



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MARIA CLÉA FERREIRA MONTEIRO

DIRETRIZES DO BANCO MUNDIAL E AS REFORMAS EDUCACIONAIS
INTERVENCIONISTAS NO BRASIL: O PAPEL DA EDUCAÇÃO À SERVIÇO
DA POLÍTICA DO DESEMPREGO

FORTALEZA

2025

MARIA CLÉA FERREIRA MONTEIRO

DIRETRIZES DO BANCO MUNDIAL E AS REFORMAS EDUCACIONAIS
INTERVENCIONISTAS NO BRASIL: O PAPEL DA EDUCAÇÃO À SERVIÇO
DA POLÍTICA DO DESEMPREGO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos à obtenção do título de doutora em educação. Área de concentração: Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria das
Dores Mendes Segundo

Coorientadora: Profa. Dra. Josefa
Jackline Rabelo

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M778d Monteiro, Maria Cléa Ferreira.

Diretrizes do Banco Mundial e as reformas educacionais intervencionistas no Brasil: : o papel da educação à serviço da política do desemprego / Maria Cléa Ferreira Monteiro. – 2025.

252 f.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Maria das Dores Mendes Segundo .

Coorientação: Prof. Dr. Josefa Jackline Rabelo.

1. Trabalho. 2. Capital. 3. Educação. 4. Desemprego. I. Título.

CDD 370

MARIA CLÉA FERREIRA MONTEIRO

DIRETRIZES DO BANCO MUNDIAL E AS REFORMAS EDUCACIONAIS
INTERVENCIONISTAS NO BRASIL: O PAPEL DA EDUCAÇÃO À SERVIÇO
DA POLÍTICA DO DESEMPREGO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos à obtenção do título de doutora em educação. Área de concentração: Educação.

Aprovada em 24/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Maria das Dores Mendes Segundo (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará (UECE)
Profa. Colaboradora - UFC

Prof. Dra. Josefa Jackline Rabelo (Coorientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Francisca Maurilene do Carmo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Betânia Moreira de Moraes
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof. Dra. Daniele Kelly Lima de Oliveira
Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA)

Aos desvalidos que anseiam por um
horizonte.

“Para nós, agora, não existe programa mínimo nem programa máximo; o socialismo é uma única e mesma coisa: o mínimo que temos que realizar hoje.”

Rosa Luxemburgo

AGRADECIMENTOS

À professora Suzana Jimenez pela generosidade em compartilhar conosco o horizonte revolucionário.

Às professoras Maria das Dores e Josefa Jackline, por antes de tudo, serem compreensivas e amorosas. Agradeço pela oportunidade de desenvolver esse trabalho em conjunto e pela aprendizagem que levarei comigo para sempre.

À banca avaliadora nas pessoas das professoras Daniele Kelly, Maurilene do Carmo e Betanea Moraes pelas contribuições valiosas que certamente enriqueceram muito esse trabalho.

Ao professor Valdemarin Coelho, que sempre muito solícito, contribuiu com minha formação crítica.

Aos amigos da linha de pesquisa Educação, Estética e Sociedade, Elandia, Adele, Emanuela, Lenha, Raquel, Cezar, Osmar e Felipe que, de alguma forma, estiveram presentes comigo e me ajudaram, seja de forma teórica ou concreta.

À minha mãe, Angela. Meu porto seguro e meu horizonte. Obrigada pelo amor compartilhado e por toda ajuda para que eu pudesse chegar até aqui.

À minha filha, Inaê e ao meu filho Raul, por serem luz e brisa leve em minha vida, que, cotidianamente, me inspiram na construção de um mundo novo.

Ao meu companheiro, Gledson, a quem tenho a sorte de dividir meus dias e nossos filhos. Obrigada por tudo.

Ao meu irmão, Caetano, pela vida compartilhada e pelos sonhos construídos juntos.

À minha sogra Vilma, pela presença e amor compartilhado com Inaê e Raul.

À minha família em geral, minhas tias, primas, primos e agregados, que fazem do meu cotidiano um lugar mais seguro e alegre de se viver.

Às minhas amigas, Bárbara, Galiléia e Júlia, a quem tenho dividido as dores e delícias da maternidade e da vida. Vocês são fonte de inspiração e força. Que alegria ter você por perto.

À Elandia e Marília, pelos sonhos construídos conjuntamente na UFC. Pelas ajudas mútuas e palavras de incentivo.

Esse Desemprego - Bertold Brecht

Meus senhores, é mesmo um problema
Esse desemprego!
Com satisfação acolhemos
Toda oportunidade
De discutir a questão.
Quando queiram os senhores! A todo momento!

Pois o desemprego é para o povo
Um enfraquecimento.
Para nós é inexplicável
Tanto desemprego.
Algo realmente lamentável
Que só traz desassossego.

Mas não se deve na verdade
Dizer que é inexplicável
Pois pode ser fatal
Difícilmente nos pode trazer
A confiança das massas
Para nós imprescindível.

É preciso que nos deixem valer
Pois seria mais que temível
Permitir ao caos vencer
Num tempo tão pouco esclarecido!
Algo assim não se pode conceber
Com esse desemprego!

Ou qual a sua opinião?
Só nos pode convir
Esta opinião: o problema
Assim como veio, deve sumir.
Mas a questão é: nosso desemprego
Não será solucionado
Enquanto os senhores não
Ficarem desempregados!

RESUMO

O objetivo do trabalho ora apresentado é desvelar o papel desempenhado pelas diretrizes do Banco Mundial na conformação das reformas educacionais intervencionistas no Brasil, compreendendo a instrumentalização da educação como mecanismo de reprodução do capital e como instância legitimadora da precarização estrutural do trabalho, sob o pretexto de combater o desemprego. Tomando como pressuposto que as reformas e diretrizes educacionais expressam o caráter intervencionista dos organismos internacionais no direcionamento de políticas de formação para o (des)emprego aos jovens trabalhadores(as) no Brasil. Assim sendo, a presente pesquisa está fundamentada no onto-método, utilizando o método dialético para examinar as contradições entre as propostas educacionais e sua implementação prática. As técnicas da pesquisa são o estudo bibliográfico e a análise documental. A pesquisa intenciona apreender a essência do desemprego, articulando com a origem histórico-ontológica, a natureza específica e a função social desse fenômeno na sociedade capitalista contemporânea, dado que tal problemática só pode ser alcançada na relação com o sistema de produção da vida material, bem como melhor compreendida no contexto da crise estrutural do capital. Para cumprir tal finalidade, utilizamos os escritos, principalmente, de Marx (2003, 2013), Mészáros (2006, 2011a, 2011b), Mendes Segundo (2005) e Leher (1998). Conclui-se que o projeto educativo conduzido pelo capital, com o respaldo do Estado, afasta cada vez mais a possibilidade de proporcionar uma formação integral voltada à classe trabalhadora. Em meio à crise estrutural do sistema capitalista e ao desemprego crônico, a solução proposta não se limita apenas a capacitar a força de trabalho para o mercado de trabalho formal, ela também promove a disseminação da ideologia empreendedora individual como única alternativa possível. Essas táticas funcionam para tornar o desemprego mais aceitável e para se ajustar de forma individual à empregos precários e informais, operando uma pedagogia da resignação que esvazia o horizonte da emancipação social.

