

Gerencialismo e o novo regime fiscal constitucionalizado: limites ao direito à Educação de Jovens e Adultos¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo compreender como o Estado Gerencial Brasileiro, a partir da adoção de novo regime fiscal, tem comprometido a garantia de direitos constitucionais, em especial o direito à Educação de Jovens e Adultos. Procura articular as tensões das reformas gerenciais do Estado Brasileiro, na década de 1990, e os efeitos da Emenda Constitucional 95/16 ao debate do Direito à Educação dos sujeitos inseridos na modalidade da Educação de Jovens e Adultos. Serão apresentados os argumentos postos pelos defensores do formato da gestão pública gerencial, destacando as contribuições de Bresser Pereira (1988) e Pimenta (1998) em contraponto com as formulações de Machado (2004), Frigotto e Ciavatta (2003), que sinalizaram os efeitos devastadores deste formato para a organização administrativa e pedagógica da educação brasileira. A metodologia terá por base a análise documental articulada com a discussão bibliográfica com o suporte dos autores supracitados. Por fim, apresenta-se como resultado, a necessidade de assegurar dispositivos, tais como o FUNDEB, para que o direito à educação dos jovens e adultos brasileiros não fique ainda mais em perigo.

Palavras-chave: Estado gerencial; EJA: direito à educação.

**Washington Luís de Andrade
Cardoso Junior**

Universidade Federal da Bahia –
UFBA – Salvador/BA – Brasil
washington_ramone@hotmail.com

**Catarina Cerqueira de Freitas
Santos**

Universidade Federal de
Pernambuco –
UFBA – Recife/PE – Brasil
ctacerqueira@gmail.com

Gilvanice Barbosa da Silva Musial

Universidade Federal da Bahia –
UFBA – Salvador/BA – Brasil
gilvanice.musial@ufba.br

Para citar este artigo:

CARDOSO JUNIOR, Washington Luís de Andrade; SANTOS, Catarina Cerqueira de Freitas; MUSIAL, Gilvanice Barbosa da Silva. Gerencialismo e o novo regime fiscal constitucionalizado: limites ao direito à Educação de Jovens e Adultos. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 24, n. 55, p. 87-106, maio/ago. 2023.

DOI: 10.5965/1984723824552023087

<http://dx.doi.org/10.5965/1984723824552023087>

¹ Uma versão parcial deste trabalho foi apresentada no VI Encontro Internacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (ALFA e EJA 2019). Posteriormente, o texto sofreu modificações a partir das contribuições dadas na exposição pública do ensaio.

Managerialism and the new constitutionalized fiscal regime: limits to the right to education for youth and adults

Abstract

The article aims to understand how the Brazilian Managerial State, from the adoption of a new fiscal regime, has compromised the guarantee of constitutional rights, in particular the right to Youth and Adult Education. It seeks to articulate the tensions of the managerial reforms of the Brazilian State in the 1990s and the effects of the Constitutional Amendment 95/2016 on the debate on the Right to Education of subjects inserted in the modality of Youth and Adult Education. The arguments put forward by defenders of the managerial public management format will be presented, highlighting the contributions of Bresser Pereira (1988) and Pimenta (1998) in contrast to the formulations of Machado (2004), Frigotto and Ciavatta (2003), which signaled the devastating consequences of this format for the administrative and pedagogical organization of Brazilian education. The methodology will be based on the documental analysis articulated with the bibliographical discussion based on the aforementioned authors. Finally, as a result, the need to ensure devices, such as FUNDEB, is presented, so that the right to education of young people and Brazilian adults is not in increasing danger.

Keywords: managerial State; EJA: right to education.

Gerencialismo y nuevo régimen fiscal constitucionalizado: límites al derecho a la educación de jóvenes y adultos

Resumen

El artículo tiene como objetivo comprender cómo el Estado Empresarial brasileño, a partir de la adopción de un nuevo régimen fiscal, ha comprometido la garantía de los derechos constitucionales, en particular el derecho a la Educación de Jóvenes y Adultos. Busca articular las tensiones de las reformas gerenciales del Estado brasileño en la década de 1990 y los efectos de la Enmienda Constitucional 95/16 en el debate sobre el Derecho a la Educación de sujetos insertos en la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos. Se presentarán los argumentos de los defensores del formato de gestión pública gerencial, destacando los aportes de Bresser Pereira (1988) y Pimenta (1998) en contraste con las formulaciones de Machado (2004), Frigotto y Ciavatta (2003), que señalaron los efectos devastadores de este formato para la organización administrativa y pedagógica de la educación brasileña. La metodología se basará en el análisis documental articulado con la discusión bibliográfica a partir de los autores antes mencionados. Finalmente, como resultado, se presenta la necesidad de garantizar dispositivos, como FUNDEB, para que el derecho a la educación de los jóvenes y adultos brasileños no esté aún más en peligro.

