tem seus conselheiros nomeados por critérios políticos, não técnicos, adotam as interpretações mais variadas e contraditórias sobre as receitas e despesas em educação, na maior parte das vezes favoráveis aos governantes (CNTE, 2011, p.43).

Na Resolução 7 (sete) **CSD - CUT socialista e democrática**, tópico *política educacional* o movimento reconhece a importância do PNE para a formação do Sistema Nacional de Educação, de forma a implantar o regime de colaboração efetivo entre os sistemas de ensino estaduais e municipais, tendo como um dos instrumentos o financiamento da Educação para superar as altas taxas de analfabetismo, a frágil escolarização formal da população. Portanto, considera fundamental a promoção da pactuação federativa, com clara divisão de competência entre os diferentes níveis do sistema nacional, fundamentada no princípio da gestão democrática que deve ser praticada em todas as suas instâncias.

No tópico *Bandeiras a serem priorizadas pela CUT e todo o movimento sindical no próximo período, já iniciado*, o movimento propõe “e) instituição de mecanismos de Democracia Participativa” (CNTE,2011,p.62), dando destaque a gestão democrática da educação no interior das instituições educacionais e em outros espaços sociais. O princípio fundamental e básico consiste

[...] na radicalização da democracia, traduzindo-se no caráter público e gratuito da educação, na inserção social, nas práticas participativas, na descentralização de poder, na eleição direta de seus dirigentes, na socialização dos conhecimentos e das decisões colegiadas. Assim, o processo de construção da gestão democrática pressupõe autonomia, representatividade social e formação para a cidadania (CNTE, 2011, p.63).

Adicionalmente, a frente socialista defende o controle social do financiamento da educação a partir da participação estruturada nos marcos do ordenamento jurídico, por meio de canais institucionalizados, não evidenciando estruturas paralelas de experimentação social contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. Para avançar na regulamentação ressalta a importância de instituir o regime de colaboração, visando

“[...] o estabelecimento de mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o cumprimento da aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino; e de instrumentos que promovam a transparência na utilização dos recursos públicos pelos sistemas de ensino e pelas escolas, para toda a comunidade local e escolar (CNTE, 2011, p.64).

Propõe-se assim, o controle do financiamento da educação, por meio da participação da sociedade na gestão pública, de canais e instrumentos que oportunizam ao cidadão uma aproximação aos processos decisórios de interesse da coletividade, seja por meio legal constituído e institucionalizado criado em cada uma da esfera nacional ou pelo acesso aos dados por mecanismos de transparência, como portais eletrônicos.

A Resolução 11 (onze) **Articulação Sindical**, no tópico *política educacional* destaca que seria necessária a dimensão da luta pela instituição do fórum nacional de educação e a inserção das resoluções da CONAE no novo PNE, assim como, o alcance do patamar de 7% do PIB seria um passo importante para o novo PNE. No tópico Plano

de lutas da CNTE enumera as propostas que tratam da participação, controle social e transparência:

- 4. Cobrar transparência, ética e participação social dos gestores em relação às políticas e ao erário público. Contra a corrupção e a impunidade;
- 17. Priorizar no PNE as políticas de financiamento, valorização profissional e gestão democrática, bem como as estruturas do regime de colaboração, a fim de avançar na consolidação do Sistema Nacional de Educação;
- 17.1. Lutar pela gestão democrática em sentido *latu senso*, na escola e nos sistemas de ensino, sobretudo pela constituição do Fórum Nacional de Educação, de caráter propositivo;
- 21. Promover a capacitação das entidades e dos/as conselheiros/as sindicais que integram colegiados públicos, em especial de fiscalização do Fundeb e de outras políticas educacionais; (CNTE, 2011,p. 102-103).

A gestão democrática da escola, das redes e dos sistemas de ensino são vistas pelo movimento como instrumento catalisador de enfrentamento dos desafios educacionais. Em vista disso, organizar a comunidade escolar é mais uma tarefa que os trabalhadores em educação devem cumprir, tanto no interior das instituições educacionais, como no âmbito do sistema de ensino, pois a vivência da prática cidadã no espaço escolar contribui e pode ser utilizada em outros espaços da sociedade.

Assim, dentre as ações consideradas como caminho para a consolidação da gestão democrática destaca: a participação nos locais de trabalho; estimulando a criação e o fortalecimento dos grêmios estudantis, das associações de pais e mães e dos conselhos escolares; em diversos conselhos na educação; atuando de forma decisiva, a fim de envolver a comunidade escolar na construção do projeto político pedagógico da escola.

O XXXII Congresso Nacional da CNTE, realizado entre os dias 16 a 19 de janeiro de 2014, em Brasília (DF), intitulado *Educação, Desenvolvimento e Inclusão Social*, evidencia a luta por um projeto de país que contemple a educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade socialmente referenciada como alternativa estratégica para o processo de desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Foi um período marcado pela crise sistêmica do capitalismo em 2008, cujo epicentro foi os Estados Unidos, mas que se expandiu a nível global, impondo perdas aos trabalhadores, devido aos cortes orçamentários nas áreas sociais, retirada de direitos previdenciários e trabalhistas, a exemplo do que ocorreu na Grécia. No Brasil, a onda

chegou com força a partir de 2011, ou seja, no governo Dilma, que até então, mantinha a construção alternativa antineoliberal fundada no crescimento econômico com distribuição de renda.

Foi nesta conjuntura brasileira em que ocorreram as mobilizações de junho de 2013 que tomaram as ruas, inicialmente em São Paulo no movimento Passe Livre, se espalhou pelo país, trazendo instabilidade política, devido a ações de grupos dentro do movimento que optaram por uma posição de negação das instituições e rejeição do apoio dos movimentos organizados, a mediação política das pautas sociais, pregando o fim dos partidos políticos. O momento exigiu da classe trabalhadora maior organização na luta pela construção de um Estado socialista, indutor do bem estar coletivo para garantir emprego, renda, democracia e sustentabilidade do meio ambiente.

Nas análises sobre a conjuntura nacional a CNTE coloca como prioridades do programa antineoliberal o fortalecimento do Estado junto com sua maior democratização e afirmação do seu caráter público, tanto do ponto de vista da transparência e controle social dos recursos, como na definição democrática das diretrizes das políticas públicas. Na esfera econômica, a construção da supremacia da eficiência pública, planejada e democratizada, assim como, de outro modelo de gestão, que seja pública, desburocratizada, desclientizada e eficaz na satisfação das necessidades do desenvolvimento.

Para chegar a um Estado democrático, de fato, além da reforma do sistema político a CNTE defende a criação de mecanismos para o povo influir efetivamente nas decisões do País. Para tanto, a convocação de plebiscitos e referendos seria um instrumento nas mãos dos cidadãos e não mais centralizado no Congresso Nacional, contando com a “participação efetiva dos movimentos sindical, sociais e demais segmentos da sociedade na realização do Plebiscito Popular pela Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político [...]” (CNTE, 2014, p.25).

No campo educacional focaliza como uma das pautas de luta da CNTE para o próximo período a regulamentação de algumas políticas, dentre elas, o Sistema Nacional de Educação, cuja gestão deve ser pautada em princípios democráticos, que “contemplem decisões conjuntas da sociedade e dos entes públicos, preferencialmente em conselhos de educação e em instâncias de acompanhamento social das políticas públicas, com níveis de autonomia e independência garantidos em lei” (CNTE, 2014, p.40).

A gestão democrática e o controle social também são pautas de luta, pois na atualidade estão parcialmente reguladas no art.14 da LDB, no qual são reconhecidos os conselhos escolares, o projeto político pedagógico, além de outras formas de autonomia que dependem de regulamentação em cada sistema de ensino do país. Para a CNTE,

[...] a democratização da gestão educacional tem por finalidade aproximar a escola da sociedade, em especial de sua comunidade, a fim de que a construção e a implementação dos processos pedagógicos, bem como a gestão dos sistemas e das próprias escolas, atendam a prerrogativa da qualidade socialmente referenciada. Trata-se de concepção pedagógica que exige espaços de representações permanentes para o debate das políticas educacionais e que deve assegurar a participação de todos os profissionais (professores, especialistas e funcionários) em suas diferentes etapas, incluindo a direção escolar (CNTE, 2014, p. 44).

A gestão é fomentada de inúmeras formas: a participação em conselhos escolares, grêmios estudantis, a elaboração de constituintes escolares, congressos, fóruns e conferências de educação, enfim, que todos contribuam com o debate sobre a elaboração, execução e avaliação das políticas educacionais, enquanto o controle social das políticas educacionais (Fundeb, merenda, MDE, entre outros) deve ser articulado com ações junto ao Conselho Tutelar, saúde e assistência social.

O XXXIII Congresso Nacional da CNTE, realizado entre os dias 12 a 15 de janeiro de 2017, em Brasília (DF), intitulado *Paulo Freire: educação pública, democracia e resistência*. Uma homenagem ao patrono da educação brasileira, cuja visão de mundo pautava-se em uma sociedade solidária, libertadora, plural e emancipadora.

O Congresso ocorreu após o impedimento da ex-presidenta Dilma Rousseff, eleita em 2014, comandado pelas elites econômicas e política, visando seu retorno ao poder, o corte de direitos sociais e trabalhistas. A mídia monopolista foi decisiva para a construção do consenso social e o “Poder Judiciário se mostrou complacente em acatar teses que não comprovaram qualquer crime de responsabilidade da presidenta eleita democraticamente” (CNTE, 2017, p.7).

Também foi decisiva para a consolidação do golpe a interferência norte-americana por meio de ações do Estado e de empresas multinacionais, sobretudo do setor petrolífero, visando o realinhamento do país e do continente latino-americano às políticas neoliberais que passaram a ser comandadas por Michel Temer.

O momento exigiu do movimento sindical e dos trabalhadores em educação o papel de vanguarda na luta em defesa da democracia e dos direitos da classe trabalhadora, contra a pauta de retrocessos de extensa agenda privatista na educação, um dos alvos preferenciais dos ataques, cujo objetivo era a consolidação da financeirização e a meritocracia.