Palavras-chave: trabalho; capital; educação; desemprego.

ABSTRACT

The objective of this research is to unveil the role played by the World Bank's guidelines in shaping interventionist educational reforms in Brazil, understanding the instrumentalization of education as a mechanism for capital reproduction and as a legitimizing instance of the structural precarization of labor, under the pretext of combating unemployment. The research is grounded in the assumption that educational reforms reflect the interventionist nature of international organizations in shaping youth employment policies in Brazil. The research is grounded in the onto-method and uses the dialectical method to examine the contradictions between educational proposals and their practical implementation, taking into account the disputes among different social actors. The research techniques include bibliographical study and document analysis. It seeks to uncover the essence of unemployment within the labor market by analyzing its historical-ontological origins, specific nature, and social function in contemporary capitalist society. The research argues that schooling reforms should not be seen as direct determinants of employment or unemployment, but rather as elements embedded in a capitalist system of production that subordinates all spheres to its interests under the influence of international institutions. This bibliographic and documentary study draws primarily on the works of Marx (2003, 2013), Mészáros (2006, 2011a, 2011b), Mendes Segundo (2005), and Leher (1998). It is concluded that the educational project led by capital, with the support of the state, increasingly distances itself from the possibility of providing comprehensive education aimed at the working class. Amid the structural crisis of the capitalist system and chronic unemployment, the proposed solution is not limited to merely preparing the labor force for the formal labor market; it also promotes the dissemination of entrepreneurial ideology as the only viable alternative. These strategies serve to normalize unemployment and encourage personal adaptation to precarious and informal work, thus operating a pedagogy of resignation that empties the horizon of social emancipation.

Keywords: labor; capital; education; unemployment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COC	Composição Orgânica do Capital
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC	Emenda Constitucional
ENE	Encontros Nacionais de Educação
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo do Garantia por Tempo de Serviço
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMM	Organização Meteorológica Mundial
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PAMT	Políticas Ativas do Mercado de Trabalho
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PEA	População Economicamente Ativa
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PLANFOR	Plano Nacional de Capacitação Profissional
PNAD	Contínua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa de Auxílio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego de Jovens
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PROGER	Programa Nacional de Emprego e Renda
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Juventude
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	Serviço Nacional De Aprendizagem Comercial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SPETR	Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TPE	Todos Pela Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
USAID	<i>Unit State Aggency for International Development</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	A FUNÇÃO SOCIAL DO DESEMPREGO NA SOCIABILIDADE CAPITALISTA	22
2.1	A dinâmica capitalista e o desemprego	23
2.2	O exército industrial de reserva como alicerce de exploração da classe trabalhadora.....	29
2.3	A crise estrutural do capital, o desemprego crônico e o processo de destrutividade da classe trabalhadora.....	37
3	A RELAÇÃO ENTRE TRABALHO E EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL.....	55
3.1	O arcabouço da empregabilidade sob a égide do neoliberalismo e a formação de jovens trabalhadores.....	56
3.2	A situação do desemprego para classe trabalhadora jovem no Brasil.....	63
4	O BANCO MUNDIAL E A ORIGEM DAS REFORMAS INTERVENCIONISTAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	70
4.1	Breve contexto histórico.....	70
4.1.1	Os acordos de Bretton Woods.....	74
4.2	Décadas 1970 e 1980: Teoria do capital humano e desigualdade educacional.....	84
5	O BANCO MUNDIAL E A AGUDIZAÇÃO DA PRECARIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO, DO TRABALHO E DO DESEMPREGO	136
5.1	Décadas 1990 e 2000: Ajuste estrutural e governança.....	136
5.2	Décadas 2010 e 2020: Programas de geração de emprego e renda.....	174
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	237
	REFERÊNCIAS.....	241

INTRODUÇÃO

“Trabalhas sem alegria para um mundo caduco / onde as formas e as ações não encerram nenhum exemplo / Práticas laboriosamente os gestos universais / sentes calor e frio, falta de dinheiro, fome e desejo sexual”. [...] “Coração orgulhoso, tens pressa de confessar tua derrota / e adiar para outro século a felicidade coletiva. / Aceitas a chuva, a guerra, o desemprego e a injusta distribuição / porque não podes, sozinho, dinamitar a ilha de Manhattan”.

Carlos Drummond de Andrade (1938)

A primeira estrofe do poema *Elegia* 1938, de Carlos Drummond de Andrade explicita o cotidiano do trabalhador fincado na realidade laboral da década de 1930, e lamenta e critica a vida moderna, que é, ao mesmo tempo, fútil, sem sentido e mecanizada. *Elegia*, que em grego, quer dizer “canto triste” anuncia um sujeito poético desprovido de vivacidade, preso em seu caráter materialista e instintivo, que nada tem de espiritual, pois está impedido diante sua labuta de exploração, que se encerra em sua vida medíocre. A última estrofe, em que confessa a derrota de viver dessa maneira, evidencia o dever de render-se e aceitar a instrumentalização imposta pelo materialismo dominante como uma necessidade para a sobrevivência. Apesar de ter sido escrito em 1938, *Elegia* continua atual, ainda que a contemporaneidade carregue, sobremaneira, grilhões ainda mais pesados.

Se o trabalho, nos moldes do sistema capitalista de produção, aparece como esse vórtice de sobrevida e sobrevivência, o que dirá sua falta. O problema central que esta tese busca enfrentar diz respeito aos vultosos índices de desemprego para a classe jovem, apesar do propagado aumento do investimento na formação de jovens trabalhadores, no Brasil, notadamente a partir da década de 1970, que, sob a interferência das diretrizes educacionais do Banco Mundial, promovem reformas intervencionistas, revestidas de assistência técnica e cooperação. Assim, definimos como objetivo geral dessa investigação analisar a conformação das políticas públicas brasileiras de educação, trabalho e geração de renda entre as décadas de 1970 a 2020, à luz da influência das diretrizes do Banco Mundial, examinando seus impactos na precarização do

trabalho e no desemprego, no contexto de redefinição do papel do Estado frente às demandas sociais e às exigências do mercado em crise estrutural.

Para apreender as raízes do desemprego em massa, sobretudo em jovens da classe trabalhadora, recorreremos às leis do movimento do capital, analisadas por Karl Marx, em sua obra máxima do O Capital, uma vez que consideramos que as contradições e condicionalidades entre formação da força de trabalho e absorção pelo mercado constituem fenômeno intrínseco ao processo de acumulação capitalista, necessita, imperiosamente, a mistificação do real.

Assim, buscando apreender a essência do desemprego, pretende-se discutir a origem histórico-ontológica, a natureza específica e a função social desse fenômeno na sociedade capitalista contemporânea, uma vez que tal problemática só pode ser alcançada na relação com o sistema de produção da vida material, bem como melhor compreendida no contexto da crise estrutural do capital. Secundariamente, também procura investigar em que medida a formação para o (des)emprego e a formação de jovens trabalhadores está articulada como condicionalidade e estratégia do grande capital em crise.