Palabras clave: Estado gerencial; EJA: derecho a la educación.

1. Introdução

A década de 1990 foi para a educação brasileira um momento de grandes transformações, haja vista o horizonte posto na Carta Magna de 1988 que estabeleceu, em seu artigo 205, a educação como um direito de todos e dever do Estado. Além disso, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9394/96, regulamentando o sistema educacional brasileiro, indicou os caminhos e estabeleceu os dispositivos pelos quais aquele Brasil recém-democratizado deveria nortear sua política educacional. Por outro lado, no mesmo período, sob a égide neoliberal, uma série de mudanças na concepção e na organização do Estado inauguraram um período de retração de direitos, com forte impacto sobre a educação.

As insígnias desse Estado Gerencial, após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, tornaram-se mais presentes na gestão pública e uma série de medidas de ajustes fiscais foram adotadas, a exemplo da Emenda Constitucional nº95/2016. Nesse contexto, a necessidade de criação de um FUNDEB-Permanente se tornou uma bandeira de luta entre os trabalhadores da educação, considerando o horizonte de retratação de conquistas e o impacto nos direitos dos brasileiros.

O objetivo deste artigo é, portanto, compreender como o Estado Gerencial Brasileiro, a partir da adoção de novo regime fiscal, tem comprometido a garantia de direitos constitucionais, em especial o direito à Educação de Jovens e Adultos. O recorte investigativo pretende destacar que essa modalidade educacional historicamente teve menos prestígio institucional no que concerne à salvaguarda de direitos dos seus educandos, estando, por conseguinte, altamente ameaçada no cenário atual. Como estratégia metodológica, realizamos uma revisão bibliográfica de autores que debatem a relação entre gerencialismo e educação, amparada na análise documental de textos orientadores da política educacional brasileira, a exemplo da Constituição Federal do Brasil de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos de 2000 (Resolução CEB/CBE, n. 1, 2000).

O texto está dividido em cinco partes, incluindo essa introdução. No tópico subsequente, apresentaremos a Nova Gestão Pública e os argumentos postos pelos

defensores da reforma gerencial, destacando as contribuições de Bresser Pereira (1988) e Pimenta (1998), que não apenas advogam o caráter incontornável do ajuste fiscal, como foram artífices desse processo, quando ocuparam funções estratégicas nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Como contraponto, apresentaremos as formulações de Machado (2004) e Frigotto e Ciavatta (2003) que sinalizam os efeitos devastadores desse formato para a organização administrativa e pedagógica da educação brasileira. Na terceira parte do texto, analisaremos a ofensiva conservadora e o Novo Regime Fiscal Constitucional no Brasil, destacando os impactos da Emenda Constitucional nº95/2016 e o aprofundamento do choque neoliberal durante o governo de Bolsonaro (2019-2022).

Na seção sobre a Educação de Jovens e Adultos sob a mira do ajuste fiscal, apontaremos os avanços do FUNDEB em relação ao FUNDEF, no que se refere à ampliação de direitos e, por outro lado, a ameaça destes na atual conjuntura de ajuste fiscal. Por fim, destacamos nas considerações finais os resultados das nossas análises e a nossa postura crítica na luta pela garantia do direito a educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada.

2. Reforma Gerencial do Estado no Brasil e os seus impactos na Educação

Bresser Pereira (1998) defendeu a reforma do Estado, realizada em meados da década de 1990, como uma tarefa central para a adequação do Brasil ao mundo globalizado. O autor aponta algumas características enquanto elementos fundamentais para a nova orientação da administração pública, a saber: uma administração orientada para a obtenção de resultados, controle sobre os gestores públicos através de contratos de gestão e a descentralização alicerçada no estímulo à criatividade e à inovação.

A defesa dessa proposta encontrou forte resistência nos setores intelectuais e no conjunto do serviço público, contudo, obteve apoio dos governos estaduais e municipais, com a posterior adesão dos meios de comunicação. Naquele contexto, em agosto de 1995, foi encaminhada uma Emenda Constitucional, indicando uma Reforma Administrativa ampla que adicionava a eficiência aos princípios da Administração Pública, além de prever a privatização de alguns serviços públicos, o estabelecimento de

mecanismos de demissão de servidores/as por insuficiência de desempenho (dissidia), e a ampliação do período de estágio probatório para três anos.