O caderno de Resoluções é composto por contribuições de 12 (doze) forças políticas que integram a base da categoria. **As resoluções da CUT socialista democrática - CSD construindo a CNTE de luta e socialista** defende que em tempos de Estado de Exceção, a luta pela Democracia continua intensa e desafiadora, por isso, o aprofundamento de processos de “Gestão Democrática desde as instâncias escolares até a avaliação, fiscalização e o controle social por meio de Fóruns, Conselhos de Educação, da alimentação escolar, do transporte escolar, do FUNDEB” (CNTE, 2017, p.128), consistindo em uma condição estruturante para exercitar a democracia.

Outro processo de resgate e aprofundamento da democracia é o estímulo às/aos estudantes para organizarem os “grêmios livres” nas escolas, para que possam ser efetivamente garantidos instrumentos que possibilitem fazer o enfrentamento aos ataques contra a escola pública e construir uma resistência em defesa da escola pública, gratuita, livre do controle da direita fundamentalista. No *Plano de lutas* focaliza: a luta pela instituição, fortalecimento e afirmação dos Conselhos Escolares autônomos e democráticos.

As **Resoluções da CTB** evidenciam o Controle público do processo de financiamento da educação; gestão democrática das instituições educacionais e dos órgãos de decisão sobre a educação; inclusão, permanência e participação democrática dos trabalhadores e trabalhadoras em todos os níveis da educação pública (CNTE, 2017).

Em linhas gerais, as Resoluções de Congresso da CNTE, entre os anos de 1990 e 2017, propõem instrumentos de controle social pautados pelo princípio norteador da gestão democrática, que abrange práticas participativas na esfera pública, contando com a participação popular na tomada de decisões com caráter de autogestão, assim como em espaços institucionalizados, como Conselhos representativos, Fórum, evidenciados no quadro 16.

Quadro 16: Resoluções de Congresso da CNTE que propõem instrumentos de controle social (1990-2017)

Ano	Forma de participação	Princípio	Instrumentos de controle social
1990	Participação Popular Participação Social	Gestão democrática Gestão democrática (autonomia, eleição direta, transparência, gestão financeira, participação, controle social)	Participação direta da população na gestão financeira, intervenção crítica no ciclo de política, administração dos sistemas de ensino Conselhos gestores e deliberativos
1991	Participação Popular Participação Social	Gestão democrática Gestão democrática (descentralização, autonomia, eleição direta, participação, controle social, gestão financeira, representação social da comunidade)	Controle econômico e político por meio da auto-organização Conselhos escolares deliberativos e soberanos nas questões administrativa, financeira e pedagógica, compostos por representantes sociais da comunidade escolar por meio da eleição direta
1993	Participação Popular Participação Social	Gestão democrática (autogestão) Gestão democrática (descentralização, autonomia, participação, controle social, eleição direta, acesso e permanência na escola, gestão financeira, representação social)	Auto-organização no âmbito partidário, sindical e popular; contando com a mobilização popular Conselhos escolares e de educação deliberativos, consultivos e soberanos nas questões administrativa, financeira e pedagógica Custo-aluno-qualidade.
1995	Participação Social	Gestão democrática (autonomia, eleição direta, participação, controle social)	Gestão colegiada escolar e no âmbito do sistema de ensino Orçamento Participativo
1997	Participação Social Participação Popular Participação Social	Gestão democrática (transparência, participação, controle social, representação social dos trabalhadores em educação) Gestão Democrática (autogestão) Gestão democrática (descentralização, autonomia, participação, controle	Conselhos escolares e gestores dos Fundos de caráter deliberativo, contando com representantes das entidades sindicais Esfera pública de decisão democrática e popular Participação da sociedade civil em todos os níveis do sistema

	Participação Social	Gestão democrática (autonomia, eleição direta, participação, controle social)	social, eleição direta) Conselhos deliberativos e Grêmios estudantis livres
1999	Participação Social	Gestão democrática (autonomia, eleição direta, transparência, planejamento, participação, controle social)	Conselhos escolares e no âmbito dos sistemas com a função deliberativa e Conselhos gestores do Fundef Orçamento Participativo
	Participação Popular	Gestão democrática (auto-organização)	Organização em Conselhos e participação direta das massas populares
2008	Participação Social	Gestão democrática (autonomia, eleição direta, execução e avaliação da política educacional, participação, controle social)	Conselhos escolares e de educação deliberativos e consultivos; Fóruns de educação, Conferência, Conselho do Fundeb
2011	Participação Social	Gestão democrática (descentralização, autonomia, eleição direta, representatividade social, transparência, participação, controle social)	Colegiados e canais institucionalizados (portais eletrônicos)
	Participação Social	Gestão democrática (transparência, participação, controle social)	Fórum nacional de educação com caráter propositivo, Colegiados públicos, como o Conselho do Fundeb, Conselhos escolares, Associações de pais e mães, Grêmios estudantis
	Participação Popular	Gestão democrática (auto-organização)	Organização comunitária, participação direta das massas populares, organização no local de trabalho
	Participação Popular	Gestão democrática (consulta pública)	Plebiscitos e Referendos
2014	Participação Social	Gestão democrática (autonomia, participação, controle social)	Conselhos de educação, Conselhos escolares, Grêmios estudantis, Constituintes escolares, Congressos, Fóruns e Conferências de educação, e em instâncias de acompanhamento

			social das políticas públicas, com níveis de autonomia e independência garantidos em lei; espaços de representação permanentes; controle social das políticas educacionais (Fundeb, merenda, MDE) articulado com ações junto ao Conselho Tutelar, saúde e assistência social
2017	Participação Social	Gestão democrática (autonomia, participação, controle social)	Fóruns, Conselhos de educação, Conselho do Fundeb, Conselhos escolares, Grêmios estudantis livres
	Participação Popular	Gestão democrática	Controle público do processo de financiamento da educação

Fonte: elaborado pela autora com base em Resoluções de Congresso da CNTE, 1990 a 2017.

O quadro sintético analítico demonstra que na trajetória histórica do sindicalismo docente tem sido reivindicada a participação direta das massas populares e por meio de instrumentos de controle social ligados à auto-organização popular no âmbito comunitário, em Conselhos livres, partidos políticos, sindicatos. Aliado a isso, propõe a organização no local de trabalho, mecanismos de consulta direta, como o Referendo, o Plebiscito, visando o controle político e econômico por parte do povo.

A auto-organização da classe trabalhadora focaliza a participação direta na tomada de decisões, o exercício do controle social, no sentido de afirmar a soberania popular, o governo do povo, com caráter definidor de parâmetros deliberativos das políticas educacionais de princípio popular, a intervenção crítica na repartição do Fundo público e no ciclo de política. Enfim, consiste em um projeto de desenvolvimento democrático popular participativo.

Um dos meios eficazes de unificação, de dominação dos trabalhadores, é exercido por meio da organização em Conselhos livres como alternativa de participação política, que rejeita o capitalismo, que busca outras formas de poder autônomo, descentralizado, com autodeterminação, que funciona como órgão de autogestão econômica e com funções educativas, com potencial transformador, em uma perspectiva da democracia radical, da gestão social (PINTO, 2008).

Os conselhos alternativos, com princípio de autogestão, ou seja, que atuam fora do marco regulatório e das instituições representativas, contam com a participação dos

trabalhadores nas discussões, com vistas ao exercício do controle social em assuntos de interesse da coletividade, de forma livre, onde a massa popular é protagonista no cenário político ao prevalecer a vontade do povo, a formação da opinião coletiva na escolha das prioridades educacionais, o montante de recurso alocado, por isso, há a socialização do poder político e econômico.

Consiste assim, na forma de participação democrático-radical como caminho ao Estado socialista. Tal paradigma tem como pressuposto a construção de “uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações” [...] (GOHN, 2003, p.19), com centralidade nos movimentos sociais, múltiplos agentes de organização da participação social, experiências associativas, partidos políticos, sindicatos, primando pela transformação da sociedade.

Desse modo, deve ir se consolidando a difusão de Conselhos, à unificação orgânica da classe trabalhadora, pois “sobre essa base homogênea e sólida florescerão e se desenvolverão todas as estruturas superiores da ditadura e da economia comunista” (GRAMSCI, 1981, p.45). Sobressai assim, a criação de contra instituições, de estruturas paralelas para questionar o poder dominante e deslegitimá-lo, como caminho para a construção de um projeto emancipador rumo a uma nova realidade social, tendo como princípio a mobilização popular e democrática.

Para Gohn (2003, p.59) o conceito de mobilização social tem um caráter da militância, um conteúdo político, significa “a aglutinação de pessoas para fins de protestos, manifestações públicas (como passeatas, concentrações, etc.), mas como energias a serem canalizadas para objetivos comuns”. Tais ações buscam resultados desejados por todos, podem ser articuladas em conjunto com os movimentos sociais, entidades sindicais, movimento de bairros, grupos de pessoas, comunidades, visando o desenvolvimento da consciência cidadã, assim como, a participação em lutas de resistência.

Além da participação democrático-radical, revolucionária, que rejeitam estruturas burocráticas do Estado, integrar a agenda de luta do sindicalismo docente, há proposições por participação social, representativa, na perspectiva das entidades sindicais e movimentos sociais reivindicadas na década de 1980, vistos como instrumentos de expressão, representação e participação da sociedade na gestão pública, como canais de participação que viabilizariam a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, na tomada de decisões políticas e um

sistema de vigilância sobre as ações das gestões públicas, implicando na cobrança da prestação de contas (BARBOSA, 2006).

A participação social de grupos organizados se dá por meio de representantes que participam dos aparelhos do poder estatal, que “concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração, dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado” (GOHN, 2003, p.16). Assim, os Conselhos propõem ações, opinam sobre temas relacionados à aplicação financeira, respondem consultas por meio de pareceres. Mais ainda, o Conselho é um meio de interlocução entre a população e o poder público.

