

ISSN: 0102-1117
e-ISSN: 2526-0847

A POLÍTICA NEOLIBERAL E A CONTRARREFORMA NA EDUCAÇÃO DOS TRABALHADORES NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Carlos Soares Barbosa*

RESUMO

O artigo visa a analisar as mudanças operadas nas políticas sociais e educacionais durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, com destaque à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e à Educação Profissional, especialmente a qualificação profissional dos trabalhadores de baixa renda e pouca escolaridade. Fruto de pesquisa bibliográfica, a primeira parte do artigo descreve os principais pressupostos da política neoliberal, as razões de sua adoção no Brasil na década de 1990 e a centralidade promovida à reforma do aparelho de Estado. Em seguida, identifica as mudanças efetuadas na EJA e na Educação Profissional para atender aos interesses do capital e para garantir a governabilidade no contexto da crise da sociedade salarial e dos altos índices de desemprego.

Palavras-chave: Educação de jovens e adultos. Qualificação profissional. Política neoliberal. Fernando Henrique Cardoso.

THE NEOLIBERAL POLICY AND THE REFORM IN THE EDUCATION OF THE WORKERS IN THE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO'S GOVERNMENT

ABSTRACT

The article aims to analyze the changes in social and educational policies during the Fernando Henrique Cardoso's governments, with emphasis on youth and adult education (EJA) and vocational education, mainly on the professional qualification

* Historiador, doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Adjunto da Faculdade de Educação da UERJ, Departamento de Educação Inclusiva e Continuada (DEIC). Pesquisador das áreas de EJA e de Trabalho e Educação. Endereço para correspondência: Rua São Francisco Xavier, n.º 524, sala 12.034, bloco A, Maracanã, CEP 20.550-900, Rio de Janeiro (RJ). Correio eletrônico: profcarlossoares@gmail.com

of low-income workers and low schooling. As a result of a bibliographical research, the first part describes the main assumptions of neoliberal politics, the reasons for its adoption in Brazil in the 1990s and the centrality given to the reform of the State apparatus. Then, it identifies the changes made in the EJA and the Professional Education to meet the interests of capital and the guarantee of governance in the context of the crisis of the wage society and the high unemployment rates.

Keywords: Youth and adult education. Professional qualification. Neoliberal politics. Fernando Henrique Cardoso.

LA POLÍTICA NEOLIBERAL Y LA CONTRARREFORMA EN LA EDUCACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL GOBIERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

RESUMEN

El artículo busca hacer un análisis de los cambios en las políticas sociales y educativas durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con enfoque en la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) y en la Educación Profesional, especialmente la cualificación profesional de los trabajadores de bajos ingresos y baja escolaridad. Como resultado de la investigación bibliográfica, la primera parte del artículo describe los principales presupuestos de la política neoliberal, los motivos de su adopción en Brasil en la década de 1990 y la centralidad dada a la reforma del aparato de Estado. A continuación identifica los cambios efectuados en la EJA y en la Educación Profesional para atender los intereses del capital y la garantía de la gobernabilidad en el contexto de la crisis de la sociedad salarial y de los altos índices de desempleo.

Palabras clave: Educación de jóvenes y adultos. Calificación profesional. Política neoliberal. Fernando Henrique Cardoso.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil inicia a década de 1990 entre a frustração e a esperança. Se, por um lado, vivia-se uma onda de euforia graças ao reencontro com a democracia, cuja síntese fora a elaboração da nova Constituição, em 1988, e a eleição direta para presidente, em 1989; por outro, vivia-se a frustração do fracasso de vários planos econômicos ao tentar dar fim a uma crise que se arrastava por quase duas décadas. É neste contexto de crise que o discurso sobre a necessidade de modernizar o país foi se tornando hegemônico. Para muitos, modernização significava realizar um conjunto de ações necessárias para tornar o país competitivo no mercado global, o que se traduzia na adesão à agenda neoliberal.

A adoção da política neoliberal no Brasil ocorreu no governo Collor de Melo, após este aceitar as condicionalidades presentes no Consenso de Washington para a renegociação da dívida e o retorno do país ao sistema financeiro internacional, do qual estava afastado desde 1982. Entre as políticas e as chamadas reformas administrativas, previdenciárias e fiscais “sugeridas” para a América Latina pelos principais centros e círculos de poder sediados na cidade de Washington, estavam os seguintes itens: equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; abertura comercial, por meio de redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não tarifárias; liberalização financeira, por meio de reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos etc.; privatização das empresas e dos serviços públicos (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 1998). O compromisso assumido foi de colocar em prática um pacote de reformas – estrutural e fiscal – com vistas à estabilização monetária.

Embora as ideias centrais do neoliberalismo sejam as mesmas do liberalismo clássico dos séculos XVIII/XIX, como despolitização da economia, desregulação dos mercados, Estado “mínimo” possível, igualdade de oportunidades para todos e descrença na justiça social, alguns pontos distinguem o velho do neoliberalismo. Talvez o principal deles seja o combate ao Estado de Bem-Estar Social, traduzido no embate entre, de um lado, as políticas voltadas para o crescimento, a universalidade de direitos e o pleno emprego, e, do outro, as políticas de equilíbrio macroeconômico, eficiência e competitividade (FIORI, 1997). Isto porque para os neoliberais o Estado de Bem-Estar Social era o principal responsável pela desaceleração econômica vivenciada nos países de capitalismo central na década de 1970, por ser muito recessivo, interventor, regulador e gastador. Argumentavam que as finanças dos Estados viviam espremidas entre enormes pagamentos de benefícios sociais, que subiam mais depressa que as rendas – especialmente Austrália, Bélgica, França, Alemanha Ocidental, Itália e Países Baixos, que gastavam mais de 60% de seus orçamentos na seguridade social (HOBSBAWM, 1995).