O recorte temporal dessa análise se justifica devido à década de 1970 balizar o período em que os organismos internacionais, capitaneado pelo Banco Mundial, voltaram sua atenção para o campo educacional, deslocando o volume dos seus empréstimos para a educação de nível fundamental, referente aos oito primeiros anos de escolaridade e, conseqüentemente, assegurar a reformulação das suas propostas educativas.

O desemprego, pode ser conceituado em vários níveis, e aqui destacamos os utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) E Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

Os desempregados são os indivíduos que se encontram numa das seguintes situações:

- a) Desemprego Aberto: pessoas que procuraram trabalho de modo efetivo nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos últimos sete dias;
- b) Desemprego Oculto pelo Trabalho Precário: pessoas que realizam de forma irregular algum trabalho remunerado (ou pessoas que realizam trabalho não-remunerado em ajuda a negócios de parentes) e que procuraram mudar de trabalho nos 30 dias anteriores ao da

entrevista, ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram até 12 meses atrás;

c) Desemprego Oculto pelo Desalento: pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias, por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas procuraram efetivamente trabalho nos últimos 12 meses (DIEESE, 2009, p.1).

Também se refere como sinônimo de desocupados para os técnicos do IBGE. Outros dois conceitos importantes dizem respeito à População em Idade Ativa (PIA) que corresponde à população com catorze anos ou mais e à População Economicamente Ativa (PEA), parcela da PIA ocupada ou desempregada.

Ainda que os números sobre o desemprego não sejam capazes de expressar a realidade a qual estão inseridos, faz-se necessário notabilizar sua dimensão. O relatório “Tendências Globais de Emprego para os Jovens 2022: Investir na transformação do futuro dos jovens”, publicado em 2022, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), demonstra que a taxa global de desemprego juvenil¹ foi 15,6%, em 2021, mais de três vezes a taxa desemprego adulto. Globalmente, cerca de 75 milhões de jovens estavam desempregados, 408 milhões estavam em emprego e 732 milhões estavam fora da força de trabalho².

Mais de um em cada cinco jovens não estuda, não trabalha nem segue qualquer formação, trata-se da geração chamada “nem-nem”. De forma alarmante, a taxa desses jovens aumentou 1,5 pontos percentuais em 2020. O relatório afirma que os 282 milhões de jovens que se encontravam nesta situação, em 2020, perderam uma fase inicial crucial do seu desenvolvimento pessoal e correm o risco de enfrentar graves desvantagens no mercado de

¹ O Estatuto da Juventude, instituído pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, afirma que jovens, no Brasil, são as pessoas com idade entre 15 e 29 anos de idade. A ampliação da faixa etária adveio da necessidade do aumento do número de pessoas atendidas em programas de assistência integral à saúde, à educação e ao emprego (Conselho, 2006). Anteriormente a essa data, eram considerados jovens as pessoas com idade entre 15 e 24 anos de idade. Como veremos adiante, a maioria das pesquisas ainda utilizam a faixa etária entre 15 e 24 anos para se referir ao grupo jovem.

² “Dentre as pessoas que estão fora da força de trabalho, estão as donas de casa que não trabalham fora, adolescentes em idade escolar, aposentados e outras pessoas que não têm interesse ou condições de trabalhar (IBGE, 2023a, p.1).

trabalho no futuro. Em 2020³, a taxa desses jovens saltou para o seu nível mais elevado em pelo menos 15 anos.

Ainda de acordo com o relatório supracitado, os trabalhadores jovens têm duas vezes mais probabilidades do que os trabalhadores adultos de viver na pobreza extrema, isto é, com menos de US\$ 1,90 por dia em termos de paridade de poder de compra e, também, são muito mais propensos a estarem empregados informalmente. Um em cada oito trabalhadores jovens (12%) vive num agregado familiar que tem um rendimento inferior a 1,90 dólares por dia, em comparação com 6% dos trabalhadores adultos. A taxa de informalidade dos jovens (78%) também está muito acima da dos adultos (58%).

No Brasil, a subsecretaria de Estatísticas e Estudos do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, revelou, em diagnóstico realizado em 2023, que dos 207 milhões de habitantes do Brasil, 17% são jovens de 14 a 24 anos, e desses, 5,2 milhões estão desempregados, o que corresponde a 55% das pessoas nessa situação no país. Entre os jovens desocupados, 52% são mulheres, 66% são pretos e pardos. Ainda existem 7,1 milhões que não estudam nem trabalham, os chamados “nem-nem”. As mulheres são maioria: 60% e a maior parcela dela tem filhos. Nesse universo feminino, as negras representam 68%. Um percentual considerado muito alto, afinal, o Brasil ocupa a segunda posição com o maior percentual com esses jovens, ficando atrás somente da África do Sul (OECD, 2023). A principal razão apontada para o abandono da escola foi a necessidade de trabalhar, ainda que muitos deles continuassem desempregados, e os que trabalhavam estavam inseridos em formas de trabalho precárias, mal remuneradas, ou muitas vezes sem remuneração, frequentemente, no mercado de trabalho informal.

Importante ressaltar a desigualdade de gênero e raça quanto a participação no mercado de trabalho. Dados do 3º trimestre, de 2022, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do IBGE, revelam que, no Brasil, a taxa de participação feminina (52,7%) é bastante abaixo da taxa de participação dos homens (72,1%) no mercado de trabalho; que o rendimento médio real mensal das mulheres ocupadas é 21% menor do que o dos homens; a taxa de desocupação da mulheres corresponde a 11% e a

³ Importante lembrar que o ano de 2020 ainda sofria consequências causadas pela pandemia da COVID-19.

dos homens a 6,9%; e a de subocupação de mulheres corresponde a 7,8% e a de homens a 5,1%⁴. Outro importante índice a ser considerado na análise é a diferença de rendimento que ocorre entre mulheres que exercem a mesma profissão, mas que sucumbem diante das limitações impostas com o nascimento do primeiro filho⁵. Apesar de a maioria dos domicílios serem chefiadas por mulheres, é a elas que cabe a maior taxa de desocupação.

Fato importante a ser destacado do relatório da OIT citado acima refere-se à taxa de desemprego global dos jovens que frequentam a escola ser muito semelhante à dos jovens que não frequentam. A organização justifica alegando que todos os jovens, sem exceção, enfrentam dificuldades em encontrar emprego, amenizando o fato de que o fator fundamental para ter emprego ou não, em última instância, não depende diretamente do nível de educação adquirido, pelo menos para a pessoa jovem.

“Reconhecemos a educação como elemento-chave para atingirmos o pleno emprego e a erradicação da pobreza” (UNESCO, 2015, p.6). Essa asserção da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) foi divulgada pela Declaração de Incheon, aprovada no Fórum Mundial de Educação 2015, na cidade de Incheon, na Coreia do Sul. A referida declaração afirma que a educação é o principal incentivador para o desenvolvimento e para que o mundo alcance os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁶.