Essa forma de participação social é assegurada juridicamente como mecanismo de democratização dos direitos civis e políticos, objetivando o controle social por meio da participação de segmentos da sociedade em Fóruns, Conselhos, são instrumentos intrinsecamente articulados com a democracia representativa, no interior das escolas e no âmbito do sistema de ensino. Nessa direção, os instrumentos de controle social do financiamento da educação básica reivindicados pelo sindicalismo docente são sintetizados no quadro 17.

Quadro 17: Resoluções de Congresso da CNTE que propõem instrumentos de controle social do financiamento da educação básica (1990-2017)

Ano	Instrumento de controle do financiamento da educação básica	Função
1990	Conselhos escolares deliberativos nas questões administrativas, financeiras e pedagógicas, eleitos democraticamente, contando com representantes da comunidade escolar	Controlar os recursos financeiros direcionados às instituições educacionais,
1993	Conselhos Escolares deliberativos	Definir e controlar o repasse financeiro à escola, tendo como instrumento de planejamento educacional o custo-aluno-qualidade. Estabelecer prioridades para a aplicação de recursos, através de um processo democrático dentro dos diversos Conselhos Escolares
1995	Orçamento Participativo	Garantir o cumprimento dos dispositivos constitucionais e a definição de prioridades, controle na aplicação de verbas financeiras
	Conselho do Fundeb	Fiscalizar o Fundo e outras

2008	Portais eletrônicos	políticas educacionais Acesso a dados por mecanismos de transparência
2017	Conselho do Fundeb	Avaliação, fiscalização e o controle social

Fonte: elaborado pela autora com base em Resoluções de Congresso da CNTE, 1990 a 2017.

Com efeito, na agenda sindical os Conselhos gestores têm as atribuições consultiva e deliberativa nas questões administrativa, financeira e pedagógica, no âmbito das instituições educacionais, tendo como princípio a gestão democrática. A descentralização financeira focaliza Conselhos gestores e soberanos, tendo o custo-aluno-qualidade como instrumento de controle social e de garantia de um padrão mínimo de qualidade, respeitando as especificidades locais.

Percebe-se assim que a forma de participação social no contexto da gestão democrática tem como prerrogativa Conselhos autônomos para a efetivação do controle social, a participação na gestão financeira, com delegação de representação, importando a forma como é constituída essa representação, isto é, com a participação de trabalhadores em educação eleitos democraticamente, de forma a garantir transparência, o controle da verba financeira.

Trata-se assim, de uma forma de participação na qual “[...] o povo participa indiretamente dos processos de elaboração, deliberação e execução de políticas públicas, sendo representado por candidatos eleitos” (LIMA; NUNES, 2011, p.104). De tal modo, apesar dos limites dos Conselhos instituídos nos aparelhos burocráticos do Estado capitalista, as novas funções atribuídas contribuem com o controle social efetivo do financiamento da educação básica.

O caráter deliberativo atribui ao Conselho o poder de decisão final. O colegiado aprova, decide, estabelece normas e ações a serem implementadas pelo poder executivo, enquanto que o caráter consultivo situa o Conselho como propositor de ações, que opina “sobre temas relevantes e respondem às consultas por meio de pareceres” (BORDIGNON, 2013, p.69).

Ganha centralidade a gestão democrática no interior das instituições educacionais e no âmbito dos sistemas de ensino, orientada para a participação social e o controle sobre as ações do governo e do Estado, por meio do diálogo, publicidade e transparência, primando pelo desenvolvimento da consciência crítica, com Conselhos

atuantes e a serviço da educação. Em tal perspectiva ganha relevância a democracia deliberativa que acolhe a forma representativa como expressão à ampliação da participação e a democratização da gestão pública, tendo como elemento central a prestação de contas por parte do governo, cuja atuação dos representantes sociais deve ser medida pela autonomia.

Portanto, a gestão democrática prima pela participação em Conselhos gestores institucionalizados, como do Fundo público Fundeb, a quem cabe administrar a aplicação dos recursos. Ademais, outra instância de participação é o Orçamento Participativo, que apresenta um importante potencial de motivação à participação, como alternativa de resolução de demandas sociais por políticas públicas, de atendimento das reivindicações que foram demandadas pela população (LÜCHMANN, 2006).

O orçamento participativo também é visto como mecanismo de controle do financiamento da educação básica. Consiste na mistura democracia direta com a democracia representativa baseada no engajamento popular. Nessa forma de participação há envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio do diálogo, desde a agenda, à elaboração, implementação e avaliação de serviços e políticas públicas. Pode ser considerado um estímulo para a organização popular de base, ao mesmo tempo em que é realimentadora do processo institucionalizado (GOHN, 2003).

O orçamento participativo prevê a participação popular na tomada de decisão sobre a alocação dos recursos do Fundo público em políticas educacionais de interesse da população local, com graus de autonomia. Pode ser visto como um mecanismo de controle baseado na mobilização popular por meio de fóruns populares, plenárias, como fator que poderia promover a autonomia popular na gestão dos recursos.

Contudo, não garante que prevaleça a soberania popular, o direcionamento do financiamento para arcar com gastos com políticas educacionais de interesse da comunidade local, mesmo que decidido coletivamente, sendo assim determinante o projeto de governo escolhido no pleito eleitoral, a correlação de forças, a pressão popular, o acompanhamento e a fiscalização da implementação das decisões tomadas pela população.

De tal modo, as reivindicações do sindicalismo docente por participação e controle social apontam para estruturas no aparelho do Estado, ou seja, propõe a participação em espaços sociais, institucionalizados como instâncias imprescindíveis

para o controle social, como os Conselhos e o Orçamento Participação. Aliado a isso, acena para rupturas, rumo à concepção revolucionária, na qual “a participação estrutura-se em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político” (GOHN, 2003, p.18),

Desse modo, rompe com a abordagem neoliberal, orientada pela desconcentração executiva e financeira, de princípio gerencial, tutelado pelo Estado, que não contempla a ampla participação popular na tomada de decisões, ou seja, os aspectos da democratização do Estado que contempla a participação, descentralização, autonomia, controle social. Nesse sentido, as bandeiras de luta do sindicalismo docente evidencia a disputa por um projeto de educação pública que conte com financiamento público e a participação popular no controle da verba financeira.

Por isso, as reivindicações se mantêm na agenda de luta, uma vez que, a descentralização financeira, com recurso suficiente para garantir o padrão de qualidade com base no custo-aluno, a definição do montante de recurso a ser alocado na educação básica e o controle por parte dos Conselhos escolares, ainda não se tornaram realidade, bem como há limites na atuação do Conselho do Fundeb por se configurar na perspectiva gerencialista, cuja função principal é a de assessoramento do Estado.

Quanto ao Orçamento Participativo tem sido efetivado em localidades do território brasileiro, nas quais as plataformas de governo escolhidas nos pleitos eleitorais se aproximam da concepção de Estado socialista ou, que foram incorporados pela população como instrumento efetivo de controle do orçamento público, independentemente da orientação política dos governos que estão à frente das prefeituras e dos governos de estado. Assim, a experiência de participação e controle social tem se concretizado em localidades em que há disputas e correlação de forças em torno do orçamento público.

Considera-se assim que a auto-organização e a participação em espaços sociais se mostram como instrumentos para viabilizar o retorno social dos recursos públicos aos contribuintes por meio de políticas econômicas e sociais, como é o caso da educação. Entra aí a organização dos trabalhadores para controlar a destinação e a aplicação efetiva do Fundo público para atender suas demandas, o controle social que se efetiva por meio da participação política da população na tomada de decisões, em distintas concepções de Estado materializadas no cenário brasileiro, em projetos de governo escolhidos nos pleitos eleitorais.

Ressalta-se que o controle social democrático popular não se efetiva na sociedade capitalista. Contudo, há a possibilidade de conquistar avanços, alternativas dentro e fora dos limites da institucionalidade, trabalhando nas contradições do sistema vigente, rumo à construção de um projeto socialista, que supere a lógica da dominação cultural, política e ideológica imposta pela estrutura da sociedade de classe, que corresponda aos interesses dos trabalhadores, tendo como eixo o controle político e econômico por meio da incorporação de setores sociais comprometidos com a transformação social.

Assim, nos limites do controle popular para assegurar a produção do bem-estar social na sociedade capitalista, o sucesso dessa empreitada deve contar com a organização social, por meio de “Conselhos Sociais”, tendo como participante-membros também os representantes docentes sindicalizados, ou seja, ter sempre à frente intelectuais orgânicos que representam os interesses da classe trabalhadora, pois têm papel preponderante, como vanguarda de sua própria classe, intimamente entrelaçados nas relações sociais, politicamente compromissados com o próprio grupo social a que pertencem, por isso, lutam por outro projeto de sociedade. Seu trabalho é o de imprimir forças para a superação do Estado burguês, organizar a luta para criar uma base orgânica do Estado em contraposição ao Estado democrático parlamentar por meio da formação da consciência política comunista e do autogoverno das massas operárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da trajetória histórica, crítica, analítica e dialética de desenvolvimento da Tese em pauta destacam-se nas considerações finais as constatações obtidas em cada capítulo para se chegar à formulação da resposta ao problema: Quais os instrumentos de controle social do financiamento da educação básica reivindicados pelo sindicalismo docente no período de 1990 a 2017?

No primeiro capítulo foram analisadas as configurações que o controle social do financiamento da educação básica pública assume nas distintas concepções de Estado materializadas no cenário global, desde o final da primeira metade da década do século XX, sejam elas, neoliberal, social-democracia renovada e o novo Estado desenvolvimentista, focalizando seus efeitos acerca do controle social sobre a repartição do Fundo público e sua alocação na educação básica pública.

De início foi analisado o controle social no Estado neoliberal, como resultado da reconfiguração da concepção liberal e como resposta ao Estado de bem-estar social; na sequência a social-democracia renovada como via de superação da “velha esquerda” e a reformulação de uma nova direita e, por fim o novo Estado Desenvolvimentista em construção na América Latina para se contrapor ao *Consenso de Washington*.