Assim, diante de um contexto marcado pelo desemprego (chegando ao número de um milhão de desempregados na França, em 1976) e pelos fracos resultados obtidos pelas políticas de estabilização econômica, os conservadores liberais conseguiram chegar ao poder na Inglaterra, Estados Unidos e Alemanha entre os anos de 1979 e 1982, colocando em prática o receituário neoliberal. A partir de então, como assinala Harvey (1996, p. 158), “[...] a austeridade, as reduções fiscais e a erosão do compromisso entre o grande trabalho e o grande governo se tornaram lemas de todos os Estados do mundo capitalista avançado”. Decerto, o colapso da experiência do “socialismo real”, acrescido de uma habilidosa propaganda ideológica que identificou o modelo “estatolátrico” aos países do Leste Europeu, em muito contribuíram para a hegemonia neoliberal.

Os *experts* do capital apresentavam o receituário neoliberal como condições necessárias para a superação da crise e a retomada do crescimento econômico. No caso das economias “em desenvolvimento”, como a do Brasil, argumentavam que elas precisavam de uma moeda estável para garantir condições de competição no mundo globalizado, devendo, para isso, promover o equilíbrio fiscal através da implementação do tripé reformista – desregulamentação, privatização e abertura

econômica -, a fim de dar credibilidade ao capital (sobretudo, o financeiro). Afirmavam que a postura passiva de manter os equilíbrios macroeconômicos, criando um ambiente que reduzisse ao mínimo as incertezas e a possibilidade de mudanças nas regras e instituições econômicas, era a melhor forma de seduzir os investidores, principalmente pelo fato de os países “em desenvolvimento” possuírem pouco controle sobre o capital de investimento e reduzida tecnologia produtiva que lhes proporcione participar da luta pelo produto mundial (FIORI, 1997). Foi em nome dessa inserção global passiva que assistimos, no Brasil, ao longo da década de 1990, a uma brutal ofensiva contra os direitos trabalhistas, à redução dos gastos estatais com as políticas sociais e à adoção da reengenharia organizacional por parte de algumas empresas como forma de se adaptar às flutuações do mercado na era globalizada do capital, o que provocou a redução de milhares de postos de trabalhos regulares.

Em escala mundial, a reestruturação produtiva (ou flexibilização) não produziu apenas novas formas de acumulação do capital, mas também provocou, principalmente, a degradação crescente na relação metabólica entre homem e natureza e a precarização da força humana que trabalha por meio da terceirização, subcontratação, “*part-time*” e tantas outras formas assemelhadas de relações precarizadas de trabalho, conjugada com a exclusão de jovens e velhos no mercado de trabalho e a inclusão precoce de crianças, o aumento significativo do trabalho feminino, o crescimento do mercado informal, do desemprego, além da diminuição das taxas de sindicalização e de seu poder de pressão (ANTUNES, 2005). Aproveitando-se do retrocesso do poder sindical e da quantidade de mão de obra desempregada ou subempregada, os patrões impõem regimes e contratos de trabalho mais flexíveis que só fazem acentuar a exploração da força de trabalho empregada em países em desenvolvimento, que, por questões de sobrevivência, vê-se forçada a se submeter a salários ínfimos, a longas jornadas de trabalho (legitimadas pelo instituto das horas-extras) e a trabalhos sem nenhuma ou escassa proteção trabalhista. A tendência tem sido empregar cada vez mais uma força de trabalho admitida facilmente, mas demitida sem custos quando as coisas ficam ruins.

Tais mudanças operadas na base objetiva geram mudanças na subjetividade do trabalhador - a instituição de novos valores, hábitos e comportamentos -, já que a flexibilização exige agora a formação do “trabalhador de novo tipo”, isto é, “flexíveis”, polivalentes e imediatamente disponíveis para adaptar-se às flutuações do mercado. Este foi o fundamento epistemológico que orientou a contrarreforma educacional executada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e tem orientado a atual reforma do ensino médio, instituída no governo de Michel Temer por meio da Lei n.º 13.415/2017. A partir da pesquisa bibliográfica sobre o tema, o presente texto se propõe, em um primeiro momento, abordar as mudanças operadas nas políticas sociais e educacionais brasileiras após a adoção da agenda neoliberal para, posteriormente, identificar seus efeitos na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e na Educação Profissional, mais especificamente a qualificação profissional ofertada aos trabalhadores de baixa renda e pouca escolaridade. Finaliza demonstrando a retomada do projeto de contrarreforma na educação no atual governo Temer; projeto este interrompido durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rouseff.

2 A POLÍTICA SOCIAL E EDUCACIONAL BRASILEIRA SOB O IDEÁRIO DA CONTRARREFORMA NEOLIBERAL

Para melhor compreensão da ofensiva do capital contra o trabalho intensificada no Brasil ao longo da década de 1990, faz-se necessário analisar, *a priori*, a conjuntura de reformas, iniciada com a reforma do aparelho do Estado, que tratou de pôr fim à chamada *Era Vargas*, isto é, o desmonte do Estado desenvolvimentista, já que não tivemos a experiência do Estado de Bem-Estar Social nos moldes das grandes potências europeias.