A adoção de medidas que previam a substituição de uma administração pública burocrática (concentrada no processo) por uma administração gerencial (orientada para os resultados), segundo Bresser-Pereira (1998), poderia ser um elemento de combate à corrupção e uma forma de “controlar a redução dos gastos públicos a curto prazo e aumento da eficiência mediante orientação gerencial, a médio prazo” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 28). Assim, a conformação do ajuste fiscal tornou-se um paradigma incontornável para o estabelecimento do Estado Gerencial no Brasil em consonância com os princípios da eficácia, eficiência e responsabilização.

Pimenta (1998), aproximando-se da linha argumentativa de Bresser-Pereira, defendeu um deslocamento gradativo de funções tradicionalmente assumidas pelo Estado para o conjunto da sociedade em que “o setor público passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, através da ação de um Estado ágil, inovador e democrático” (PIMENTA, 1998, p. 174).

Esse novo modelo de Estado, para Pimenta (1988), deveria assumir as funções de regulação, representatividade política, justiça e solidariedade. Assim, é preciso destacar que a defesa do ciclo de reformas gerenciais do Estado, para o autor, é mediada pelo tom socialdemocrata, uma vez que Pimenta (1988) ressalta que “a redução exagerada do Estado pode ser um risco para a democracia” (PIMENTA 1998, p. 175). Dessa forma, o autor prescreveu um horizonte de otimização dos gastos públicos – sob os caminhos da elevação da “eficiência” a condição de um princípio da administração pública, expresso no Constituição Federal pela Emenda Constitucional N°19/1998 – para a garantia da cobertura social do Estado. Segundo Pimenta,

A reforma do Estado não reduz significativamente o gasto público, ela melhora a qualidade e a eficiência do gasto, já que a burocracia deixa de ser principal para se tornar acessória na produção de bens e serviços para a sociedade. A flexibilidade administrativa, aliada ao controle de resultados, deve transformar o Estado em uma organização mais ágil, com sua ação descentralizada. Desta forma, o Estado será essencialmente regulador, e não executor, e as atividades que permanecerem sob sua responsabilidade deverão ser preferencialmente

executadas de forma descentralizada, com a contratação de entidades ou empresas privadas. (PIMENTA, 1998, p. 179)

A materialização desse processo foi pautada em três mecanismos principais: a privatização, compreendida como “a venda de ativos públicos que não devem mais permanecer dentro do setor público” (PIMENTA, 1998, p. 179), a publicização definida como “a transformação de órgãos estatais em entidades públicas não-estatais, de direito privado e sem fins lucrativos, que recebem recursos do orçamento público” (PIMENTA, 1998, p. 179), e, por fim, a terceirização, que é a contratação externa de terceiros para a prestação de serviços do Estado.

O esquema defendido por Pimenta (1998) é ilustrativo da concepção de Estado que substanciou a formulação de políticas públicas durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), inclusive no que tange às políticas educacionais. Esse período foi marcado pela diminuição da presença direta do Estado na economia e pelo deslocamento de recursos públicos para a iniciativa privada, também no âmbito das políticas educacionais, a exemplo da criação de programas de financiamento da educação superior privada.

Machado (2004) apontou os desdobramentos da reforma gerencial do Estado na legislação educacional e na formulação de políticas durante os anos de gestão do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza (1995-1998/1999-2002), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). As mudanças no sistema educacional podem ser definidas como a “reforma dentro da Reforma” (MACHADO, 2004, p. 89). O poder regulatório da ação estatal, sob o horizonte da descentralização na educação brasileira é percebido através das políticas de assistência técnica e de assessoria a programas, tais quais o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Tais programas se articulam com a reforma gerencial, pois, se apresentam como “um instrumento ágil no atendimento às necessidades dos alunos e gerador de economicidade na aplicação dos recursos, além de estimular as comunidades a exercerem o seu importante controle social” (MEC/FNDE, 2001 *apud* MACHADO, 2004, p. 89).