Assim, a análise do controle social na estrutura do Estado permitiu compreender que as concepções de Estado materializadas são fenômenos circunscritos a economias capitalistas, que dão sustentação a formas distintas de controle social no aspecto econômico, político e social. Portanto, o Estado capitalista pode se configurar de forma mais intervencionista; que se retira e dá espaço ao setor privado e ao mercado, de forma que ele próprio se regule ou ainda pode se configurar de forma dialética.

Desse modo, em se tratando da política de financiamento da educação básica, a concepção de Estado interfere em sua materialização em determinado *locus* espacial e temporal. Aliado a isso, o processo de sua definição se relaciona às estruturas de poder, dominação e conflitos, infiltrados em todo o tecido social, no qual se condensa o Estado (AZEVEDO, 2004), sendo assim, fruto de uma dialética em constante disputa.

Em síntese, o estudo desenvolvido no primeiro capítulo sedimenta a compreensão de que o controle social se caracteriza a partir de orientações epistemológicas elaboradas a partir de perspectivas políticas, econômicas e culturais em que se configuram as concepções de Estado que têm dominado o pensamento político

no cenário global, a partir da segunda metade do século XX. Estes delineiam e dão sustentação a projetos distintos na área educacional, em diferentes ciclos históricos, consistindo em fenômenos circunscritos às economias capitalistas.

Nesse sentido, a investigação em torno da síntese dialética do controle social evidencia que há diferenciações entre as concepções de Estado que incidem sobre o direcionamento do Fundo público em maior ou menor grau para financiar a educação pública. Ou seja, em cada momento histórico o Fundo público está mais concentrado em assegurar as condições para melhorar as taxas de lucro do capital ou focaliza a distribuição de renda, as condições de vida da classe trabalhadora, a alocação do orçamento público no ensino básico.

Desse modo, o controle social configurado na concepção de Estado neoliberal pressupõe mecanismos descentralizados/desconcentrados como caminho para empurrar os serviços públicos para o setor privado, mas o governo central mantém o poder de decisão; na social-democracia renovada a descentralização/desconcentração segue a delegação de poder de cima para baixo, assim como do poder para cima, ou seja, ao mesmo tempo em que transfere o poder para baixo mantém o poder central; no novo Estado desenvolvimentista a descentralização objetiva o desenvolvimento da economia e a redução da pobreza, com transferência de renda e alto investimento em ciência e tecnologia, contando com a participação social e a mobilização popular.

O segundo capítulo que trata do controle social no cenário latino americano e brasileiro mostrou que a essência do controle social se insere no contexto de suas relações de interdependência internacional e no quadro de reivindicações de setores progressistas por processos descentralizadores, entre as décadas de 1970 e 1980. Dentre eles, movimentos sindicais e políticos de massa, desenvolvidos principalmente a partir da organização operária e dos movimentos populares sociais, com o objetivo de garantir a participação social, visando o controle popular sobre as ações governamentais, por meio de conselhos populares e de outros instrumentos que garantissem a transparência dos gastos públicos e a participação social.

Assim, o controle social relaciona-se à gênese do processo de descentralização/desconcentração no contexto latino e brasileiro, como projeto hegemônico. Aliado a isso, se constitui a partir da luta de setores organizados no período de redemocratização no Brasil, em decorrência da reivindicação popular por participação social por meio de processos descentralizados, na busca pela autonomia de

base filosófica nos aspectos pedagógico, financeiro e administrativo, de lutas sociais dos trabalhadores obtidas devido às pressões no processo constituinte. Resultante assim, das expressões sociais que possuem papel determinante em sua origem e constituição.

Tem-se assim, o controle social como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre o Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e da luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, no qual pode haver a expansão ou a minimização dos gastos com a educação básica. Além de ser decorrente das estruturas de poder, de dominação, de conflitos e embates protagonizados por setores organizados da sociedade civil em cenários dinâmicos e transitórios.

No terceiro capítulo que focaliza o controle social materializado constatou-se que nos projetos de governo de FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, os documentos normativos retratam distintas formas de intervenção do Estado no cenário brasileiro, de participação, de controle social. Compreende-se que estes se assemelham em maior ou menor grau às orientações políticas materializadas no cenário global, sendo elas: neoliberalismo, social-democracia renovada e o novo Estado desenvolvimentista.

Estes deram direção a projetos políticos plurais, demonstrando que o país sofre forte influência do plano internacional e mesmo com o tempo decorrido, em relação aos pressupostos liberais, estes ainda repercutem na organização política e econômica dos Estados nacionais, por conseguinte nas políticas educacionais no contexto brasileiro. Assim, ao estabelecer mediações com as políticas econômicas adotadas no país, sobressai o caráter privatista, financista e corporativa, que traz repercussões para o financiamento da educação básica pública, para as políticas educacionais e o controle social.

Sobressai a lógica neoliberal da descentralização/desconcentração, consiste na principal ferramenta utilizada pelo Banco Mundial, operada nas dimensões administrativa e financeira, resulta na transferência de responsabilidades entre entes subnacionais, quando se trata de países federados, como o Brasil, e entre cidadãos, segundo o modelo de organização empresarial que objetiva o aumento da eficácia, eficiência e qualidade de forma homogênea na prestação dos serviços (SOUZA, 2003). Ou seja, a orientação econômica nega a participação popular na divisão da riqueza produzida socialmente, investimentos na educação básica pública, o controle social na gestão do Estado.

Nessa direção, há projetos políticos dos governos brasileiros comprometidos com a orientação econômica neoliberal. Contudo, há aqueles que não assumem a abordagem em sua totalidade, que variam de acordo com valores, concepções, interesses, adquirindo em maior ou menor grau significados distintos na concretização dos direitos de cidadania, na participação social na alocação do Fundo público, na elaboração e fiscalização das políticas educacionais, cuja escolha teve repercussão na materialidade do financiamento da educação básica.

Desse modo, o controle social pode assumir feições distintas, de acordo com a adesão a determinada concepção que se tem do Estado, não sendo assim possível pensá-las fora de uma plataforma política e econômica dos governos escolhidos nos pleitos eleitorais em âmbito nacional. Este pode se aproximar mais de uma teoria social para a sociedade como um todo, atendendo às reivindicações da classe trabalhadora ou que nega direitos sociais quando prevalece o interesse do capital, embora se entenda que, na prática, possa se configurar de forma dialética, complexa e contraditória em uma mesma conjuntura histórica, se aproximando mais ou menos de formas distintas de intervenção do Estado de acordo com o potencial de luta dos trabalhadores e trabalhadoras.

No quarto capítulo constatou-se que o controle social materializado no Estado brasileiro se deu com a implementação das políticas de Fundos Fundef (1997), Fundeb (2007) e Fundeb permanente (2020), nas quais foram institucionalizados os Conselhos representativos. O estudo revelou que as políticas de Fundos inseriram-se no quadro de reestruturação do Estado, dentro do processo de descentralização/desconcentração da política educacional, de viés neoliberal, com repercussão para a política de financiamento da educação básica

No que se refere ao controle social, por meio da participação do cidadão no Conselho social, chegou-se ao resultado de que são formas representativas que se constituem como importante espaço de avanço democrático, mas que ainda encontra muitos obstáculos em sua consolidação e ampliação, devido às limitações impostas pela concepção gerencialista de participação.

Além disso, apesar dos avanços obtidos na política de Fundo Fundeb, no que se refere à tentativa de minimizar as relações patrimonialistas, clientelistas na indicação dos representantes de segmentos da sociedade civil, os Conselhos são delimitados pelo marco regulatório, com ênfase na legitimação do Estado, se configurando como uma participação redutora ao invés de ser qualificada e transformadora, cuja atribuição

consiste no controle sobre a utilização das verbas públicas de maneira correta, sem um controle efetivo, uma vez que, não há a efetiva partilha de poder, no que se refere à definição sobre a quantidade e o direcionamento dos gastos.

Portanto, não há soberania popular, a decisão coletiva sobre os gastos com políticas educacionais de interesse da comunidade local, baseado no engajamento popular por meio de Fóruns, Plenária popular, como fator que poderia promover a autonomia na gestão dos recursos da educação. A articulação gestão democrática/democracia-participativa com base nos princípios da autonomia, pressupondo a definição das prioridades pedagógicas, físicas, de manutenção, a gestão dos recursos financeiros que atendam as reais necessidades da comunidade educacional, a participação crítica no ciclo de política (ARANDA, 2009).

Por outro lado, o último capítulo revelou que os instrumentos de controle social presentes na agenda sindical da CNTE, com vistas a serem assumidos pelos sindicatos docentes no Brasil, consistem em formas alternativas de participação popular, que radicaliza as práticas políticas opositoras ao sistema dominante para avançar na liberdade democrática, de viés progressista, se configurando como lutas permanentes em uma perspectiva de organicidade, unidade e totalidade com a luta histórica anticapitalista. Adicionalmente, prima por espaços representativos institucionalizados de participação, tendo os Conselhos Sociais como possibilidades ímpares, com as funções consultiva, deliberativa, responsáveis pela gestão financeira dos recursos da educação básica.

Nestes termos, a Tese indicada é a de que os instrumentos de controle social do financiamento da educação básica que integram o Plano de lutas do sindicalismo docente das Resoluções de Congresso da CNTE são os Conselhos Escolares e o Conselho do Fundeb, com a função deliberativa, consultiva, a quem cabe à gestão do financiamento da educação básica. Propõem assim, Conselhos representativos autônomos nos aspectos administrativo, financeiro e pedagógico, orientados pelo princípio da gestão democrática. Também é reivindicado o Orçamento Participativo como forma de garantir o cumprimento dos dispositivos constitucionais e a definição de prioridades, o controle na aplicação de verbas financeiras, assim como mecanismos de controle e transparência, como Portais eletrônicos.

Ademais, as Resoluções evidenciam a auto-organização popular em espaços caracterizados pela autogestão, a ampla participação popular na tomada de decisões

sobre a repartição do Fundo público, seu direcionamento para financiar a educação básica e o controle dos gastos. Portanto, a agenda sindical acena para rupturas, alternativas revolucionárias, fora das estruturas do Estado capitalista, cuja face democrática não corresponde às demandas populares no aspecto social, político e econômico.