⁴ Ainda que não seja objeto desta pesquisa analisar as razões dessa desigualdade, cabe aqui apenas especificar algumas considerações feitas por Helena Hirata (2001, 2014), Heleieth Saffioti (1997, 2013) e Silvia Federici (2017). Para as autoras, a divisão social e sexual do trabalho impõe às mulheres novos determinantes do mundo do trabalho e, diferentemente dos homens, cabe a elas desempenhar o papel social exclusivo do trabalho doméstico e reprodutivo. Esse trabalho, tido como inferior, reservou às mulheres uma condição de subordinação, justificando a subvalorização do trabalho feminino, com o objetivo último de seu trabalho se estruturar e desenvolver no capitalismo para garantir a produção e a reprodução do capital. Nas palavras de Engels “a primeira divisão do trabalho é a que se fez entre o homem e a mulher para a procriação dos filhos” (ENGELS, 2010, p. 54). Essas diferenças, por sua vez, afligem a totalidade da família e pressionam, muitas vezes, a entrada dos filhos cada vez mais cedo e de forma precária no mercado de trabalho, a fim de complementar a renda familiar.

⁵ Claudia Goldin, economista estadunidense, foi a ganhadora do prêmio Nobel de Economia, em 2023. Sua investigação analisou a participação das mulheres no mercado de trabalho ao longo de duzentos anos na tentativa de relevar as razões da grande disparidade salarial e de oportunidades entre homens e mulheres. As conclusões apontam que a principal diferença salarial se dá entre mulheres que “escolheram” pelo casamento, pela maternidade, e pela responsabilidade dos afazeres domésticos, sendo a maternidade o maior obstáculo à ascensão profissional das mães.

⁶ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) configuram-se em dezessete metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas para serem cumpridas em um prazo de

Tal discurso, defendido pelas instituições burguesas, propalado repetidamente pela mídia e incutido na subjetividade do corpo social em geral, confere à educação um caráter conclusivo no combate à pobreza e ao desemprego, bem como a todos os infortúnios que atinge a humanidade. Atribui-se à educação a função redentora da paz mundial, além de ser capaz de alavancar a economia global. De acordo com Koepsel (2011, p.1) tal entendimento parte do pressuposto de uma “pseudoconcreticidade, que vê na transformação do indivíduo a possibilidade de resolver os problemas que são produtos das relações sociais da produção capitalista”.

Marx em sua obra *O Capital* afirma que o desemprego é intrínseco ao modo de produção capitalista, é necessário à sua reprodução e possui uma função dentro da lógica da acumulação capitalista. Trata-se, portanto, de um dispositivo próprio da natureza do capital, parte estruturante e inerente, a fim de intensificar a exploração do trabalho. Desta feita, a acumulação capitalista, de acordo com Marx (2013), produz constantemente uma parte da população excedente, ou no que denominou de exército industrial de reserva, sendo considerada supérflua para as necessidades de valorização do capital. Se a sociedade capitalista tem como fundamento a produção do mais-valor ou a valorização do valor para a valorização do capital e sua reprodução, fazem-se necessários dispositivos que legitimem esse ideário.

Dentro dessa lógica, depreende-se a educação escolar moderna, não como condicionante estrutural do emprego ou desemprego, mas como um complexo ligado à uma estrutura capitalista de produção que a tudo domina e submete a seus interesses, e sendo exatamente esse modo de produção da vida material o gerador dos problemas, dos quais os organismos internacionais tentam a todo custo deslocar as soluções, em vão, para a educação, percebe-se, assim, o evidente fracasso das soluções propaladas no âmbito individual e descoladas do complexo da economia.

quinze anos, em substituição aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que teve seu prazo expirado em 2015 e não obteve êxito em nenhuma das suas oito metas. Os ODS são: Erradicação da pobreza, Fome zero e agricultura sustentável, Saúde e bem-estar, Educação de qualidade, Igualdade de gênero, Água limpa e saneamento, Energia limpa e acessível, Trabalho decente e crescimento econômico, Indústria, inovação e infraestrutura, Redução das desigualdades, Cidades e comunidades sustentáveis, Consumo e produção responsáveis, Ação contra a mudança global do clima, Vida na água, Vida terrestre, Paz, justiça e instituições eficazes, Parcerias e meios de implementação.

A partir da década de 1970, começaram a ser executadas reformas educacionais em consonância com o modelo de Estado neoliberal, onde novas terminologias começaram a ser utilizadas, como privatização, flexibilização, desregulação, dívida externa. Ergue-se uma nova configuração para os serviços públicos, tanto no Brasil, como na América Latina, onde as nações começaram a ser dirigidas pelos organismos internacionais multilaterais, alinhando-se à reestruturação econômica diante da crise de acumulação do capital. Assim, de acordo com Mendes Segundo (2005), organismos multilaterais, mais especificamente o Banco Mundial, começaram a desenvolver atividades de gerenciamento e controle das relações de crédito. Ademais, a política de Educação para Todos, tutorada pelo Banco Mundial em parceria com a UNESCO, atinge o conjunto das formulações e reformulações da política educacional, rebatendo com mais força e sistematicidade, nos países de economia periférica.

Junto a esse cenário, governos submissos à lógica do capitalismo disseminam políticas neoliberais e todas as suas expressões, com a acentuada presença de organismos internacionais, mais especificamente das instituições financeiras internacionais, particularmente o Banco Mundial, bem como organismos multilaterais por ele comandados, tais como a Organização das Nações Unidas para educação, ciência e cultura (UNESCO), a Agências da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujas diretrizes levaram a entrada do setor privado na educação pública, caracterizando a nova era da educação brasileira, no Brasil, a partir dos anos 1990, com a política de privatização e mercantilização da educação, reestruturando as normatizações econômicas e educacionais dos países dito subdesenvolvidos. Nesse contexto, a educação assume o papel de conformação da sociedade ao modelo capitalista vigente, submetendo a formação dos indivíduos aos ideais de acumulação do capital. Desta feita, a educação é marcada pela legitimação e reprodução da sociedade existente.

Nesse preciso sentido é que se busca rastrear nesta pesquisa o papel da educação como forma de saída do desemprego segundo a lógica do capital no contexto da estrutural do capital em crise, uma vez que as políticas educacionais voltadas para o campo profissional apregoam pleno emprego para

todos os qualificados no mercado até o ano de 2030. Ao contrário do que defende este projeto, o alcance dessa meta, nos moldes atuais, tem servido para aumentar o número de jovens qualificados desempregados nos países em desenvolvimento e emergentes (ILO, 2017). O resultado é um discurso falacioso que busca escamotear o real e uma aguda precarização da força de trabalho, não só nas condições do trabalho como também no rebaixamento dos salários. Assim, faz-se urgente uma contraposição às explicações hegemônicas do capital.

À vista disso, algumas indagações são postas para serem respondidas ao longo da pesquisa: Quais os determinantes fundamentais do desemprego? A quem interessa o desemprego? Em que medida a educação defendida pelos organismos internacionais tem sido funcional para mitigar e/ou acabar com o desemprego? Essa educação tem alcançado êxito na inserção dos jovens no mercado de trabalho? Afinal, qual a função da educação?