No que pese os aparentes avanços na materialização do federalismo de colaboração e na perspectiva de autonomia das unidades escolares, o discurso da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública introduz uma dinâmica concorrente entre os parcos recursos oferecidos e a autonomia que se transmuta na responsabilização dos/das gestores/as da educação básica pela insuficiência de recursos para a manutenção dos estabelecimentos e sistemas de ensino. Sobre os repasses e a concorrência entre os recursos, Machado destaca que:

Por exemplo, ao FNDE, em 2000, foram apresentados 14.359 projetos para concorrerem aos recursos, mas somente 3.338 foram contemplados, ou seja, em torno de 23,24%. Isto porque, se a administração estava baseada em princípios de competição, era através dos processos desencadeados pelas orientações (do Manual de Assistência Financeira) e do controle do mérito técnico-pedagógico pelo Ministério que isto se efetivava. Através dos “formulários destinados à prestação de contas técnicas e financeiras, entre outros aspectos, privilegiam a medição quantitativa dos produtos aferidos pelos projetos” através do MEC/FNDE, estaria se construindo concepções e práticas competitivas. (MACHADO, 2004, p. 89)

Em um caminho oposto às ideias de Bresser Pereira (1998) e Pimenta (1998), Frigotto e Ciavatta (2003) vinculam de forma indissociável as pressões para a redefinição dos papéis do Estado ao paradigma do Estado-mínimo, tendo como pilares a doutrina neoliberal ou neoconservadorismo. Frigotto e Ciavatta (2003) conformam o conjunto das políticas públicas, em especial as do campo educacional, em um quadro de recomposição da hegemonia conservadora em que a subordinação à lógica do mercado gerou um quadro de grandes retrocessos na educação, “tanto no plano institucional e organizativo quanto, e particularmente, no âmbito pedagógico” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 93).

Em torno dessa pulsão para o pensamento único e a hegemonia neoconservadora, Frigotto e Ciavatta (2003) destacam as linhas de continuidade das premissas presentes nos documentos e relatórios internacionais e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96). Segundo os autores, o período do Governo FHC estabeleceu diferentes políticas que convergiam “dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a ideia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis.” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 103). Essa convergência contempla o conjunto das políticas aplicadas

nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), chegando até o Plano Nacional de Educação (PNE: 2001-2011), continuado pelos dois governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Para os autores:

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, como aludimos acima, 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)

Assim, os pontos exaltados por Bresser Pereira (1998) e Pimenta (1998) como eixos centrais da administração gerencial – vistos como alternativa possível ao paradigma do Estado-mínimo – são denunciados por Frigotto e Ciavatta (2003) como um desdobramento da cartilha neoconservadora/neoliberal manifesta no Consenso de Washington.

O ajuste ou “concertación” traduz-se por três estratégias articuladas e complementares: desregulamentação, descentralização e autonomia e privatização. A desregulamentação significa sustar todas as leis: normas, regulamentos, direitos adquiridos (confundidos mormente com privilégios) para não inibir as leis de tipo natural do mercado. No caso brasileiro, para a reforma constitucional, a reforma da previdência e a reforma do Estado, o fulcro básico é de suprimir leis, definir bases de um Estado mínimo, funcional ao mercado. 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. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 106)

O mercado passa a ser o regulador das políticas públicas, inclusive dos direitos, como a educação. Nesse sentido, cabe avaliar o efeito destas na Educação de Jovens e Adultos, modalidade que historicamente foi reivindicada pelos movimentos sociais, e

que, conceitualmente, não coaduna com elementos que confluem com os padrões de eficácia e eficiência, pautados na reforma gerencial da educação.

3. Ofensiva conservadora e o novo regime fiscal constitucional

As iniciativas de esvaziar o conteúdo progressista e a dimensão dos direitos salvaguardados pela Constituição Federal de 1988 ganham contornos ainda mais agressivos com a constitucionalização de um novo regime fiscal por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016. Essa Emenda altera as Disposições Constitucionais Transitórias e impõe que os vinte exercícios financeiros posteriores ao ano de 2017 terão as despesas primárias corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

A inserção do novo regime fiscal no texto constitucional, especificamente nas disposições constitucionais transitórias, expõe uma série de contradições e dilemas que transcendem a conformação simplista dessa emenda constitucional como a “*PEC do fim do mundo*” ou a “*responsável pelo congelamento dos investimentos públicos*”. Essa ressalva é importante para compreender a natureza dos ataques à proteção constitucional aos direitos sociais presentes na conjuntura política posterior ao *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff.