Embora a reforma do aparelho do Estado brasileiro tenha iniciado no governo Collor de Melo, após concordar com as contrapartidas estabelecidas no Consenso de Washington para o retorno do país ao sistema de empréstimos de capital internacional, foi no governo Fernando Henrique Cardoso que ela foi posta efetivamente em prática. A reconstrução do Estado, segundo seus defensores, tornou-se uma necessidade imposta não só pela globalização da economia, mas também pela perda de crédito por parte do Estado, que provocou uma grave crise fiscal. Tratava-se de operar a passagem do “[...] modelo de Estado produtor, prestador de serviços, interventor, excessivamente burocrático e pouco comprometido com resultados, para o modelo de Estado regulador, indutor, coordenador e mobilizador dos agentes econômicos e sociais” (BARRETO, 1999, p. 108).

Assim como ocorreu nos países de capitalismo central, a reforma foi apresentada como condição para solução dos problemas brasileiros, uma vez que o gigantismo do *Estado desenvolvimentista* fora considerado o grande culpado da crise econômica, por onerar os cofres públicos com gastos desnecessários e burocratizar a ação. Tratava-se, portanto, da crise do modo burocrático de gestão pública, que, além de emperrar a ação do Estado, comprometia a qualidade dos serviços prestados.

Para atingir a propalada eficiência, agilidade e qualidade dos serviços prestados, Bresser Pereira - na época ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) - defendia uma nova relação entre Estado e sociedade civil por meio da parceria público-privada, isto é, a adoção de uma forma de organização administrativa flexível e descentralizada, apoiada nas denominadas *organizações sociais*. Com o intuito de construir o consenso em torno da necessidade das reformas, o ministro passou a fazer uma cerrada campanha de defesa de tais ideias em todos os meios de comunicação, além de publicar frequentes artigos nos principais jornais do país e participar de conferências em fóruns nacionais e no exterior com repercussão no Brasil. A estratégia utilizada foi desqualificar os serviços públicos, enfatizar as qualidades do setor privado e culpabilizar o modelo de Estado pela crise econômica, política - e até mesmo moral - que o país enfrentava naquele momento, caracterizada pela prática de corrupção realizada por agentes públicos no interior do próprio Estado.

Na concepção de seus defensores, reformar o Estado significava modernizar o país. Implicava reduzir o seu escopo ao denominado núcleo estratégico e ao setor das atividades exclusivas do Estado, compreendido como o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar e administrar as atividades da Polícia, das Forças Armadas, da Fazenda, da Receita Federal, da Segurança Pública e da Seguridade

Social. Em contrapartida, justificava a retirada da ação estatal dos setores sociais (saúde e educação), culturais, de proteção ambiental e de pesquisa científica e tecnológica, informando que esses *serviços* ganhariam mais qualidade e eficiência ao estarem livres da rigidez burocrática da excessiva regulamentação do Estado, daí ficarem sob a responsabilidade de organizações sociais públicas não estatais, voltadas ao atendimento do interesse público.

Para que isso acontecesse, havia uma condição *sine qua non*: a reforma constitucional, uma vez que a Constituição de 1988 passou ser considerada a responsável pela burocratização e ineficiência da atividade social estatal. Assim, utilizando-se das experiências externas, os defensores da política neoliberal iniciaram no Brasil um intenso ataque aos direitos sociais (e trabalhistas) garantidos na Constituição. Muitos deles foram modificados e anulados por meio de emendas constitucionais e transformados em mercadorias e *serviços* a serem comercializados no mercado, a exemplo da saúde, educação e da previdência social. Daí tratar-se, em diálogo com Coutinho (2012), de uma contrarreforma.

Entre conceitos e palavras ressignificadas pelos neoliberais, a “reforma” foi uma delas, tendo em vista certa conotação progressista que ela possui na linguagem política, por ser organicamente ligada às lutas dos subalternos para transformar a sociedade. Ao apresentarem as medidas propostas e implementadas como “reformas”, os neoliberais buscavam justificá-las como algo progressista em face do “estatismo” comunista ou da social-democracia. Com o neoliberalismo, assistimos a um violento ataque aos direitos sociais e à desconstrução das reformas já conquistadas pelos trabalhadores organizados durante a época do Estado de Bem-Estar Social (nos países de capitalismo central) e do Estado Desenvolvimentista (no Brasil). Trata-se, na verdade, para Coutinho (2012), de uma contrarreforma, já que, na época neoliberal (e no contexto atual!), a palavra “reforma” não significa ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado, mas sim cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle.

A área social, portanto, sofreu profundamente os impactos da contrarreforma. O aumento dos índices de desemprego foi a consequência mais imediata da adoção da política neoliberal no Brasil, tendo sido extintos, no governo de Fernando Henrique Cardoso, em torno de 3,3 milhões de empregos formais (LEHER, 2002). Embora seja um fenômeno mundial que se generaliza com a globalização do capitalismo financeiro, possui uma dimensão mais dramática nos países pobres devido à carência ou à deficiência dos meios de proteção social, sendo a população juvenil sua maior vítima.

O estudo *Tendências mundiais do emprego juvenil 2005*, da Organização Internacional do Trabalho (*apud* BRANCO, 2005), mostrou que, na América Latina e no Caribe, a taxa de desemprego de pessoas entre 15 e 24 anos passou de 14,4% para 16,6%, entre os anos de 1993 e 2003. No mundo, havia 85 milhões de jovens desempregados, 124 milhões que trabalhavam, mas que ganhavam menos de um dólar por dia, e 308,4 milhões que viviam com menos dois dólares. Segundo tal estudo, no período entre 1993 e 2003, a oferta de empregos para a faixa de trabalhadores entre 15 e 24 anos expandiu apenas 0,2%, enquanto o crescimento, na população mundial, das pessoas dessa faixa etária foi de 10,5%, levando a taxa de desemprego entre os jovens ser o dobro da taxa geral.