Para a realização da pesquisa dos documentos e relatórios do Banco Mundial, utilizou-se o repositório de documentos⁷ acessível ao público, disponibilizado pela própria instituição, que disponibiliza mais de 240.000 registros oficiais, em sete línguas diferentes, entre elas, a língua portuguesa⁸. Foram utilizados três filtros no campo de pesquisa avançada, a saber, região: América Latina e Caribe; país: Brasil; e o subtópico Emprego e Desemprego inserido no tópico proteção social e trabalho. Foram contabilizados 107 resultados. Isso se deve ao fato de alguns relatórios possuírem mais de um volume, alguns documentos terem sido publicados em séries diferentes, ou ainda análises realizadas com outros países da América Latina, incluindo o Brasil. Dentre os resultados encontrados, foram selecionados dez relatórios ou documentos que vinculam especificamente a educação de jovens no Brasil ao acesso ao emprego e renda. Os registros datam a partir da década de 1970. É conveniente ressaltar aqui o aumento crescente do número de documentos e relatórios que relacionam a influência do setor educacional ao processo de

⁷ A saber, o *website* <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/docadvancesearch>.

⁸ Apesar de a língua portuguesa ser uma das opções de busca na coleção documentos e relatórios do Banco Mundial, alguns documentos pesquisados neste trabalho não foram encontrados na referida língua.

criação de políticas de acesso ao emprego ao longo dos anos. A presença de um único documento em cada uma das décadas de 1970 e 1980 revela como a educação ainda não se mostrava como estratégia competente do Banco para o desenvolvimento de projetos relacionados ao combate do crescimento do desemprego.

Apesar do aumento no número de desemprego no mundo, incluindo os países centrais do capitalismo, especialmente, a partir do final dos anos 1970 e início da década de 1980, o Banco Mundial ainda direcionava suas ações, nestas décadas, para enfoques menos abrangentes através do financiamento de projetos de desenvolvimento rural. O desemprego ainda se apresentava como uma questão conjuntural. Ao passo que, com o aprofundamento da crise do capital, e a instalação da política neoliberal para tentar recuperar os índices de lucro anteriores, a interferência do Banco foi aumentando progressivamente sobre a educação nos países de capitalismo periférico.

Para realização dessa tese, foi construído um sumário com o propósito de tentar abordar o fenômeno do desemprego e suas consequências para a totalidade da estrutura social e as devidas mediações que o relacionam com outras categorias sociais. Intenta-se estruturar o texto em quatro capítulos. Para o primeiro capítulo composto pela introdução sobre a temática e explicitação dos pressupostos teóricos e metodológicos. O segundo capítulo realizar-se-á, inicialmente, uma análise de textos de Marx (2007, 2010, 2013) buscando apreender as categorias centrais desta pesquisa (trabalho, capital, desemprego). Neste capítulo teórico abordaremos a reprodução do capital e controle do trabalho e da educação. No terceiro capítulo, a fim de analisar a dinâmica destrutiva efetivada pela crise estrutural do capital dispõe-se pelo estudo de Mészáros (2002, 2003, 2011) e Jimenez e Mendes Segundo (2007). Pretende-se também, como cerne da pesquisa, discorrer acerca da intervenção do Estado na educação em sua forma neoliberal, a fim de destacar seu caráter privatista e mercantilizante que intensificam as desigualdades sociais na educação. O quarto e o quinto capítulos abordarão as reformas intervencionistas do Banco Mundial para a política educacional no Brasil a partir da década 1970. Pretende-se evidenciar como as propostas do banco são feitas por economistas, seguindo unilateralmente o viés da lógica econômica.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DO DESEMPREGO NA SOCIABILIDADE CAPITALISTA

O desemprego, muitas vezes encarado pelo senso comum e pelas análises econômicas tradicionais como um problema temporário ou uma falha do sistema econômico capitalista, deve ser compreendido, sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético, como uma categorial estrutural do modo de produção capitalista. O desemprego não é então um evento acidental ou momentâneo, é um mecanismo essencial à lógica de acumulação de capital, necessário para a reprodução das relações de exploração entre o capital e o trabalho.

Desde os primórdios do capitalismo, tem sido sustentado pela separação entre os trabalhadores e os meios de produção, o que resultou no surgimento do trabalho assalariado como principal forma de integração na sociedade. No entanto, esse modo de organização do trabalho pressupõe a presença necessária da chamada população trabalhadora excedente, que desempenha um papel imprescindível como ferramenta de pressão econômica e controle político sobre a classe trabalhadora. Ao manter uma parte considerável da população desempregada ou em empregos precários constantemente ativa, o capital é capaz de disciplinar, dividir e reduzir o custo da força de trabalho, aumentando a exploração e, conseqüentemente, enfraquecendo sua resistência.

Com a crise estrutural do capital se agravando conforme descrito por Mészáros (2001), o desemprego adquire características crônicas que ultrapassam a variação cíclica comum nas fases iniciais do capitalismo. A disseminação de empregos precários informais intermitentes não é uma exceção à normativa, pelo contrário, é o padrão em tempos de crise prolongada. Sob essa perspectiva, a classe trabalhadora, especialmente os mais jovens, negros e periférico, são tratados como um excessivo recurso humano, sendo sua importância limitada à manutenção da ordem social vigente e à justificação da pobreza no sentido ideológico. O sistema capitalista, incapaz de garantir uma existência humana digna, revela sua essência destrutiva e excludente, mesmo diante do avanço das forças produtivas.

Este capítulo busca mostrar que o desemprego não é uma anormalidade do sistema capitalista, ele possui uma função social essencial na sociedade burguesa. Ao analisar criticamente como o capital se acumula ao longo do tempo, por meio do exército industrial reserva e em meio à crise estrutural atual, pretende-se revelar que o desemprego atua como instrumento de dominação de classe, intensificação da exploração e reprodução ampliada das desigualdades sociais.

2.1 A dinâmica capitalista e o desemprego

Para compreender o desemprego em sua totalidade é necessário examinar criticamente o funcionamento do sistema capitalista como um todo cheio de contradições presentes em si mesmo. Quando se fala em capitalismo, não se fala somente na produção e troca mercadorias, mas também sobre uma estrutura histórica e social que moldou nossa existência baseada na existência do trabalhador livre e da divisão entre os trabalhadores e os instrumentos usados para produzir bens e serviços. Marx (2013, p. 244), sobre o sistema do capital, afirma

Suas condições históricas de existência não estão de modo algum dadas com a circulação das mercadorias e do dinheiro. Ele só surge quando o possuidor de meios de produção e subsistência encontra no mercado o trabalhador livre como vendedor de sua força de trabalho, e essa condição histórica compreende toda uma história mundial. O capital anuncia, portanto, desde o seu primeiro surgimento, uma nova época no processo social de produção.

E continua

Para transformar dinheiro em capital, o possuidor de dinheiro tem, portanto, de encontrar no mercado de mercadorias o trabalhador livre, e livre em dois sentidos: de ser uma pessoa livre, que dispõe de sua força de trabalho como sua mercadoria para vender, livre e solto, carecendo absolutamente de todas as coisas necessárias à realização de sua força de trabalho (MARX, 2013, p. 244).