Cabe ressaltar que o novo regime fiscal implementado com a EC 95/2016 restringe as despesas primárias, mas não limita a expansão dos investimentos. As despesas primárias se referem aos gastos do Estado com o custeio da máquina pública — incluindo o pagamento de servidores e manutenção de equipamentos públicos — enquanto os investimentos podem ser realizados por meio de parcerias público/privadas e a administração dos espaços pode ser transferida para Organizações Sociais ou outras configurações jurídicas vinculadas à iniciativa privada. É possível nesses termos, inclusive, ampliar o volume de investimentos do Estado sob a ótica restritiva, excludente e perversa da transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. A Emenda Constitucional 95/2016 abre caminhos inéditos na mercantilização de serviços públicos e precarização de atividades essenciais do Estado. Portanto, ela permite o aprofundamento das

características do gerencialismo no Estado brasileiro, já que os serviços públicos não são mais vistos sob o prisma dos direitos a serviço da/o cidadã(o) e sim sob a perspectiva do consumo para um(a) cliente.

É fundamental evidenciar as duas grandes contradições inerentes ao novo regime fiscal: as exceções abertas pelo primeiro inciso do paragrafo 6º, do artigo 107; a não incidência do regime fiscal para os entes federados; e a própria natureza das disposições constitucionais transitórias.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: [...] II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)[...] § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)_I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

A primeira contradição exposta é a exceção do congelamento real às transferências constitucionais (FUNDEB/FPM/FPE) descritas no primeiro inciso do Paragrafo 6º do artigo 107. Essa ressalva materializa as contradições do federalismo brasileiro, em que os estados e os municípios têm a autonomia organizativa de entes federados desenvolvendo um jogo de pressão sobre os congressistas estaduais e federais para o controle de apoio eleitoral e manutenção dos mandatos parlamentares. É um jogo de poder com claras linhas de continuidade com as práticas políticas das primeiras décadas do regime republicano.

A não aplicação direta do Novo Regime Fiscal Constitucional não isenta os estados e municípios dos efeitos da retração das despesas obrigatórias, já que o fenômeno da indução de políticas públicas condiciona a aplicação de programas e as medidas

estruturadas pelo governo federal incidem diretamente sobre os demais entes federados.

A brecha da autonomia dos entes federados pode permitir a disputa, mesmo nessa conjuntura adversa, de projetos de desenvolvimento regionalizados ante a dificuldade dos enfiamentos no nível nacional. Nesses termos, a sobrevivência dos Sistemas Municipais de Ensino das regiões mais pobres do país depende da capacidade das forças políticas regionais capitalizarem os debates e as disputas para o aperfeiçoamento do Fundo de Manutenção da Educação Básica (FUNDEB), sob os moldes de um Sistema Nacional de Educação – salvaguardando o financiamento permanente com a garantia de uma complementação da união a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS) – para equalizar as disparidades regionais do país preservando a efetivação do direito à educação.

Cabe endossar que a vitória eleitoral nas eleições presidenciais de 2018 de uma candidatura identificada com a extrema-direita marcou ainda mais o recrudescimento conservador do campo político, resultando na materialização de um novo ciclo de ataques aos direitos sociais. O assenso desse projeto com contornos e desdobramentos antidemocráticos representa a vitória de segmentos derrotados pelo processo de democratização que questiona toda a cobertura social expressa na Carta Magna. Redução da maioria penal, redução da idade mínima para a juventude ingressar no mercado de trabalho, prisão antes do trânsito em julgado da sanção penal condenatória, relativização do princípio do “domicílio como asilo inviolável”, a primazia do “acordado sobre o legislado” são iniciativas que visam esvaziar os direitos sociais e coletivos de um Estado democrático de Direito fundamentado na cidadania, dignidade da pessoa humana e no pluralismo político.

Como a realidade concreta é permeada por contradições, e algumas surpresas, o avanço conservador sobre os direitos sociais e coletivos – impulsionado pelo bloco de poder que assume o executivo federal após o Golpe de 2016 – encontra um importante obstáculo com a vitória eleitoral do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2022. É verdade que a composição ampla de forças da coligação e a formação da sua base parlamentar carregam contradições explícitas com os grupos sociais que estiveram mobilizados contra o conjunto de medidas implementados entre 2016 e 2022, mas a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva representa a possibilidade de disputa por uma

política educacional pautada na materialização do direito à educação e respeito às diferenças.

Se esse Estado democrático de Direito ostenta as contradições da democracia em uma sociedade de classes – materializadas na definição “dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” em pé de igualdade com os outros fundamentos –, os objetivos descritos no art. 3º apresentam um horizonte de disputa e tensão emancipatória sobre o conjunto das ações do aparelho estatal.

Art 3º Constituem objetivos fundamentais da República federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.