No Brasil, os números apresentados por diversas pesquisas também são bastante reveladores das consequências perversas ocasionadas às juventudes brasileiras pela combinação entre a carência de políticas efetivas de geração de trabalho e renda e a redução dos postos de emprego. Dramaticidade esta que se manteve nos primeiros anos do governo Lula, conforme dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) publicados no jornal *O Globo*, em 14 de junho de 2006, que mostraram que, em 2005, em um universo com 3,241 milhões de trabalhadores sem emprego no país com mais de 16 anos, 1,473 milhão estava na faixa etária entre 16 e 24 anos, o correspondente a 45,5% do total de desempregados. Fruto de múltiplas mediações, entre elas, os processos de flexibilização generalizados e a reestruturação produtiva, materializada pela automação, robotização, microeletrônica e reengenharia organizacional, o desemprego traz consigo o agravamento de inúmeras questões sociais.

A educação não passou ileso neste contexto de contrarreformas. A partir de então, as políticas passaram a exigir da educação o retorno dos investimentos aplicados, o que, em outras palavras, significava produtividade e eficiência – entendida pelos neoliberais como qualidade. Pensada por meio da relação “custo-benefício”, a educação básica ganhou centralidade no Brasil e no mundo, com foco no ensino fundamental, devido à necessidade de “[...] oferecer um mínimo de conteúdo à grande parte da população que se vê excluída do emprego formal e regulamentado, possibilitando às pessoas procurarem ocupações alternativas na esfera informal ou no trabalho autônomo” (OLIVEIRA, 2001, p. 112). Concebida pelo viés operacional, a educação básica foi deixando de ser pensada como condição para a cidadania participativa e passando a ser valorizada como meio de os indivíduos garantirem a existência material imediata.

A prioridade dada ao ensino fundamental e a focalização dos gastos públicos nesta etapa da escolaridade se efetivaram com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em setembro de 1996, por meio da Emenda Constitucional n.º 14. Apesar de vincular uma destinação específica para o ensino fundamental regular, foram poucos os efeitos do FUNDEF nas correções das distorções existentes no sistema de financiamento da educação no país. Enquanto as regiões mais ricas continuavam a disponibilizar maior volume de recursos por aluno, por possuírem uma receita maior de impostos, as regiões mais pobres, por sua vez, onde as carências do governo municipal são maiores, mantiveram a precariedade e as disparidades no atendimento do nível de ensino fundamental sob sua responsabilidade. Tal disparidade fora agravada pela permanência do baixo percentual do Produto Interno Bruto (PIB) aplicado na educação, principalmente quando comparamos os gastos por aluno realizados no Brasil e nos países mais ricos ou mesmo nos nossos vizinhos latino-americanos. Para se ter uma ideia, nos anos de 1998 e 1999, o gasto público por aluno no ensino fundamental no Brasil foi de cerca de R\$ 691,00, ao passo que na Argentina este valor foi de R\$ 1.401,00 (ajustados para a diferença de poder de compra das respectivas moedas); no Chile, em torno de R\$ 1.463,00; nos EUA, cerca de R\$ 5.661,00; e, na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o gasto foi de R\$ 3.637 (PINTO, 2005).

Esta disparidade negativa brasileira decorre do fato de os valores disponibilizados para o financiamento da educação não incidirem sobre a carga tributária bruta do país, mas apenas sobre a receita de impostos, não atingindo as contribuições sociais e econômicas, que respondem por cerca de metade da carga tributária brasileira, como Cofins e a Contribuição Social sobre o Lucro. Esta é a razão para os baixos valores do financiamento por aluno em nosso país, agravado pela falta de aporte significativo de recursos financeiros da União para os estados e municípios das regiões mais pobres. Segundo Pinto (2005), o aporte, que deveria ser de cerca de R\$ 5 bilhões em 2005, foi inferior a 10% deste valor, daí a razão para que menos da metade dos alunos (cerca de 1/5) que frequentaram a escola pública naquele ano não tivesse tido acesso a biblioteca ou a laboratório de ciências, ou de informática, e apenas dois alunos, em cada cinco, tivessem frequentado uma escola com acesso à internet.

A focalização dos gastos públicos, portanto, não foi capaz de garantir o direito à educação de qualidade às crianças/adolescentes de nosso país, como preceituava a retórica neoliberal. Cabe-nos analisar os efeitos da contrarreforma educacional na EJA e na Educação Profissional.

2.1 A instrumentalidade da EJA e da Educação Profissional no contexto da contrarreforma neoliberal

Muitas mudanças marcaram a EJA ao longo da década de 1990, e o ponto de inflexão começou a se delinear desde o governo Collor de Melo, quando se passou a reverter o direito à educação para todos, inclusive àqueles que não tiveram acesso na idade apropriada, conforme garantido na Constituição de 1988. Isto fica explícito em uma das declarações de José Goldemberg, terceiro ministro da Educação daquele governo, ao afirmar que

[...] o adulto analfabeto já encontrou seu lugar na sociedade. Pode não ser um bom lugar, mas é o seu lugar. [...] Alfabetizar o adulto não vai mudar sua posição dentro da sociedade e pode até perturbar. Vamos concentrar os nossos recursos em alfabetizar a população jovem (GOLDEMBERG, 1991 *apud* VENTURA, 2001, p. 85).