Nesses termos, a relevância social da pesquisa realizada é contribuir com debates acerca da necessidade de serem ampliadas as funções dos Conselhos escolares e do Fundeb, além de ser criadas alternativas de participação para além dos limites da institucionalidade, tendo o controle social como um movimento de vanguarda, um instrumento de transformação, de organização pelo povo, para o povo e com o povo, uma experiência de participação que favoreça a apropriação por parte da classe trabalhadora das riquezas produzidas pelo seu trabalho e, assim conquiste políticas universais, como a educação básica democrática, gratuita, unitária, laica e de qualidade socialmente referenciada.

A Tese em tela tem relevância social, pois traz contribuições acerca de alternativas democráticas de participação social no controle do financiamento da educação básica, que integram a agenda do sindicalismo docente, de forma a suscitar o debate sobre novas possibilidades que contribuam com avanços no controle sobre a repartição do Fundo público, a alocação de parte desse recurso para financiar a educação, aliado a instrumentos democráticos de participação popular e social, segundo uma perspectiva sócio-histórica.

O exercício do controle social se dá por meio de instrumentos de caráter popular e institucionalizado na estrutura do Estado capitalista, cuja face democrática não corresponde ao projeto de sociedade participativa a serviço do povo. Desse modo, compreende-se que as conquistas sociais, sobretudo no campo educacional, serão obtidas com a mobilização e a organização das massas em espaços caracterizados pela autogestão, visando a construção de uma plataforma unitária da luta anticapitalista, que supere as contradições sociais e, em Conselhos representativos para disputar as pautas populares em torno da educação pública, além de mecanismos digitais que favoreçam a transparência e a publicidade de atos e informações.

REFERÊNCIAS

a) Bibliográficas

ADORNO, Theodor W. Antisemitismo y Propaganda Fascista. In ADORNO, Theodor W. **Escritos Sociológicos I**. Trad. Agustín González Ruiz. Madrid – España: Ediciones Akal, 2004, p. 369-379.

AGUIAR, Flavio Wolf. A América Latina não existe. In: MARTINS, Maria Helena (Org.). **Fronteiras Culturais: Brasil, Uruguai, Argentina**. São Paulo: Ateliê editorial, 2002, p.27-34.

ALMEIDA, Danusa Mendes. **Mediações e Distinções entre Associativismo e Sindicalismo de Professores Públicos no Ceará (1962-1992): a APEOC/sindicato e o SINDIUTE**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2015.

ALMEIDA, Maria Isabel de. **O Papel do Sindicato na Formação do Professor: contribuições do desenvolvimento profissional**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP: USP, 1999.

ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. São Paulo: **Novos Estudos**. v.38 n.01. Jan. - Abr. 2019, p. 185-213.

ALVES, Andréia Vicência Vitor. **Fortalecimento de conselhos escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses**. Dourados-MS: Ed. Da UFGD, 2014.

ALVES, Danielle Maria Vieira. **Identidade profissional docente e participação sindical**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

AMSDEN, A. **The rise of ‘the ‘Rest’; challenges to the west from late-industrializing economies**. Inc., New York: Oxford University Press. 2001.

ANDERSON, Gary. Privatizando subjetividades: com a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação. **RBP**. v.33, n.3, p.583-626, set./dez. 2017.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SANDER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós Neoliberalismo, as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995.

ARANDA, Maria Alice de Miranda. O pacto brasileiro de alfabetização nos municípios de Dourados - MS e Uberlândia - MG: política educacional e gestão escolar. **Laplage em Revista**, Sorocaba, SP. vol.3, n.3, set.- dez. 2017, 164 - 177.

ARANDA, Maria Alice de Miranda. **O Significado do Princípio da Participação na Política Educacional Brasileira nos Anos Iniciais do Século XXI**: o declarado no

PPA “Brasil de Todos (2004-2007)”. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande (UFMS). Mato Grosso do Sul: MS, 2009.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Franciele Ribeiro. O Plano Nacional de Educação e a busca pela qualidade socialmente referenciada. **Educação e Política em Debate** [online]. Uberlândia, v.3, n.2, ago./dez., 2014, p. 291-313. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/30281>>. Acesso em: 06 de nov. 2016.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; PRZYLEPA, Mariclei; MAIA, Elizangela Tiago da. Atuação do Conselho de Educação no Controle Social dos Planos Decenais. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 15, p. 735-750, 2020.

ARAÚJO, R. S.; KATO, F. B. G.; CHAVES, V. L. J. O programa Future-se e o desmonte do financiamento público e da autonomia universitária. Dossiê: **Consequências do bolsonarismo sobre os direitos humanos, a educação superior e a produção científica no Brasil**. Revista Eletrônica de Educação, v.14, 1-17, jan./dez. 2020.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. O Fundeb no contexto das relações federativas brasileiras: implicações para a valorização docente. In: GOUVEIA, Andréia Barbosa; PINTO, José Mracelino de Rezende; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola (Orgs). **Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos..**Campo Grande:MS:Ed. Oeste, 2015, p. 177-198.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A Educação como Política Pública**. 3.ed.Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, Marcello Rodrigues de. **Novo Sindicalismo para o Capitalismo do Século XXI**. São Paulo: FLACSO/FPA, 2019.

BARBOSA, Andreza. **Os salários dos professores brasileiros: implicações para o trabalho docente**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Araraquara, São Paulo, SP, 2011.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira de. A Inflexão do Governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir, GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). **Brasil entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, p. 57-110.

BARBOSA, Selma Maquiné. Conselho do Fundef: participação social possível? In: **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006, p.159-175.

BASSI, Marcos; GIL, Juca. Remuneração de professores de escolas públicas no contexto do Fundeb e do PSPN. In: GOUVEIA, Andréia Barbosa; PINTO, José Mracelino de Rezende; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola (Orgs). **Financiamento da**

educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos. Campo Grande:MS:Ed. Oeste, 2015, p. 257-279.

BATISTA, José Ricardo. **CACS-FUNDEB**: território de subjetividade e de possibilidades de práticas democráticas. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). São Paulo: SP, 2017.

BATISTA, Neusa Chaves. O Conselho Escolar como instrumento da gestão democrática da escola pública: uma construção “sem fim”. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 71-88, 2014.

BATISTA, Nogueira Paulo. **O Consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo:SP, 1994. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>. Acesso em: 29 de abr. 2020.

BEHRING, Elaine Rosseti. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p.93-120.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete Salete. **Política Social**: fundamentos e história. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BOBBIO, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Tradução Carmem C. Varriale (et. al.). 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega; VIEIRA, Franciele de Souza Caetano. Direito Fundamental à Educação Pública de Qualidade segundo os parâmetros do Custo Aluno Qualidade Inicial. In: GOUVEIA, Andréia Barbosa; PINTO, José Mrcelino de Rezende; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola (Orgs.). **Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**. Campo Grande: MS: Ed. Oeste, 2015, p. 109-124.

BONFIM, Maria do Carmo Alves do. **Movimento de docentes da educação básica pública piauiense**: heterogeneidade. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2000.

BORDENAVE, J. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BORDIGNON, G.. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. 2 ed. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2013.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R.V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA,N.S.C.; AGUIAR,M.A. da S. (Orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

BORON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p.31- 58.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **O Controle Social da Educação Básica Pública**: a atuação dos conselheiros do Fundeb. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília (UNB). Brasília, DF: UNB, 2011.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. 3ª ed. São Paulo: Editora LTC, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. e GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4. 2010, p. 663-686.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Modelos de estado desenvolvimentista**. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV-EESP, 2016, p.1-25.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional**. São Paulo em Perspectiva, 2006, p. 5-24.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: From old to new developmentalism in Latin America. In: CAMPO, José Antônio; ROSS, Jaime Ross (Orgs.) **Handbook of Latin American Economics, Oxford University Press**. 2010. p.108-129. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_desenvolvimentis_mo.CCF.pdf. Acesso em: 10 de abr. 2020.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: **Financeirização, fundo público e política social**. SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). São Paulo: Cortez, 2012, p.93-120.

BRITO, Diselma Marinho. **A Formação Escolar de Jovens e Adultos do Campo**: um estudo de caso no sindicato dos trabalhadores rurais do município de Abaetetuba. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, CE: UFC, 2015.

BUFALO, Joseane Maria Parice. **Nem só de salário vivem as docentes de creche**: em foco as lutas do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Campinas (STMC-1988-2001). Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2009.

CAMARGO Rubens Barbosa da, JACOMINI, Márcia Aparecida. Remuneração de professores de escolas públicas no contexto do Fundeb. In: GOUVEIA, Andréia Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola

(Orgs). **Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos.** Campo Grande:MS:Ed. Oeste, 2015, p. 225-255.

CAMINI, Lúcia (Coord.) e outros. **Educação pública de qualidade social: conquistas e desafios.** Petrópolis: Vozes, 2001.

CARDOSO, Sérgio Ricardo Pereira. **Associação Sul-RioGrandense de Professores: um nicho de desenvolvimento da consciência de classe docente em pelotas (1929-1979).** Tese (Doutorado em Educação).Universidade Federal de Pelotas, Pelotas,RS,2011.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política.** 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARREIRA, Denise. FUNDEB em disputa: a importância do novo fundo para a educação escolar indígena, quilombola e para os territórios de alta vulnerabilidade. **Revista Mátria.** Ano 18, 2020, p.18-25.

CARVALHO, Elma Julia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. [online]. **Educ. Soc.,** Campinas, vol.30, n.109, p. 1139-1166, set./dez.2009. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00285.pdf> Acesso em: 10 de nov. 2018.