Uma característica distinta da sociedade capitalista é que o trabalhador tem somente sua força de trabalho como algo a ser vendido e é obrigado a vendê-la para garantir sua própria sobrevivência. A força de trabalho,

ou seja, a habilidade humana de desempenhar atividades laborais, se tornam um produto comercializável ao entrar no mercado como um valor de troca, é vendida por um salário, e, além disso, está sujeita às leis de oferta e procura. Ao adotar essa configuração, o trabalho perde sua autonomia, sua relação direta com as necessidades humanas, e passa a ser subordinado à lógica da valorização do capital.

O que caracteriza a época capitalista é, portanto, que a força de trabalho assume para o próprio trabalhador a forma de uma mercadoria que lhe pertence, razão pela qual seu trabalho assume a forma do trabalho assalariado. Por outro lado, apenas a partir desse momento universaliza-se a forma-mercadoria dos produtos do trabalho (MARX, 2013, p. 244).

É este método que define o trabalho assalariado: o trabalhador não comercializa o resultado de seu trabalho diretamente, ao invés disso, vende sua capacidade de produção por um período estabelecido de tempo. Com isso, o trabalho deixa de ser uma atividade essencial para se tornar uma dinâmica de exploração, uma relação desequilibrada entre aqueles que controlam os meios de produção e aqueles que possuem apenas a força de trabalho a oferecer. Uma vez estabelecida essa dinâmica social, a partir dessa forma específica de relação social, é que surge um novo sistema de controle de classe em que a “liberdade” do trabalhador ocorre por forma de coerção econômica.

Marx (2013) ainda afirma que a mercantilização da força de trabalho é a condição para a universalização da forma mercadoria. Isso implica que não são apenas os bens materiais que são produzidos como mercadorias para serem comercializados no mercado, mas todos os aspectos da vida passam a ser influenciados pela lógica da troca de mercadorias. O trabalho, terra, conhecimento, saúde, educação, tempo, até as relações humanas passam agora ser organizadas com base em seu valor de troca. Portanto, a mercadoria não é apenas um conceito econômico, também é uma forma generalizada de existência social que influencia a subjetividade, as relações sociais, bem como as estruturas sociais. A partir do momento em que o trabalho é transformado em mercadoria, todo o sistema se organiza para converter as necessidades humanas em oportunidades de relações econômicas baseadas no lucro, e não mais como direitos. É essa dinâmica que alimenta o fetiche em torno da

mercadoria e mascara as relações de poder por trás da relação de uma troca livre entre indivíduos iguais.

Como Marx (2013) demonstra em “O Capital”, esse processo não aconteceu naturalmente ou acidentalmente, é o resultado de um processo histórico de desapropriação, no qual os trabalhadores foram privados das condições necessárias para produção própria e forçados a vender sua força de trabalho como mercadoria para sobreviverem. Nesse contexto, o trabalho assalariado torna-se a forma predominante de vínculo social, e a sobrevivência passou a depender da capacidade de ser explorado por outra classe.

No entanto, não é sempre certo nem universal que essa oportunidade de explorar o trabalho, ou seja, de vender força de trabalho, existirá. A lógica característica da acumulação capitalista, impulsionada pela incessante busca por mais-valia, implica em mudanças tecnológicas constantes, reorganização da produção e aumento da produtividade que tornam obsoletos trabalhadores anteriormente considerados essenciais. Dessa maneira, sistemática e repetidamente, o capitalismo gera populações excedentes ao processo produtivo. Sobre essa questão Marx (2013, p. 704) afirma

[...] o velho capital chega ao momento em que se renova da cabeça aos pés, troca de pele e renasce na configuração técnica aperfeiçoada, em que uma massa menor de trabalho basta para pôr em movimento uma massa maior de maquinaria e matérias-primas.

Portanto, o desemprego não é algo fortuito, mas uma exigência funcional do capital que se baseia na alternância entre contratação e demissão para manter o controle sobre a força de trabalho. Nesse sentido, Marx (2013, p. 709) assevera “[...] produzir uma população excedente relativa, isto é, excedente em relação à necessidade média de valorização do capital, é uma condição vital da indústria moderna”. Marx (2013, p. 707) esclarece

[...] se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista e, ao mesmo tempo, condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para

ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população.

Além disso, o trecho citado acima ressalta um elemento político fundamental: o exército industrial reserva é propriedade do capital, sendo um resultado natural dele próprio. Isso implica que o desemprego é intencionalmente criado, gerenciado e utilizado pelo capital como uma ferramenta de dominação social. Essa população excedente não está presente por falta de capacitação ou escassez de vagas ou por desajuste entre a oferta e a demanda, como os discursos neoliberais afirmam, ela existe porque é essencial para manter a exploração necessária para a acumulação. Quando o capital cria e mantém esse contingente reserva de força de trabalho disponível para o mercado do trabalho, torna natural a exclusão social como justificativa para a precarização generalizada. Marx (2013) argumenta que a população excedente está à disposição das necessidades variáveis do capital, independentemente do real crescimento populacional, ou seja, a produção contínua de desempregados pelo capital não se baseia na quantidade populacional real, e sim em sua lógica mercantil.

Ao atuar como uma espécie de reserva reguladora da economia, o exército industrial reserva tem dois propósitos principais, a saber assegurar uma oferta abundante de força de trabalho de baixo custo e pressionar os trabalhadores empregados para aceitar piores condições trabalhistas, sob ameaça da possibilidade serem substituídos. Marx (2013) demonstra que a própria natureza do capital é gerada através da exclusão deliberada de pessoas, uma exclusão que não é um mero efeito secundário, mas uma condição imprescindível do sistema econômico capitalista. Como assevera Marx (2013, p. 711)

O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, ao mesmo tempo que, inversamente, essa última exerce, mediante sua concorrência, uma pressão aumentada sobre a primeira, forçando-a ao sobretrabalho e a submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada, em razão do sobretrabalho da outra parte, torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual.

No contexto da sociedade capitalista moderna, o desemprego desempenha várias funções importantes e interligadas que afetam tanto a economia quanto as relações sociais. Economicamente, ajuda a manter uma reserva de força de trabalho disponível implicando no rebaixamento dos salários, intensifica a competição entre os trabalhadores e permite uma maior exploração por parte dos empregadores. Disciplinarmente, atua como uma constante ameaça pairando sobre aqueles empregados, levando-os a se submeterem e aceitarem condições de trabalho precárias por receio do desemprego iminente. Ideologicamente, está presente a argumentação de que o desemprego é resultado da falta de qualificação pessoal adequada ou da ausência de esforço e habilidade individuais. Essa perspectiva esconde os fatores estruturais envolvidos e desvia o foco da crítica do sistema para o próprio indivíduo desempregado.

Marx (2013) enfatiza que à medida que o capital se acumula não absorve uma quantidade proporcionalmente maior de força de trabalho, pelo contrário absorve cada vez menos. O motivo reside na competição entre os capitais que os impulsionam a adotar tecnologia avançada e métodos produtivos novos visando redução de custos e aumento da taxa de mais-valia relativa. Com isso, o capital adicional, isto é, o novo investimento gerado a partir do lucro acumulado, é direcionado para aquisição de máquinas para automatizar processos industriais, assim como racionalização da produção, não visando à contratação de trabalhadores adicionais.