Essa declaração ilustra o pensamento governamental predominante na década de 1990, momento em que ocorre a progressiva desresponsabilização do Estado com diversos níveis da educação, repassando-a para a iniciativa privada. Com a EJA, este movimento foi notório, uma vez que o governo, amparado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB n.º 9.394/1996), repassou progressivamente para as empresas e demais organizações da sociedade civil parte da responsabilidade em prover a educação das pessoas jovens e adultas, a exemplo do Programa Telecurso 2000, desenvolvido através da parceria entre a Firjan e a Fundação Roberto Marinho, e as experiências de EJA desenvolvidas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), universidades privadas, Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições religiosas e movimento sindical, fazendo da dispersão das políticas e das ações entre os setores público e privado uma das marcas dos governos de Fernando Henrique Cardoso.

A desresponsabilização do Estado no atendimento à educação de jovens e adultos foi legitimada pela atual LDB, que ofereceu a normatização necessária para a reforma pretendida pela agenda neoliberal e reforçou a concepção da EJA como uma educação de segunda classe no rol das políticas educacionais por não deixar claro de quem é a obrigação de ofertá-la; por não exigir uma atitude ativa do Estado em criar as condições de permanência deste grupo em qualquer programa de educação; por manter o conceito da legislação militar da década de 1970 (ensino supletivo), não superando a ideia de uma educação compensatória voltada para a reposição do ensino fundamental regular; por restaurar os exames de maturidade por intermédio dos exames supletivos; e também por separar a educação básica da formação profissional.

Assim, apesar do que garante a Constituição brasileira e os acordos firmados nas conferências internacionais realizadas na década de 1990, como a V Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA), ocorrida em 1997, em Hamburgo, na qual o Brasil se comprometeu a ampliar a oferta do ensino fundamental para toda a população; na prática, o que se verificou, ao longo daquela década, foi a restrição da oferta do ensino fundamental para toda a população, devido à lógica da racionalidade financeira que norteou a política educacional da época. Mobilizado por esta racionalidade, adotou-se o princípio da equidade em detrimento do princípio de universalidade e igualdade, o tratamento diferenciado segundo as demandas da economia, a descentralização e a focalização dos gastos no ensino fundamental de crianças/adolescentes de 7 a 14 anos de idade (DIPIERRO, 2005). Esta foi a lógica que orientou o veto presidencial, em 1996, à inclusão da EJA no FUNDEF, o que provocou, entre outros efeitos, o desestímulo da oferta da modalidade por parte dos municípios e estados. Em consonância com as orientações do Banco Mundial, o governo brasileiro considerava “improdutivo” assegurar uma sólida formação científico-cultural aos jovens e adultos no mundo “globalizado e competitivo”, ferindo o seu direito à educação (e de qualidade), em nome da suposta relação “custo-benefício”.

A Educação Profissional também sofreu profundas mudanças com a adoção brasileira da agenda neoliberal; mudanças estas legitimadas pelo Decreto n.º 2.208/1997. A partir de então, aprofunda-se a dualidade estrutural do ensino brasileiro, seja por meio da separação entre a educação básica e a educação profissional, seja pela oferta, por um lado, de educação científico-tecnológica mais avançada, restrita a um pequeno número de trabalhadores, e, por outro, de qualificação profissional simplificada, de curta duração e baixos custos, destinada à grande maioria da população, excluída do emprego ou submetida a trabalhos precarizados, com base no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR).

Implementado a partir de 1995 pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o PLANFOR tinha como meta qualificar, pelo menos, 20% da população economicamente ativa, o que correspondia a aproximadamente 15 milhões de pessoas maiores de 16 anos, com vistas à inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Estruturado por meio da parceria público-privada, diversas organizações da sociedade civil foram convidadas a executar cursos de qualificação destinados aos trabalhadores de baixa renda e pouca escolaridade. Segundo dados do MTE, para o primeiro ano de execução do plano foram destinados R\$ 28 milhões. A tendência foi o cresci-

mento dos recursos para ele alocados até o ano de 2001, quando foram investidos R\$ 493 milhões. No entanto, para o último ano de governo Fernando Henrique (2002) e o primeiro do governo Lula (2003) - cujo orçamento fora definido no ano anterior - os recursos foram reduzidos para R\$ 153 milhões e R\$ 186 milhões, respectivamente. A carga horária dos cursos também passou por um processo de redução, de 150 horas para 60 horas médias, “[...] indicando a priorização da quantidade da oferta sobre a sua possível qualidade” como assinala Kuenzer (1998, p. 888).

A oferta de qualificação profissional inicial de baixos custos e aligeirada era recomendada pelas agências internacionais de fomento aos países pobres como ação que lhe auferiria maiores ganhos futuros, juntamente com investimento na educação básica de crianças e adolescentes, na faixa etária de 7 a 14 anos de idade. Estas seriam as escolhas que trariam maior retorno aos países pobres, e não o investimento na EJA, no ensino médio, tecnológico e/ou superior.

O Banco Mundial considerava irracional aos países *em desenvolvimento* investirem numa formação profissional cara e prolongada, por duas razões: pela crescente extinção de postos e mudança do paradigma técnico para o tecnólogo; e por a maioria (pobres, mulheres, negros e as minorias étnicas) não nascer competente para o exercício de atividades intelectuais (KUENZER, 1999). Para estes, bastavam “[...] rudimentos de leitura e escrita” necessários para participar da vida social e produtiva (KUENZER, 1986, p. 22). Há, assim, segundo Kuenzer (1999, p. 20), uma “[...] polarização das competências” no novo modo de produção flexível: de um lado, o trabalho criativo, de concepção e elaboração, destinado a uma pequena parcela da população; e, de outro, o trabalho repetitivo, de execução e operacionalização, destinado aos trabalhadores integrados à produção de bens e serviços que dependem ou não de algum conhecimento básico ou específico para o desenvolvimento de suas atividades laborais.