A extensão dos direitos tutelados pelo texto constitucional foi diretamente proporcional à intensidade dos ataques por essa nova conjuntura. Assim, o horizonte de partida desse projeto é esvaziar o texto constitucional de elementos para garantir a materialização dos direitos tutelados pela carta magna e o ponto de chegada é a subscrição da democracia a uma conformação cerimonial, em que a escuta da população em eleições regulares tem um caráter protocolar sem espaço para a participação direta do povo nas políticas públicas, nem qualquer iniciativa que “arranhe a superfície” da racionalidade neoliberal dessa etapa histórica conformada por Pierre Dardot e Christian Laval como Pós-Democracia.

A racionalidade neoliberal não procede de uma extensão autônoma da ordem econômica em direção a outras esferas, nem é analisável como um efeito passivo da pressão capitalista, como uma expressão superestrutural de um capitalismo financeiro que se tornou tão poderoso que não podia mais ser contido pelas regulamentações e regulações do fordismo. [...] em primeiro lugar, o neoliberalismo não é somente um “reflexo” ou uma “expressão” do poder do capital financeiro que teria sido o verdadeiro mestre, ainda que secreto, da história desses últimos decênios. O neoliberalismo é mais uma racionalidade que possibilitou construir um mundo em que o capital financeiro pôde florescer como tal. Em segundo lugar, o neoliberalismo não diz respeito somente à economia, não é definido apenas por um conjunto de receitas de política econômica, mas, longe disso, é um modo de governo dos homens que

tem um caráter geral e que afeta todas as instituições. (ANDRADE; OTA, 2015, p. 11-12, grifo do autor)

A expressão *pós-democracia* para além de predispor uma nova organização política que transcenda os projetos democráticos burgueses – ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX –, conforma o neoliberalismo como uma etapa histórica do Capitalismo. Nesses termos não há de se falar apenas em experiências neoliberais e sim em governos com força política e base social para resistir à aplicação completa da racionalidade neoliberal. Logo, a permanência da lógica instrumental – materializada a partir da reforma gerencial do Estado nos governos de Fernando Henrique Cardoso – aponta para as continuidades das políticas públicas nos governos subsequentes liderados pelo Partido dos Trabalhadores. Contudo, os alguns avanços materiais conquistados no horizonte da equalização de desigualdades estão, na atualidade, fadados à diminuição ou extinção completa.

4. A Educação de Jovens e Adultos sob a mira do ajuste fiscal

A contextualização do Direito à Educação na modalidade de Educação de Jovens e Adultos deve ser feita em consonância com o quadro histórico do financiamento e oferta da escolarização no Brasil que mostra o grau de importância que as políticas públicas imprimem a esse segmento que demanda por educação formal. É pertinente mencionar a secular falta de compromisso do Estado brasileiro na garantia da oferta de atendimento educacional, ou mesmo a conformação da Educação como um Direito Social. Enquanto a França consolidou dispositivos legais para a universalização do atendimento educacional no final do século XVIII e outros países europeus utilizaram a escolarização como parte de um projeto de construção da identidade nacional, só na década de 1930 foi criado no Brasil o Ministério da Educação e Saúde com a previsão de recursos advindos de impostos que os entes federados deveriam investir na educação presente na Constituição de 1934.

O atraso educacional secular é atestado pela universalização tardia do ensino fundamental, apenas na segunda metade da década de 1990, como um desdobramento da criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF) para a ampliação da cobertura educacional nesse segmento de ensino, mitigando as dificuldades de

ampliação e manutenção dos sistemas de ensino das regiões mais pobres do país. O FUNDEF é uma consequência direta dos avanços corporificados na Ordem Constitucional de 1988, estabelecendo referenciais mínimos de despesas obrigatórias em Saúde e Educação para os entes federados. O FUNDEF estabelece em seu artigo 212 que:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, 2009)

Nesses termos, as despesas obrigatórias dos entes federados com a educação – 25% para Estados, o Distrito Federal e Municípios e 18% para a União – assumem contornos de uma vinculação constitucional, enquanto o FUNDEF ganha contornos de uma subvinculação dos referenciais impostos pela Constituição Federal. O FUNDEF garante o aporte financeiro para a expansão e manutenção da cobertura educacional ao longo da segunda metade da década de 1990, mas como esses recursos eram restritos ao ensino fundamental, outros segmentos de ensino (educação infantil/ensino médio), além da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), foram excluídas do montante de recursos destinados aos Sistemas de Ensino.