CARVALHO, Emelly Oliveira. **A dívida pública e seu impacto sobre os direitos sociais no Brasil: uma análise da emenda constitucional 95/2016 à luz da teoria da constituição financeira.** Trabalho de conclusão de curso para obtenção de título de Bacharel em Direito (Graduação em Direito). Universidade Estadual de Londrina (UEL). Londrina,PR:UEL, 2020.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Revista Serviço Social & Sociedade** 112: (Neo) desenvolvimentismo& Política, 2012.

CASTRO, Rogerio Cunha de. **Nem prêmio, nem castigo! A Escola Moderna como ação revolucionária dos sindicatos operários durante a Primeira República (São Paulo, 1909-1919).** Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2014.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et. al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008 (Coleção Sociologia).

CHANG, H-J. The Economic theory of the developmental State. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State.** Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.

CHAUÍ, Marilena. A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo. In: JINKINGS,Ivana; DORIA, Kin; CLETO, Murilo (Orgs). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. Boitempo. 2016. Coleção Tinta Vermelha, p.16-21.

CNTE. **Concepção, Estrutura e Organização Sindical**. Equipe de Educadores da ECO/CUT. 1ª ed., 1ª reimp. -- Brasília/DF, **Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação**, 2014.

CNTE. **Concepção, Estrutura e Organização sindical**. Equipe de Educadores da ECO/CUT. 1 ed., 1 reimp. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2014.

CORRÊA, João Jorge. **A Atuação do Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS/Sindicato) na Discussão, Formulação e Proposição de Políticas Educacionais**: uma possibilidade concreta para a transformação da educação e da escola. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, SP, 2002

COSTA, Daianny Madalena. **Tensões e Influências no Contexto das Políticas de Avaliação em Larga Escala**: uma análise da participação das confederações de trabalhadores em educação do Brasil e da Argentina. Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, RS, 2010

COSTA, Graça. O desmonte do Estado. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kin; CLETO, Murilo (Orgs.) **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. Boitempo. 2016. Coleção Tinta Vermelha, p.9

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

COUTINHO, Henrique Guimarães, **Os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB e a gestão municipal da educação**: um estudo em municípios nordestinos. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, BA: UFP, 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia**: um conceito em disputa. 2008. Disponível em: <http://laurocampos.org.br/2008/12/democraciaumconceitoemdisputa>. Acesso em: 15 de abr.2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, 2002, p. 245-262.

CUT, Central Única dos Trabalhadores em Educação. **Concepção, Estrutura e Organização sindical**. 1 ed. Brasília: CNTE, 2014.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação. **Educação e Sociedade**, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB a Redenção da Educação Básica?** Campinas, SP. Autores Associados, 2008.

DAVIES, Nicholas. **Tribunais de Contas e Educação**: quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Plano Editora, 2001.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A reforma trabalhista no Brasil**: com os comentários à Lei n.13.467/2017. São Paulo: LTr, 2017.

DIAS, Antonio Francisco Lopes. A democracia como vítima do golpe tragicômico de 2016 no Brasil. **Argumentos**, ano 10, n. 19. Fortaleza, jan./jun. 2018. p.62-72.

DIEESE. Negociação Coletiva e Orçamento Público na Área de Educação .Equipe Técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 1ª ed., 1ª reimp. Brasília/DF: **Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação**, 2014. Formação de Dirigentes Sindicais, Eixo 2, Fascículo 5.

DORE, Rosemary; SOUZA, Herbert Glauco de. Gramsci nunca mencionou o conceito de contra-hegemonia. **Caderno de Pesquisas**, São Luís, v. 25, n. 3, jul./set. 2018. p. 243- 260.

DRABACH, Neila Pedrotti. A trajetória de construção do princípio da gestão democrática na legislação educacional brasileira. **Revista Transmutare**, Curitiba, v.1.n.2,p.275-292,jul/dez.2016.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Rocho Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p. 13-42.

EVANS, P. “The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change”, In: HAGGART, S.; KAUFMAN, R. (CDs.). **Politics of Economic Adjustment**. Princeton University Press.1992.

FARENZENA, Nalú. Capacidades de financiamento da Educação básica no Fundeb: uma costura. In: **Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**. GOUVEIA, Andréia Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola (Orgs).Campo Grande:MS:Ed. Oeste, 2015, p. 83-107.

FERNANDES, Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem. Gestão de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino na esfera municipal. [online]. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, vol.45, n.155, p.118-137, Jan./Mar. 2015. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742015000100118&script=sci...tlnng> Acesso em: 29 de nov 2016.

FERNANDES, Donizete Aparecido. **O Programa de Formação Político-Sindical e Educacional da APP-sindicato (2007-2014) e a Renovação de Quadro de Dirigentes**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, PR, 2016.

FERREIRA, Jesse Rodrigues. **O FNDE e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social nos Municípios de Pequeno Porte**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília. Brasília (UNB), DF: UNB, 2013.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. set./dez. 1986. p.107-127

FILHO, Heleno Manoel Gomes de Araújo. As lutas e a agenda sindical para a valorização do magistério na perspectiva da CNTE: qual a contribuição do novo plano nacional de educação? **Cad. Cedes**, Campinas, v. 35, n. 97, p. 575-587, set.-dez., 2015.

FILHO, João Ribeiro dos Santos. **Limites e possibilidades do controle Social**: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Pará (UFPA), Pará, PA: UFPA, 2012.

FIORI, Luís José. **Estado de bem-estar social**: padrões e crises. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*. vol.7 no.2 Rio de Janeiro July/Dec. 1997. p. 129-147.

FIORI, Luís José. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Org). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 31-52.

FLEURY, S. Políticas sociais. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. (Orgs) **DICIONÁRIO**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Instituto de Pesquisa Econômica. Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990, p.1-59. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201309121650480.Conceito%20Desenvolvimentismo%20-%20Pedro%20Fonseca.pdf>. Acesso em: 15 de abr. 2020.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; SALOMÃO, Ivan Colangelo. O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade. **Revista de Economia Contemporânea**, 2017, p. 1-20, Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v21n2/1415-9848-rec-21-02-e172125.pdf>. Acesso em: 16 de abr. 2020.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO. **Conferência Nacional Popular de Educação**. Disponível em: <<http://fnpe.com.br/conape2018/> Acesso em: 20 julh. 2018.

FREIRE, Eduardo José. **A Câmara do FUNDEB do Conselho Municipal de Educação de Alta Floresta-MT**: lemas e dilemas na atuação. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Cuiabá, MT: UFMT, 2016.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Nova. Cultural, 1985.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização Industrial**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura. 1961.

FURTADO, C. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FURTADO, C. **Um projeto para o Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saga S.A, 1968.

GARCIA, Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p.53-68.

GATTI, Bernardete A. Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica. [online]. **Cadernos de Pesquisa**. vol.42,n.145, p.88-111, jan./abr. 2012. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/cp/v42n145/07.pdf> Acesso em: 06 de nov. 2019.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013. p. 253-262.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIDDENS, A. **O debate global sobre a terceira via**. SANTOS, Roger Maioli dos Santos (trad.).São Paulo: Editora UNESP, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Juca. **Financiamento da educação e gestão democrática**: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, SP: USP, 2007.

GINDIN, J. Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação: tendências políticas e organizacionais (1978-2011). **Educar**. Vol 48, n. 2. Curitiba: UFPR, 2013.

GIRARDI, N.M. **Autonomia da gestão escolar e as funções educacionais do Estado**. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado em educação). PUC-SP.

GOETTERT, Jones Dari. **Introdução a história do movimento sindical**. 3 ed. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2014.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Ed.Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

GOMES, Ana Maria Duarte do Vale. **Diálogo e Conflito, A Presença do Pensamento Freireano na Formação do Sindicalismo Docente**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP: USP, 2001

GOMES, Ciro. Por que o golpe acontece? In: JINKINGS,Ivana; DORIA, Kin; CLETO, Murilo (Orgs.) **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. Boitempo. 2016. Coleção Tinta Vermelha, p.35-36

GOMES, Mara Pavani da Silva. **Gramsci e a Educação no Brasil: uma contribuição para o estudo do sindicalismo docente**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP, 2017

GONÇALVES, Antônia Maria Martins. **O Financiamento da Educação e o Potencial de Controle Social dos Conselhos do FUNDEB: o caso de Sinop – MT**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Cuiabá,MT:UFMT,2015

GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 31, 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. In: **Financeirização, fundo público e política social**. SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). São Paulo: Cortez, 2012, p.13-30.

GOUVEIA, A. B.; FERRAZ, M. A. S. Sindicalismo docente e política educacional. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 48, p. 111-129, abr./jun. 2013. Editora UFPR. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00285.pdf> Acesso em: 10 de nov. 2018.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; FERRAZ M.A.S. Financiamento da Educação e Luta Sindical: conflitos a partir do PSPN em uma grande rede de ensino. [online]. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 37, n. 134, p.285-302, jan./mar., 2016. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00285.pdf> Acesso em: 10 de nov. 2018.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; FERRAZ M.A.S. Movimento sindical docente e a luta pela efetivação do PNE. In: GOUVEIA, Andrea Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; FERNANDES, Maria Dilnéia Espindola (Orgs.). **Financiamento da Educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**. Campo Grande: Ed. Oeste, 2015.

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

GRAMSCI, Antonio. Sindicatos e Conselhos. Gramsci, Antonio; BORDIGA, Amadeo. In: **Conselhos de Fábrica**. Trad. de Mariana Borges Svevo. São Paulo: Brasiliense, 1981.

GRAMSCI, Antonio. **Ordinenuovo**. Turim: Einaudi Ed., 1954.

GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del carcere**. Turim: Einaudi, 1975.

GRAMSCI, Antonio; BORDIGA, Amadeo. **Conselhos de Fábrica**. Trad. de Mariana Borges Svevo. São Paulo: Brasiliense, 1981.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. O Risorgimento. {Notas sobre a história da Itália}. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção Dialética da História**. Coutinho, Carlos Nelson (trad.), 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel a Política e o Estado Moderno**. Coutinho, Luiz Mário Gazzaneo (trad.), 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978.