Portanto, para o Banco Mundial, *boas* políticas educacionais são aquelas que possibilitam aos países participar do mercado global e à sua população *se defender* do desemprego, o que seria supostamente alcançado com o desenvolvimento da competência empregatícia flexível do indivíduo. Daí se enfatizar a necessidade de as políticas educacionais se orientarem para “[...] garantir a transmissão diferenciada das competências flexíveis que habilitem os indivíduos a lutar, nos exigentes mercados de trabalho, pelos poucos empregos disponíveis” (GENTILI, 1998, p. 89). É neste contexto que se insere a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), estruturados para o desenvolvimento de tais competências. Não se trata agora somente das competências técnicas como era proposto pela qualificação/treinamento, mas também

[...] competências organizacionais (capacidade de autplanejar-se, auto-organizar-se, de gerenciar seu tempo e espaço de trabalho), competências comunicativas (capacidade de expressão e comunicação, de cooperação, trabalho em equipe, diálogo, exercício da negociação), competências sociais (capacidade de transferir conhecimentos da vida cotidiana para o ambiente de trabalho e vice-versa) e competências comportamentais (iniciativa, criatividade, vontade de aprender, abertura às mudanças, consciência da qualidade e das implicações éticas do seu trabalho). (DELUIZ, 2004, p. 75).

Ao mesmo tempo, a substituição da eletromecânica pela microeletrônica e a crescente complexificação dos instrumentos de produção, informação e controle passam a exigir de uma pequena parcela de trabalhadores o desenvolvimento de competências cognitivas superiores de relacionamento, como

[...] análise, síntese, estabelecimento de relações, criação de soluções inovadoras, rapidez de resposta, comunicação clara e precisa, interpretação e uso de diferentes formas de linguagem, capacidade para trabalhar em grupo, gerenciar processo para atingir metas, trabalhar com prioridades, avaliar, lidar com as diferenças, enfrentar os desafios das mudanças permanentes, resistir a pressões, desenvolver raciocínio lógico-formal aliado à intuição criadora, buscar aprender permanentemente, e assim por diante. (DELUIZ, 2004, p. 75).

Nesta *era de incertezas*, de flexibilização e de alto índice de desemprego, a pedagogia das competências e habilidades visa desenvolver no indivíduo um conjunto de competências que o tornem capaz de adaptar-se à sociedade do não emprego, capacitando-o a se acostumar com contrato de trabalho por tempo determinado e/ou a buscar alternativas no mercado informal, no trabalho autônomo, pelo empreendedorismo e/ou cooperativismo, ou mesmo a se proteger da possibilidade de demissão. Direciona-se para esta mudança de comportamento a crença de que a aquisição de competências desenvolvidas pela escola e/ou por um curso rápido de qualificação profissional garante aos trabalhadores melhores chances no mercado de trabalho, pois, segundo a retórica neoliberal, a baixa escolaridade e a desqualificação da maioria da população, ao mesmo tempo que são obstáculos para a inserção dos países *em desenvolvimento* no processo de globalização e a reestruturação produtiva, constituem as principais causas do desemprego. Conforme este argumento, os próprios desempregados são os principais culpados de se encontrarem nesta condição, por possuírem baixo nível de capital humano. De vítimas das políticas públicas que privilegiam o capital, tornam-se os responsáveis pelas condições sub-humanas em que se encontram. Neste sentido, para os neoliberais o investimento no capital humano é o que cada trabalhador deve buscar para garantir condições de empregabilidade - o que, em síntese, significa estar disponível para todas as mudanças, pronto para trocar constantemente de trabalho.

No entanto, pesquisas demonstram ser ilusório deduzir que os não empregados possam encontrar um emprego simplesmente pela elevação do nível de escolaridade. Del Pino (2002, p. 73) argumenta ser “[...] ingênuo acreditar que é possível corrigir as distorções do mercado em função da qualificação dos trabalhadores, pois não há no capitalismo a possibilidade concreta de satisfação de empregos”. Ademais, Deluiz, Gonzalez e Pinheiro (2003), ao pesquisarem os cursos oferecidos no município do Rio de Janeiro, entre 2001 e 2003, através do Programa Trabalhar e Aprender: Qualificação Profissional, da Secretaria Estadual de Trabalho (SETRAB), constataram que os cursos se ancoravam em uma prática educacional inconsistente e assistencialista, configurando-se como um paliativo ao desemprego, destinando-se a minimizar a pressão social pela obtenção de emprego e/ou participação e a exclusão social, sem preocupação com o aumento da escolaridade dos trabalhadores.

Embora a oferta desses cursos de qualificação profissional possa parecer muito interessante, porque pode revelar certa preocupação social, o fato é que,

[...] com o que se oferece em boa parte desses cursos, os indivíduos pouco escolarizados e subempregados ou desempregados dificilmente conseguirão situar-se consistentemente no mercado. Além disso, tal tipo de estratégia tende a transferir às pessoas a culpa por não terem emprego, ao deixar subentendida a mensagem de que, se apesar de todo o empenho do Estado, da sociedade civil e dos empresários, nada resultou, então a responsabilidade não é social, mas individual (FERRETTI, 1999, p. 13 *apud* VERAS, 2007, p. 47).