No que pese a subvinculação proposta pelo FUNDEF representar um avanço na mitigação de desigualdades regionais e dar lastro ao processo de universalização do ensino fundamental, a “escolha cirúrgica” desse segmento educacional foi feita sob a lógica do Estado Gerencial para atender às expectativas de organismos internacionais sem comprometer a agenda fiscal. Assim, o esforço financeiro para universalizar o ensino fundamental não foi ampliado para outras etapas e modalidades da educação básica.

Esse entrave limitou a expansão da cobertura educacional para além do ensino fundamental e privou uma parcela considerável da população do direito à educação, garantido pela constituição a todos. Segundo Di Pierro,

a exclusão do ensino de jovens e adultos do Fundo de financiamento da educação fundamental criado em 1996, em virtude de veto presidencial à Emenda aprovada unanimemente no Congresso, repercutiu negativamente na institucionalidade e cobertura da modalidade, impulsionando processos de descentralização da oferta e delegação à sociedade civil de tarefas estatais, disseminando estratégias de parceria. Produziu-se, assim, uma espécie de “paradoxo da redemocratização”, em que os direitos educacionais dos jovens e adultos afirmados na legislação seriam negados objetivamente nas políticas governamentais. (DI PIERRO, 2008, p. 399)

Somente em 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), do período de 2007 a 2020. A ampliação da cobertura para toda a educação básica, incluindo a EJA foi lastreada pelo acréscimo de três impostos (IPVA, ITCMD e ITR²) no fluxo de recursos que “alimentam” o FUNDEB, com a contabilização dos repasses feita a partir do quantitativo de matrículas em todos os segmentos e modalidades da educação básica. O FUNDEB e o conseqüente aumento do volume de recursos para os Sistemas de Ensino visa garantir a educação como um dever do Estado, como está expresso no Artigo 208 da Constituição Federal, em toda a educação básica obrigatória. A Constituição estabelece que:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009); II - progressiva universalização do ensino médio gratuito (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); [...] IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); [...] VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; [...]. (BRASIL, 1988)

O texto constitucional garante para as “pessoas que não tiveram acesso à escolarização na idade própria” os meios de acesso à educação básica obrigatória gratuita. Embora incluída no referido Fundo, a modalidade da Educação de Jovens e Adultos teve o fator de ponderação para cálculo do financiamento, fixado em 0,70, o

² Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

menor previsto na referida legislação. Ressaltamos que a LDB/1996 é precisa ao descrever no artigo 4º — mecanismos para efetivar a educação como dever do Estado — a oferta de ensino noturno regular (Inciso VI); a modalidade de educação de Jovens e Adultos (Inciso VII); e a garantia de transporte escolar, alimentação e todas as condições ofertadas para o alunado das turmas regulares. A LDB dispõe que:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) visa garantir – de acordo com as prescrições legais – a escolarização para os sujeitos que não tiveram acesso à escola na idade própria, portanto sendo imprescindível estruturar um espaço acolhedor a essas pessoas. É nesse ponto que o FUNDEB abarca o financiamento de todos os segmentos da educação básica, garantindo os insumos elementares para a oferta educacional dos alunos/as.

Ao constitucionalizar o FUNDEB com um período de vigência determinado, a EC 108/2020 estabelece um referencial estável de financiamento para a educação básica e impõe ao congresso nacional a retomada periódica do tema. Se é verdade que a estabilidade é um passo da conformação do FUNDEB em uma política permanente direcionada à diminuição das desigualdades regionais, o caráter temporário coloca o financiamento da educação no centro das disputas legislativas e, por consequência da agenda nacional.

Essa talvez seja a explicação não apenas para a aprovação do FUNDEB permanente, mas para o aumento da complementação mínima federal de 10% para 23% ao final de dez anos, em uma conjuntura política que era pouco propícia para a ampliação de direitos sociais e coletivos: governo federal identificado com a extrema-direita e uma composição legislativa de perfil conservador.

O aumento da complementação mínima da União – descrito no Inciso V do Art. 212-A – é dividido em três indicadores:

- a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- b) 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), referido no inciso VI do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica. (BRASIL, 2020a)

O Valor Anual por Aluno (VAAF) representa a manutenção da complementação para os entes que já a recebiam no FUNDEB anterior e o Valor Anual Total por Aluno (VAAT) busca corrigir distorções regionais criando uma rubrica que foi implementada em abril de 2021. A respeito do terceiro, está relacionado à evolução de indicadores cuja natureza será posteriormente regulamentada em uma clara acomodação das pressões gerencialistas orientadas no discurso da meritocracia.