Ao mesmo tempo em que o “velho capital”, aquele que já estava estabelecido e em operação há algum tempo, ao ser modernizado, acaba por dispensar os trabalhadores que anteriormente empregava devido à sua reprodução ocorrer em uma nova configuração, mais intensa em capital constante e menos dependente do capital variável. Trata-se, portanto, de um processo contraditório, inerente à reprodução do sistema sóciometabólico do capital, no qual o avanço das forças produtivas resulta na exclusão daqueles responsáveis pela produção. O progressivo avanço tecnológico, que poderia libertar os humanos da escassez material e do trabalho desumanizador, acaba se transformando, sob as normativas do capitalismo, em uma ferramenta para descartar pessoas da sociedade. A liberdade prometida pelo avanço transforma-se em exclusão permanente.

Este mecanismo ilustra como é impossível conciliar o crescimento econômico com o pleno emprego dentro do sistema capitalista. O discurso reformista de que “mais crescimento significa mais empregos” não leva em consideração essa contradição: o capital só emprega quando é necessário, e o faz de modo sempre subordinado à lógica mercantil. É nesse sentido, que Marx (2013, p. 709) afirma “[...] produzir uma população excedente relativa, isto é, excedente em relação à necessidade média de valorização do capital, é uma condição vital da indústria moderna”.

A análise crítica de Marx (2013) ao desemprego não está centrada em questão moral ou ética, ao contrário disso, está ligada à estrutura do sistema capitalista em si mesma. A existência do desemprego reflete a natureza contraditória da evolução histórica do sistema capitalista que valoriza as forças produtivas em detrimento do trabalho humano e dificulta a vida digna de milhões de pessoas. Essa contradição é intrínseca ao funcionamento do sistema capitalista. O pleno emprego é impossível porque ele subverteria a própria lógica da acumulação.

Assim sendo, combater o desemprego não deve se limitar apenas às políticas de compensação, inclusão parcial ou formação para o emprego. Essencialmente, essa luta somente será autêntica e significativa se estiver conectada com um plano para superar o modelo capitalista de organização social. Isso implica não apenas assegurar mais empregos, mas, principalmente, transformar o trabalho em atividade livre e emancipada, algo que só poderá ser alcançado numa nova sociabilidade fundada na cooperação, na centralidade da vida e no fim da propriedade privada dos meios de produção. Até que essa situação mude significativamente, o desemprego seguirá funcionando como um instrumento de exclusão e controle institucionalizado que reforça a natureza desumana da estrutura social burguesa.

A ideologia da classe dominante tenta esconder essa realidade ao falar sobre a importância de estar empregado e responsabilizar individualmente as pessoas desempregadas enquanto promove o empreendedorismo como uma solução fácil e mágica. A narrativa da meritocracia faz parecer que quem está desempregado é culpado pela própria situação e ignora os fatores estruturais que influenciam essa condição. O trabalhador é pressionado a se adaptar e competir no mercado de trabalho precário sem garantias de direitos básicos ou

um salário justo. Esses valores neoliberais são disseminados amplamente por meio de políticas educacionais e agências multilaterais, como o Banco Mundial, ampliando a fragmentação da classe trabalhadora e a aceitação da precariedade como algo inevitável.

É nesse sentido que a educação é chamada a desempenhar um papel fundamental na administração do desemprego ao se ajustar para desenvolver habilidades que atendam às demandas de um mercado imprevisível e competitivo. A escola passa a ser vista como um meio para disciplinar e adaptar os indivíduos às dificuldades em encontrar empregos dignos sob a influência do sistema capitalista. Em vez de educar indivíduos capazes de entender e mudar a realidade historicamente estabelecida forma-se um grupo de pessoas voltadas para o empreendedorismo pessoal preparadas para disputar oportunidades cada vez mais limitadas.

2.2 O exército industrial de reserva como alicerce de exploração da classe trabalhadora

A análise crítica ao sistema econômico capitalista parte da compreensão de que sua estrutura básica está intimamente ligada à exploração da força de trabalho e à manutenção das desigualdades sociais existentes. Um dos conceitos-chave que sustentam essa exploração é o chamado exército industrial de reserva, termo introduzido por Marx para explicar como o desemprego não é apenas uma falha do sistema econômico vigente, na verdade desempenha papéis indispensáveis na regulação do mercado de trabalho e na pressão exercida sobre os salários e no controle disciplinar da classe trabalhadora. Assim, o exército industrial de reserva deve ser compreendido como parte essencial do sistema capitalista, um mecanismo que impulsiona o aumento dos lucros excedentes, a influência ideológica e o controle político sobre os trabalhadores.

Marx (2013) diferencia o exército industrial de reserva da população economicamente ativa que está empregada ao dizer que o sistema capitalista cria uma superpopulação relativa ao expandir constantemente suas capacidades produtivas. Isso resulta em um aumento de trabalhadores que se tornam excedentes para a produção capitalista. Esses trabalhadores desempregados ou

subempregados são gerados pelo próprio sistema capitalista e ficam disponíveis para serem usados de acordo com as flutuações na acumulação de capital. Logo, o exército industrial de reserva é um elemento crucial para a intensificação da extração da mais-valia porque contribui para que a força de trabalho se torne mais flexível ao mesmo tempo em que reduz os custos, ou seja, a exploração capitalista vai além de simplesmente extrair valor, ela envolve manipular a própria vida dos trabalhadores.

Engels (1999) revela uma lógica cruel ao examinar as condições de vida dos trabalhadores ingleses no século XIX que enfrentavam instabilidade no emprego juntamente com a pobreza nas cidades. O autor revela que a pobreza dos trabalhadores não é simplesmente uma consequência natural da escassez de recursos, é antes uma estratégia sistêmica adotada para manter o domínio capitalista que faz do sofrimento uma condição necessária para garantir o lucro e aponta que mesmo durante épocas de expansão econômica, a maioria dos trabalhadores permanece em condições precárias de existência, uma vez que o aumento dos lucros não se traduz em melhorias na qualidade de vida dos trabalhadores, mas uma intensificação da pobreza relativa.

O autor explana como o avanço da indústria trazia consigo não o progresso e bem-estar prometidos, mas miséria, degradação e incerteza para a classe trabalhadora. A introdução de novas máquinas e técnicas produtivas diminuía a necessidade da força de trabalho, gerando períodos de desemprego, enquanto os capitalistas mantinham ou aumentavam seus lucros. O resultado era uma classe trabalhadora constantemente vulnerável às crises econômicas, sem qualquer forma de garantia social. Engels (1999, p. 147) escreve “Os operários não têm nenhuma certeza para o futuro. Os mais felizes são aqueles que têm trabalho hoje, mas que amanhã poderão ser lançados à rua por uma crise, por uma máquina nova, por um patrão que vai à falência.”

Essa exposição destaca a natureza imprevisível e destrutiva da incorporação dos trabalhadores no sistema capitalista. O cotidiano do trabalhador é caracterizado por flutuações imprevistas entre ser contratado e demitido, o que impossibilita qualquer tipo de planejamento, estabilidade ou bem-estar. Fica claro que essa instabilidade não é simplesmente resultado do azar ou da falta de competência, mas consequência de um efeito direto da lógica

capitalista que altera constantemente o processo produtivo em conformidade com as exigências do lucro e da competição entre os capitais.