Como se observa, as noções de competência, empregabilidade e parceria público-privada foram ideias centrais dos cursos de qualificação profissional integrantes do PLANFOR e oferecidos aos trabalhadores com baixa renda e pouca escolaridade. As noções de competência e empregabilidade presentes seguem as mesmas problemáticas e finalidades aqui já apresentadas, tendo como pano de fundo o problema do emprego/desemprego formulado não como uma questão social, mas sim de natureza individual, promovendo, desse modo, a culpabilização da vítima e a isenção do Estado de suas responsabilidades na garantia dos direitos individuais e no investimento em políticas sociais e de geração de trabalho e renda.

3 IMPACTOS DA CONTRARREFORMA NA ATUALIDADE: CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste texto, buscamos demarcar os impactos provocados pela contrarreforma executada durante os governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, quando se passou a exigir da educação maior produtividade e eficiência, mas com menor impacto possível nos gastos do setor público. Regidas por premissas econômicas, com base na relação *custo-benefício*, ao longo da década de 1990, foi se enfraquecendo a perspectiva de uma formação humana, cidadã e integral a ser ofertada aos jovens e adultos trabalhadores e fortalecendo-se a perspectiva instrumental, isto é, como meio de ajustá-los às novas demandas da flexibilização e às demais mudanças do capitalismo, conforme orientações do Banco Mundial e demais agências internacionais de fomento. Este é o papel econômico-social da escola capitalista, retroalimentada pelo discurso neoliberal; em síntese, foi este o objetivo das reformas educacionais operadas no currículo, no financiamento, no controle e na gestão durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Os impactos da contrarreforma se fazem presentes na atualidade e têm se intensificado após o conturbado processo de *impeachment* de Dilma Roussef e a posse definitiva de Michel Temer como presidente da República. Este retoma o projeto iniciado na década de 1990 e interrompido durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). No discurso do atual governo e das frações de classes dominantes e dirigentes, justifica-se a necessidade das chamadas reformas administrativas, fiscais, previdenciárias e trabalhistas, tal como na década de 1990, como condição necessária para a retomada do equilíbrio orçamentário, o crescimento econômico, a redução do desemprego e o aumento do grau de competitiv-

dade da economia brasileira no mercado global. O projeto político posto em execução pelo atual governo federal – e seguido pelos entes federativos – retoma a reconfiguração do Estado *mínimo*, o que significa, na prática, a redução dos gastos públicos com as políticas sociais, o violento ataque aos direitos sociais (e trabalhistas) conquistados nos últimos anos, a desregulamentação da relação entre capital e trabalho, a lógica da privatização e o fortalecimento das parcerias público-privadas.

Mais uma vez, a educação não tem passado ilesa a este processo, e uma nova reforma curricular (para o Ensino Médio) tem sido implementada. Inicialmente exarada pela Medida Provisória (MP) n.º 746, de setembro de 2016, e cinco meses depois transformada na Lei n.º 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, as mudanças propostas podem ser agrupadas em dois eixos: carga horária e flexibilização curricular. Além da Base Nacional Comum Curricular (BCNN), em que somente Língua Portuguesa e Matemática são disciplinas obrigatórias ao longo de três anos, 40% da carga horária do novo currículo é destinada aos conteúdos optativos, chamados de *itinerários formativos*, a saber: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciência da natureza e suas tecnologias, ciências humanas e sociais aplicadas; formação técnica e profissional. As escolas não são obrigadas a oferecer todas as cinco áreas, mas ao menos uma. Caso haja a oferta de todas as áreas, o que dificilmente ocorrerá devido à precária estrutura das redes de ensino no país, o estudante poderá se concentrar em uma das cinco áreas mencionadas, conforme seu interesse; não obstante, seja conferido um novo peso ao ensino técnico. Ao permitir a escolha de apenas um dos itinerários formativos, a nova organização curricular reduz a formação integral ao pragmatismo utilitarista, orientando-se, desta forma, na contramão das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), de 2012, que têm como proposição principal a integração curricular em torno do eixo ciência, cultura, trabalho e tecnologia e apresentam como fundamento o princípio educativo do trabalho.

Alvo de inúmeras críticas, tanto pela forma autoritária que orientou o processo de sua implementação, quanto pelo seu conteúdo (redução da formação comum e hierarquização das disciplinas, entre outras), a Lei n.º 12.415/2017 reforça o caráter minimalista da educação, reduzindo os conhecimentos escolares às necessidades imediatas da sociedade capitalista contemporânea, com o objetivo de dar prosseguimento à formação de trabalhadores *flexíveis*, *polivalentes* e facilmente adaptáveis às flutuações do mercado. Segundo Kuenzer (2017), as novas diretrizes curriculares para o Ensino Médio integram a pedagogia da acumulação flexível, baseada na metodologia da aprendizagem flexível – mediada na tecnologia e nas mídias interativas, difundidas na Educação a Distância (EaD) –, com a finalidade de formar trabalhadores com subjetividades flexíveis: pragmatistas, presentistas e fragmentadas. Ao criticar o academicismo, a referida autora salienta que a aprendizagem flexível acaba por reduzir a necessidade de domínio da teoria. Este processo é de tal monta que a nova lei admite a certificação de competências comprovadas por exercício profissional supervisionado, tanto do estudante adolescente/jovem quanto do docente, que pode ser admitido para ministrar conteúdos em áreas afins à sua formação e experiência profissional, após reconhecido seu *notório saber* pelo sistema de ensino.