Nesse aspecto é importante ressaltar, mesmo sem a previsão expressa na EC, nº 108/2020 da concessão de vouchers, a transferência de recursos para o Sistema S e estabelecimentos confessionais a Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020 – que regulamenta o novo FUNDEB – aponta para todas essas distorções que representam mecanismos de apropriação privada de fundos públicos. A Lei nº 14.113/2020, além de conduzir aspectos claramente contrários ao texto constitucional que deveria regulamentar, expõe o paradigma do desmonte implementado pelo governo Bolsonaro (2019-2022) e adianta a preocupação das pessoas comprometidas com o direito à educação com a necessária regulamentação de outros três dispositivos anunciados no novo FUNDEB: a chamada complementação orientada na evolução dos indicadores educacionais, chamada de Valor Anual Aluno Resultado (VAAR); a confirmação dos mecanismos anteriores de atualização anual do piso salarial nacional dos profissionais de educação, com a necessária formulação de Diretrizes Nacionais de carreira; e a imprescindível definição do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Nesses termos, qualquer horizonte de disputa pelo direito à educação e defesa da Educação de Jovens e Adultos passa pela compreensão das inovações legislativas impostas com a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 – que torna o FUNDEB permanente – e os limites impostos pela sua regulamentação (Lei 14.113/20) sob a inspiração do Sistema Único de Saúde (SUS) em contraponto às premissas do Estado Gerencial.

5. Considerações finais

Existe uma incompatibilidade entre os pressupostos essenciais do Estado Gerencial com o direito à educação das pessoas atendidas na modalidade de Educação de Jovens e Adultos. A agenda fiscal, materializada na Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 se sobrepõe à ampliação de direito à educação e as políticas educacionais passam a ser vistas sob o prisma dos custos para manutenção do aparelho estatal, não como um caminho que fomente uma educação que vise a humanização dos sujeitos.

O paradigma do ajuste fiscal, base conceitual do Estado Gerencial, impõe uma lógica de intervenção estatal sobre a sociedade, determinando que as demandas devem ser atendidas a partir do “menor custo” e do “gasto eficiente” em detrimento das necessidades dos cidadãos/ãs. Assim, no caso da EJA, por exemplo, são desencadeados processos de enturmação, nucleação e/ou fechamento de escolas, negando a escolarização a homens e mulheres, depois de tanto que lhes foi tirado ao longo da vida.

Na primeira década do século XXI, o FUNDEB foi um avanço na garantia de financiamento para a educação pública, e principalmente para a EJA, embora com um fator de ponderação menor, tornando-se um marco de distinção em relação às políticas adotadas na década anterior. Na esteira dos avanços implementados com a experiência do FUNDEB, é preciso acumular forças para aperfeiçoar os mecanismos institucionais de controle social sobre as políticas públicas, garantir a ampliação da margem de financiamento prevista na EC nº 108/2020, retirar as distorções aparentes na Lei nº 14.113/2020 e garantir um acréscimo na complementação federal no próximo decênio. Contudo, como a égide do Estado Gerencial permanece ativa no direcionamento das políticas educacionais contemporâneas, urge articular os diferentes atores sociais para a

disputa estratégica do financiamento da educação como um pressuposto do direito à educação dos jovens e adultos brasileiros.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108 – de 26 de agosto de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm . Acesso em 11 fev. 2022.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional: Lei 9394/96**. Brasília, DF: Presidência da República, 20 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8035, de 20/12/2010**. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 21-38.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 237-270.

DI PIERRO, Maria Clara. Luta social e reconhecimento jurídico do Direito Humano dos jovens e adultos à educação. **Revista Educação**, Santa Maria, v. 33, n. 3, p. 395-410, set./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/1617> . Acesso em: 11 fev. 2023.

COSTA, Jean Mario Araujo; CUNHA, Maria Couto Cunha; ANDRADE, Cláudia Malbouisson Andrade. Os reflexos no financiamento do sistema estadual de ensino público da Bahia resultantes da nova política de financiamento da educação básica no Brasil. 2018, **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 8, n. 8, 2018,

<http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v8-83560>. Acesso em: 11 fev. 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

MACHADO, Carlos Roberto da Silva. A produção da hegemonia através da gestão das políticas e da legislação educacional nos anos noventa no Brasil. **Revista Prâksis – Revista do ICLA**, Novo Hamburgo: FEEVALE, Ano 1, v. 1, ago. 2004.

PIMENTA, Carlos Cesar. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

Recebido em: 16/11/2022
Aprovado em: 09/02/2023

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE
Revista Linhas
Volume 24 - Número 55 - Ano 2023
revistalinhas@gmail.com