GRUPPI, Luciano. **Conceito de hegemonia em Gramsci**. Coutinho, Carlos Nelson (trad.). 2. Ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

GUILHERME, Cássio Augusto. **De Dilma a Temer: da crise do lulismo ao golpe do pemedebismo**. XXIX Simpósio de História Nacional: contra os preconceitos: História e democracia. Disponível em:

HABERMAS, j. **Três Modelos normativos de democracia**. Lua Nova. São Paulo:CEDEC, n.36, p. 05-38. 1995.

HAYEK, F.A. **O caminho da servidão**. São Paulo : Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010. Disponível em: <http://rothbardbrasil.com/wp-content/uploads/arquivos/caminhodaservidaao.pdf>

HOBSBAWM, Eric. J. **Era dos extremos**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, E. de M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**. Ano XXI, n. 55, nov. 2001, p. 31-41.

IASI, Mauro Luis. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012, p.285-317.

JARA, Felipe Hevia de La. A institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. In: **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. Campina, SP: Editora Unicamp, 2002. p. 93-106.

JINKINGS, Ivana. O golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kin; CLETO, Murilo (Orgs.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kin; CLETO, Murilo. Boitempo. 2016. Coleção Tinta Vermelha, p.12-14

JONHSON, C. **MITI and the japanese miracle**: the growth of Industrial policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press.1982.

JUNIOR, Armando Boito. Os atores e o enredo da crise política. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kin; CLETO, Murilo (Orgs.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. Boitempo. 2016. Coleção Tinta Vermelha, p.23-27.

JÚNIOR, Luiz de Sousa. Sobre controle social e descentralização dos recursos da educação: os Conselhos de Acompanhamento do Fundef na Paraíba. In: SOUZA, Donald Bello de (Org.) **Acompanhamento e controle social da educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006, p.177-192.

KEYNES, J.M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Economistas).

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de Regulação e Mercantilização da Educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 799-819, Especial - Out. 2005.

LADOSKY, Mario Henrique Guedes; RODRIGUES, Iram Jácome. A CUT e o sindicalismo brasileiro nos anos recentes: limites e possibilidades. **Tempo soc.** vol.30 n.1 São Paulo Jan./Apr. 2018, p. 53-76.

LIGUORI, Guido; VOZA Pasquale (Orgs.). **Dicionário Gramsciano**:1926-1937. São Paulo: Boitempo, 2017.

LIMA, Antonio Bosco de. **Estado, Educação e Controle Social**: introduzindo o tema. In: Estado e o Controle Social no Brasil. Uberlândia: EDUFU, 2011.

LIMA, Antonio Bosco de. Gestão Democrática e Projeto Político Pedagógico. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **PPP: participação, gestão e qualidade da educação**. Uberlândia: Assis Editora, 2015, p. 9-12.

LIMA, Antonio Bosco de; NUNES, Jucilene Cristina. A implementação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef e do Fundeb. In: LIMA, Antonio

Bosco de (Org.). **Estado e o controle social no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2011, p.103-121.

LIMA, Antonio Bosco de; NUNES, Jucilene Cristina. Conselho Municipal de Educação e controle social. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado e o controle social no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2011, p.103-121.

LIMA, Francisco Willans Campos. **O Controle Social no Sistema Municipal de Ensino de Ananindeua – PA: desafios e possibilidades**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Pará (UFPA), Pará, PA: UFPA, 2009.

LIMA, H. Significação do nacionalismo. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Pensamento nacionalista e os “Cadernos do nosso tempo”**. Brasília: Editora UnB, 1988.

LIMA, Iana Gomes de. GANDIN Luís Armando. Gerencialismo e dispersão de poder na relação Estado-educação: as traduções e os hibridismos do caso brasileiro. **RBPAAE**. v.33,n.3p.729-749, set./dez.2017.

LIMA, Ubirajara Couto. **As Práticas de participação institucionalizadas e sua relação com a cultura política: um estudo sobre o conselho de Acompanhamento e controle social do FUNDEB**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia (UFBA), Bahia, BA:UFBA, 2009.

LOCKMANN, Kamila; MACHADO, Roseli **Pátria educadora?** Uma análise das propostas para o ensino público brasileiro. Revista Pro-posições. V. 29, N. 1 (86) jan./abr. 2018, p. 128-152. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pp/v29n1/0103-7307-pp-29-1-0128.pdf>

LÜCHMANN, L. H. H. Participação, oportunidades e interesses. Civitas, **revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre, v. 6, n. 1, 2006.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. In: **Financeirização, fundo público e política social**. SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). São Paulo, Cortez, 2012, p.59-91.

MAGALHÃES. Oliveira Martins Solange; SOUZA. Ruth Catarina Cerqueira R. de. A Questão do Método e da Metodologia: Uma análise da produção acadêmica sobre professores (as) da Região Centro- Oeste/Brasil. **Revista Educação Real**, vol.37,n.2 (2012). Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em 19 julh.2018.

MAIA, Elizangela Tiago da; ARANDA, Flávia Paula Nogueira. O Piso Salarial dos Professores em Dourados-MS. In: PEZYLEPA Mariclei; SOUSA, Ana Paula Moreira de; OLIVEIRA, Sonia Maria Borges de (Orgs.). In: **Políticas Públicas e Gestão Educacional: retorcessos, permanências e avanços no século XXI**. 1.ed. Jundiaí, SP, Paco, 2019, p.109-125.

MAIA, Elizangela Tiago da; ARANDA,

MARIANO, Cynara Monteiro . Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. In: **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 4, núm. 1, p. 259-281, 2017.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MARX, Karl. **Sindicalismo**. Tradução de Jose Roberto Marinho. 2a ed. São Paulo: CHED, 1980.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A ideologia alemã** (I - Feuerbach). Sao Paulo: Hucitec, 1996.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução Petê Rissatti. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, FE: Unicamp, 2000.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº75, Agosto, 2001.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. TAVARES, Isa (trad.), 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. **A Necessidade do Controle Social**. São Paulo: Ensaio. 2 ed., 1987.

MONASTA, Attílio. **Antonio Gramsci**. NOSELLA, Paolo (trad.). Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.jsp> . Acesso em: 15 abr.. 2020.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. Movimento Sindical dos (as) trabalhadores (as) em Educação. 3 ed. Brasília, DF: **Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação**, 2014.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. **Cadastro Nacional das Centrais Sindicais**. Disponível em: <http://antigo.trabalho.gov.br/cadastro-de-entidades-sindicais> . Acesso em:

NETTO, Paulo José. **O que todo cidadão precisa saber sobre Comunismo**. São Paulo: Global, 1986.

OLIVEIRA, Marco Antônio. **Política Trabalhista e Relações de Trabalho no Brasil da era Vargas ao governo FHC**, Campinas, Tese de Doutorado, 2002.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: **Política de capacitação dos profissionais da educação**. Belo Horizonte:

FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. Public Policy in América – Government in Action. 2. ed. Harcourt Brace & Company, 1994, cap. 1, p. 8-29).

PARES, Ernesto Germano. Sistema democrático de relações de trabalho. 1 ed. Brasília/DF: **Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação**, 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERONI, Vera Maria Vidal. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p.191-209.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p.153-168.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **RBPAAE** – v.22, n.2, jul./dez. 2006, p. 197-227. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rb/pae/article/view/18877>. Acesso em 06 nov.2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende; 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

PIPITONE; Maria Angélica P.; Ana Maria H. OMETTO; Marina Vieira da SILVA; STURION, Ilma Lucazechi. Atribuições e funcionamento dos conselhos municipais de alimentação escolar. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Acompanhamento e Controle Social da Educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 99-115.

PIRES, Joelma Lúcia Vieira. Reformas, educação escolar e competências. In: **Estado, Educação e Controle Social**. Uberlândia: EDUFU, 2011, p. 61-79.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**.

PUCCI, B. A personalidade autoritária no Brasil em tempos de neoliberalismo e de coronavírus. Dossiê: Consequências do bolsonarismo sobre os direitos humanos, a educação superior e a produção científica no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, v.14, 1-17, jan./dez. 2020.

RAMACCIOTTI, Juliana Aparecida Marinho Aldred. **A Gestão Educacional no Município de Araraquara: a questão dos conselhos**. Dissertação (Mestrado em

Educação). Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Paulo, SP: UFSCar, 2006

RIVAS, R.H. **Política de descentralização em La educación básica y media em América Latina**: Estado Del Arte. Santiago, Chile: Unesco, Reduc, 1991.

RODRIGUES, Maria Lourdes Alves. Participação e controle social na garantia dos direitos humanos. In: **Formação de Conselheiros em Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2007, p.70-74.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Revista Diálogo Educacional**, vol.6, n.19(2006). Disponível em: www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/dialogo?dd1=237&dd99=view. Acesso em 19 julh.2018.

ROSSO, Sadi Dal; CRUZ, H. L; RÊSES, E. S. da. **Condições de emergência do sindicalismo docente**. Pro-posições, Campinas, v. 22, n. 2 (65), p. 111-131, maio/ago. 2011.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Cultrix, 1965.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p.135-144.

SALLUM JR, B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003.

SALVADOR. Evilasio. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: **Financeirização, fundo público e política social**. SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). São Paulo: Cortez, 2012, p. 123-152.

SANDER, Benno. **Gestão da Educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. p. 77-122.

SANTIAGO, Sandra Helena Moreira; LIMA, Antonio Bosco de. Reforma do Estado e controle avaliativo. In: LIMA, Antonio Bosco de. **Estado e o Controle Social no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2011, p. 37-59.

SANTIAGO, Silviano. **Vale quanto pesa (Ensaio sobre questões político-culturais)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Limites e Possibilidades do Controle Social**: um estudo a partir do conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB no município de Capitão Poço/PA. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Pará (UFPA) Belém, PA: UFPA, 2012.

SANTOS;OLIVEIRA, História e Memória do PPGdu .2020

SAVIANI, Dermeval . O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100, 2007, p. 1231-1255. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>

SCAFF, A.S. Elizangela; GOUVEIA, A. B.; FERRAZ, M. A. S. O protagonismo da CNTE nas disputas pelas garantias constitucionais no campo da educação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, vol. 7, n. 2, p. 244-262, mai./ago. 2018

SCHNEIDER, B. R. The Desarrollista State in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.) **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.