Não obstante as especificidades dos distintos contextos históricos, na atualidade os postos estratégicos do Ministério da Educação (MEC) estão ocupados pelas mesmas pessoas que lá estiveram na década de 1990 e que defenderam a contrarreforma educacional neoliberal. Não por acaso assistimos, na política ministerial, ao esvaziamento da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), reforçando a concepção da EJA como uma educação de segunda classe no rol das políticas educacionais, em virtude da falta de iniciativa do Estado para com a modalidade e a criação das condições de permanência de jovens e adultos na escola, além da separação da educação básica da formação profissional, remontando ao Decreto n.º 2.208/1997, do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Ademais, o rompimento do princípio da universalidade dos direitos e a implementação de políticas sociais segmentadas de cunho neoliberal fizeram com que a EJA e a qualificação profissional se conduzissem pela lógica do *apartheid* social, ocasionando a reprodução, o aprofundamento e a naturalização das desigualdades existentes. Algo que não se romperá com o novo Ensino Médio, pois, ao flexibilizar os percursos, institucionaliza o acesso desigual e diferenciado ao conhecimento, o que, certamente, contribuirá para acirrar a dualidade que historicamente tem estruturado o sistema educacional brasileiro.

Nos limites determinados para a escrita do presente texto, ao contextualizar a contrarreforma educacional implementada no governo Fernando Henrique Cardoso e os seus nexos com as orientações das agências multilaterais, buscamos refleti-la no conjunto de relações e mediações que as constituíram, por entender que há determinações da sociedade brasileira que não podem ser apreendidas nos limites nacionais. Neste aspecto, afirmamos que a contrarreforma educacional iniciada na década de 1990, bem como as alterações estabelecidas na Lei n.º 13.415/2017, do governo Temer, reitera a subalternidade brasileira e dá continuidade à nossa especificidade de capitalismo dependente, uma economia de mercado capitalista duplamente polarizada – setores arcaicos e modernos –, destituída de autossuficiência, ou então possuidora, no máximo, de uma autonomia limitada, promovida pela associação das formas nacionais e estrangeiras de capitalismo financeiro (FERNANDES, 1975).

Na mesma lógica do período aqui analisado, as denominadas “reformas” presentes na agenda política do atual governo Temer possuem sua matriz no projeto iniciado na década de 1990, mas temporariamente interrompido nos governos Lula da Silva e Dilma Roussef. Compreender a gênese deste projeto, proposta que orientou a escrita deste artigo, soma-se a tantas outras ações que se colocam na perspectiva de resistência ao desmonte de direitos e à regressão da democracia, com o intuito de restaurar a total prevalência do capital sobre o trabalho. Afinal, em diálogo com Coutinho (2012), entendemos que, na atual conjuntura, a luta de classes, que certamente continua a existir, não se trava tão somente em nome da conquista de novos direitos, mas da defesa daqueles já conquistados.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 10. ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2005.

- BARRETO, Maria Inês. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. *In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, N.C. (Org.). O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 107-150.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: MEC, 1996.
- COUTINHO, Carlos Nelson. A época neoliberal: revolução passiva ou contrarreforma? *Novos Rumos*, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, jan./jun. 2012.
- DELUIZ, Neise. A globalização econômica e os desafios à formação profissional. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, set./dez. 2004.
- DELUIZ, Neise; GONZALEZ, Wania; PINHEIRO, Beatriz. ONGs e políticas públicas de educação profissional: propostas para a educação dos trabalhadores. *Boletim Técnico do Senac*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, maio/ago., 2003.
- DEL PINO, Mario. Política educacional, emprego e exclusão social. *In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (Org.) A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2002. p. 65-88.
- DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul./dez. 2001.
- FERRETI, Celso João; SILVA, Mônica Ribeiro. Reforma do ensino médio no contexto da medida provisória nº 746/2016: estado, currículo e disputas por hegemonia. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 385-404, abr./jun. 2017.
- FIORI, José Luiz. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- GENTILI, Paulo. Educar para o desemprego: a desintegração da promessa integradora. *In: FRIGOTTO, G. (Org.). Educação e crise do trabalho*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 76-99.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1998.
- HOBSBAWM, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KUENZER, Acácia Z. A reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 265-381, jul./set. 1998.
- KUENZER, Acácia Z. Educação profissional: categorias para uma nova pedagogia do trabalho. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 19-29, maio/ago. 1999.
- KUENZER, Acácia Z. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 385-404, abr./jun. 2017.
- LEHER, Roberto. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação. *In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. A. (Org.). Cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Cortez; [Buenos Aires, Argentina]: CLACSO, 2002, p. 145-176.

- OLIVEIRA, Dalila A. Política Educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Org.). *Políticas públicas & educação básica*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 105-122.
- OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 255-278, jul./dez. 2005.
- OLIVEIRA, Ramon. *A (des)qualificação da educação profissional brasileira*. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época, v. 101).
- PINTO, José Marcelino de R. Os números do financiamento da educação no Brasil. *Proposições*, v.16, n. 3 (48), set./dez. 2005.
- SENNET, Richard. *A corrosão do caráter*. São Paulo: Cortez, 2001.
- SILVA JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista: Edusf, 1999.
- VENTURA, Jaqueline P. *O Planfor e a educação de jovens e adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada*. 2001. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, 2001.
- VERAS, Roberto. Novas fronteiras da ação sindical no campo educacional. *Quaestio - Revista de Estudos de Educação*, Sorocaba, ano 4, n. 2, p. 105-123, nov. 2002.