SCHUMPETER, Joseph, A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEMERARO, Giovanni. Intelectuais “orgânicos” em tempos de pós-modernidade. **Cad. Cedes**. Campinas, vol. 26, n. 70, p. 373-391, set./dez. 2006 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v26n70/a06v2670.pdf>.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008, p. 319-340.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **A Metodologia do Trabalho Científico**. 23 eds. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA JÚNIOR, J. R. Apresentação. Consequências do bolsonarismo sobre os direitos humanos, a educação superior e a produção científica no Brasil. Dossiê: Consequências do Bolsonarismo sobre os direitos humanos, a educação superior e a produção científica no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, v.14, 1-17, jan./dez. 2020.

SILVA, Adroaldo Moura da. Apresentação do livro. In: **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. KEYNES, J.M. Trad. de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Economistas).

SILVA, Isabel Cristina de Andrade Lima E. **Política Nacional de Educação Infantil: a participação de atores não estatais na elaboração da política pública**. 2013. xi 220 f. il. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVÂNIA, Lucia de Souza Borba. **Participação e controle social na Educação: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco (UFP). Bahia, BA: UFP, 2010

SILVEIRA, Derli. Acompanhamento e controle social do Fundef: o caso dos conselhos nos municípios de Duque de Caixias e do Rio de Janeiro (RJ). In: **Acompanhamento e**

controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006, p.193-208.

SILVEIRA, Derli. **Fiscalização e Controle do FUNDEF:** ação dos órgãos do Estado e dos conselhos de acompanhamento e controle social nos municípios de Duque de Caxias e Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica do Rio de Janeiro, RJ, 2006.

SIMIONATO, Ivete. **Gramsci:** sua teoria, incidências no Brasil, influência no serviço social. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SINGER, André. **Cutucando onças com varas curtas:** o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos*, jul, 2015, p. 43-71.

SINGER, André. Governo Dilma tende à continuidade e ao equilíbrio, sem ruptura. **Revista Adusp**, jan.2011, p.6-16.

SMITH, Adam (1723-1790). **A riqueza das nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. Luis João Baraúna (trad.). 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SOUSA, Ana Maria Gonçalves de. **Impactos do FUNDEF em Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás.** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica de Goiás. Goiás, GO, 2001

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. Curitiba: **Educar**, n.22, 2003, p.17-49.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura. A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura. Porto Alegre: **RBP AE**, n.2, 2014, p.269-285.

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). São Paulo: Xamã, 2008, p.31-51.

SPINDEL. Arnaldo. **O que é Socialismo.** 18 ed., São Paulo: Brasiliense, 1985.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo, Cortez, 2012.

TRÓPIA, Patrícia Vieira; GALVÃO, Andréia; MARCELINO, Paula. A reconfiguração do sindicalismo brasileiro nos anos 2000: as bases sociais e o perfil político-ideológico da Conlutas. **Opinião Pública**, vol.19 n.1 Campinas Junho. 2013. p. 81-117.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia?. In: COELHO, Vera Chattan P; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e Deliberação:** teoria democrática e experiências instrucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

UMANN, Jorge Miguel Bonatto. **O controle social e público da gestão financeira da educação através dos conselhos municipais em Triunfo.** Dissertação (Mestrado em

Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Rio Grande do Sul, RS: UFRGS, 2008.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello de. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p.53-74.

VAROUFAKIS, Yanis. **O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global**. WERNECK, Marcela (trad.). São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

VEGA, Leonel Flores. **Una propuesta de análisis de los estados latinoamericanos desde las políticas públicas**. Polis vol.16 no.48 Santiago dic. 2017.

VIANA, Márcio. **70 anos de CLT, uma história de trabalhadores**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

VIEIRA, Juçara Maria Dutra. **Piso Salarial para os Educadores Brasileiros: quem toma partido?** 294 f.il. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

WADE R, Robert. **Governing the market: economic theory and the role of the government in East Asian industrialization**. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990.

ZAGO, Nadir. A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: ZAGO, Nadir. CARVALHO, Marília Pinto de. Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

b) Documental

BRASIL, **Lei 11.648, de 31 de março de 2008**. Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº5. 452, de 1/05/1943, e dá outras providências.

BRASIL. (2015, 22 de abril). **Pátria educadora: a qualificação do Ensino Básico como obra de construção Nacional**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Disponível em: <http://cev.org.br/arquivo/biblioteca/4027002.pdf>

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda a Constituição, PEC n.15/2015, torna o FUNDEB Permanente, 2015**.

BRASIL. Constituição (1988). **Parecer CNE/CEB nº8, de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para a aplicação do Inciso IX, do artigo 4º da Lei nº9.394/96 (LDB),

que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Disponível em: portal.mec.gov.br. Acesso em 01/03/2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 30. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Decreto de 26 de abril de 2017**. Convoca a 3ª Conferência Nacional de Educação.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 16 jun.2020

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos artigos. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 04 mai. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016**. Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. **Lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

BRASIL. **Lei 13.429 de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.

BRASIL. **Lei 13.467 de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.

BRASIL. **Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, 2019.

BRASIL. **Lei Nº 11.738 de 16 de Julho de 2008.** Lei do Piso Salarial Profissional Nacional. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12253&Itemid=86. Acesso em: 30 jan.2016.

BRASIL. **Lei Nº 13.005 de 25 de Junho de 2014** . Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/conhecendo-o-pne>. Acesso em: 26 fev.2017.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº11. 494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB). Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério:** guia para sua operacionalização. São Paulo, SP:Cepan,1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa Acorda Brasil! Está na Hora da Escola.** Brasília: MEC, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa Toda Criança na Escola.** Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasília, 2008.

BRASIL. **Portaria n. 577 de 27 de abril de 2017.** Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Nota Técnica. **Novo Fundeb:** em nome de um consenso que promova o direito à educação, Brasil, 2019.

CNTE. **Congresso Nacional de Unificação dos Trabalhadores em Educação.** Aracajú: CNTE, 1990.

CNTE. **O FUNDEB Permanente e as duas principais propostas em discussão no Congresso Nacional.** Brasília, 2019.

CNTE. **XXIII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação.** Olinda: CNTE, 1991.

CNTE. **XXIV Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação - Gestão democrática**: participação popular. Rio de Janeiro: CNTE, 1993.

CNTE. **XXIX Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação**: Educação

CNTE. **XXV Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação** : educação no centro das atenções: em defesa da escola pública. Porto Alegre: CNTE, 1994.

CNTE. **XXVI Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação** : Construindo um Plano Nacional de Educação Democrático e Emancipador. Cuiabá: CNTE, 1997.

CNTE. **XXVII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação**. Terra, Trabalho, Salário e Educação: desafios para o século XXI. Goiânia: CNTE, 1999

CNTE. **XXVIII Congresso Nacional dos Trabalhadores em Educação**. Construir outro projeto para o Brasil. Blumenau: CNTE, 2002.

CNTE. **XXX Congresso Nacional da CNTE** . Educação pública: A diferença que promove a igualdade. Brasília: CNTE, 2008.

CNTE. **XXXI Congresso Nacional da CNTE**: a visão dos(as) trabalhadores(as) em educação . Brasília: CNTE, 2011.

CNTE. **XXXII Congresso Nacional da CNTE**: educação, desenvolvimento e inclusão social. Brasília: CNTE, 2014.

CNTE. **XXXIII Congresso Nacional da CNTE**: Paulo Freire: educação pública, democracia e resistência. Brasília, 2017.

CUT, Central Única dos Trabalhadores em Educação. **Documentos Oficiais**. Disponível em: www.cnte.or.br. Acesso em: 08 de jun.2020.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos. **Nota técnica PEC nº241/2016**: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf>

Fórum Nacional de Educação. 26ª Nota Pública do FNE: O Brasil como efetiva Pátria Educadora. Brasília, 2015. Disponível em: <https://anped.org.br/news/nota-publica-do-fne-sobre-documento-patria-educadora>

Pública só é prioridade com mais financiamento: já passou da hora. Brasília, 2005.

UNESCO. (2017). **Responsabilização na educação**: cumprir nossos compromissos. Relatório de Monitoramento Global da Educação – Resumo. Unesco. Acesso em 05 de maio de 2020. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259593_por

APÊNDICE

Apêndice 1 - Sobre os Documentos da CNTE: as Resoluções de Congresso da CNTE, entre os anos de 1990 a 2017.

O Apêndice tem o objetivo de informar ao leitor que devido à amplitude em termos de páginas das Resoluções de Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que qualificaram o aporte documental desta Tese, tais documentos serão organizados pela pesquisadora proponente desta Tese, para arquivo, com vistas à verificação ou posteriores pesquisas, no LABORATÓRIO DE POLÍTICA, AVALIAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO – LAPAGE, situado na Faculdade de Educação da UFGD, onde se encontra o PPGEduc.

O LAPAGE tem Regulamento próprio e para justificar este Apêndice, registra-se o que traz o CAPÍTULO I - DA FINALIDADE, no Art. 1º - O Laboratório de Políticas, Avaliação e Gestão da Educação (LAPAGE) da Faculdade de Educação (FAED) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) tem por finalidade:

I – oferecer condições e estrutura para apoiar atividades de pesquisa, extensão e ensino dos grupos de pesquisas da FAED certificados que atuam na área da educação, nas especialidades política educacional, gestão de sistemas/redes e instituições educacionais, planejamento e avaliação da educação;

II – prestar serviços a docentes, discentes, técnicos, egressos de cursos oferecidos por Instituições de Educação Superior (IES), pesquisadores de outras IES, profissionais das redes públicas de educação básica participantes de projetos desenvolvidos pelos grupos de pesquisa mencionados no inciso anterior;

III – oferecer acervo bibliográfico e documental especializados.

Dourados-MS, inverno de 2021.

Elizangela Tiago da Maia

Pesquisadora