Além disso, Engels (1999) destaca que o desemprego e a exploração funcionam em conjunto, como dois lados da mesma moeda de opressão. O trabalhador que está empregado é explorado ao máximo sob condições de trabalho exaustivas e insalubres, enquanto o trabalhador desempregado enfrenta a cruel realidade da falta de propósito imposta e ainda é culpabilizado por sua situação precária, além de ser excluído dos processos essenciais para a sobrevivência mínima. Dentro dessa lógica, o capitalista utiliza o desemprego como uma ferramenta de pressão constante, pois sabe que sempre haverá alguém disposto a aceitar condições ainda piores para escapar da fome. Nas palavras do autor “O trabalho servil contemporâneo convive com o desemprego estrutural e com a superexploração, criando uma subjetividade marcada pelo medo, pela exaustão e pela ausência de horizontes.” (ANTUNES, 2020, p. 45).

Engels (1999) vai além da crítica econômica ao demonstrar que o sofrimento material se transforma em declínio moral, intelectual e de saúde. Estar desempregado leva ao adoecimento físico e espiritual, à desintegração familiar, à criminalização, à perda de qualquer esperança para o futuro. As crianças são compelidas ao trabalho precoce ou à fome, os adultos vivem com o constante medo de serem demitidos das fábricas, enquanto os idosos são abandonados. O desemprego demonstra a total indiferença da classe dominante com a vida dos trabalhadores. Nesse sentido, Engels (1999, p. 229) afirma “A burguesia só tem um interesse: o lucro. A vida ou a morte do trabalhador não lhe importa. Desde que o trabalho seja feito, desde que o lucro seja assegurado, tudo o mais é irrelevante.”

É nesse sentido que a crítica do autor ao desemprego vai para além de uma questão econômica, ele vê o desemprego como uma consequência cruel e violenta do sistema capitalista que se baseia na exploração da classe trabalhadora, até o limite de suas vidas serem completamente destruídas pelo sistema econômico vigente. Ele não considera apenas um problema de falta de trabalho disponível, mas uma negação total da humanidade do trabalhador. O capital trata os trabalhadores como engrenagem substituível, um recurso, sem nenhum valor além do lucro em potencial que podem gerar. Ou seja, a

importância de um trabalhador não está em sua existência, mas em sua produtividade.

Engels (1999) prevê o que Marx (2013) mais tarde formalizaria como o exército industrial de reserva: uma massa de trabalhadores disponíveis mantida na miséria para permitir ao capital controlar os salários e fragmentar a classe trabalhadora enquanto garante sua reprodução com custos menores. Ao descrever cortiços superlotados e fábricas sujas juntamente com os corpos exauridos e doentes dos trabalhadores, Engels denuncia o carácter genocida da acumulação capitalista onde o desemprego não é uma falha, mas parte integrante do projeto. Engels (1999, p. 220) reitera “Os períodos de miséria retornam com regularidade assustadora, e os operários, já extenuados pela labuta, são lançados novamente à fome e ao desespero.”

Engels (1999) esclarece que o desemprego não é uma escolha feita livremente pelas pessoas, mas algo imposto a eles. Ele argumenta que o desemprego não deve ser considerado um fracasso moral individual, mas um mecanismo utilizado para coagir e dominar. As críticas apresentadas pelo autor continuam pertinentes em tempos atuais, onde milhões de pessoas são marginalizadas, criminalizadas e negligenciadas sob justificativas de ineficácia ou baixa produtividade. A sua denúncia é, acima de tudo, um apelo à transformação radical da sociedade, pois somente quando a quando ruir o modo de produção capitalista, a miséria da classe trabalhadora acabará.

Antunes (2018) atualiza a crítica de Marx e Engels ao evidenciar como a classe trabalhadora tem enfrentado novas formas de deterioração material e moral devido às políticas neoliberais e às mudanças na estrutura produtiva. Segundo suas análises em livros como “O privilégio da servidão”, publicado em 2018, o autor argumenta que o capitalismo atual intensificou a exploração ao criar um grupo denominado “novo proletariado dos serviços”, sujeitos hiperexplorados, multissegmentados, instáveis e submetidos a vínculos trabalhistas frágeis ou inexistentes.

Essas circunstâncias levam a uma degradação estrutural que afeta não apenas os salários, como também a qualidade de vida, as condições de habitação, a falta de segurança alimentar, o excessivo volume de trabalho, além da ausência de amparos sociais necessários para uma vida digna. De acordo com o autor, a existência precária deixa de ser uma situação incomum para se

transformar em regra para muitos segmentos da população economicamente ativa, incluem-se aqui mulheres, jovens, negros, moradores das periferias.

Antunes (2018) aprofundo o debate ao destacar como as mudanças produtivas estruturais juntamente com a abordagem neoliberal resultaram no aumento do número de trabalhadores em situações precarizadas, subcontratadas e descartáveis. Ao longo do tempo, ocorreram transformações no exército industrial de reserva que o tornaram uma força ainda mais supérflua aos olhos do capitalista, sua presença não só visa diminuir os custos da força de trabalho, mas também cria subjetividades adaptadas à fragmentação, ao medo e à autogestão da miséria.

O autor descreve uma transformação da classe trabalhadora em camadas diversas de precariedade, presentes no sistema de trabalho contemporâneo. Essa realidade convive com uma “elite de trabalhadores” que gozam de proteção social, gerando divisões internas que minam a interação entre eles, ao mesmo tempo em que ampliam as possibilidades de exploração. De acordo com Antunes (2018), trata-se de uma transformação da classe trabalhadora em múltiplas camadas de instabilidade atualmente presentes. Essas camadas convivem com uma elite de trabalhadores mais protegidos e geram divisões internas que enfraquecem a união solidária entre eles ao mesmo tempo em que intensificam a exploração.

Braga (2012) denuncia esse processo ao mostrar como a juventude negra e periférica compõe a base do exército de reserva contemporâneo. O autor, em sua análise, analisa que o desemprego e as ocupações informais nesse grupo não são simples consequências do subdesenvolvimento econômico, mas estratégias adotadas pelo próprio sistema capitalista para estruturar o mercado de trabalho com desigualdade racial e sem proteção adequada. A instabilidade não é algo temporário, trata-se da norma estrutural em uma economia que opera com altas taxas rotatividade e desemprego crônico. O capital lucra com o excedente da força de trabalho e o Estado desempenha o papel de regulador dessa exclusão, agindo como intermediário por meio de medidas compensatórias ou reprimindo-a quando necessário.

Braga (2012) revisita o conceito de exército industrial de reserva ao destacar que sua função do capitalismo neoliberal vai além de regular a oferta de trabalho. Ele passa a atuar principalmente como um mecanismo político para

gerar conformidade e divisão dentro da classe trabalhadora, criando identidades marcadas pelo medo, pela precariedade e pela falta de perspectiva futura. O precariado é apresentado como a versão moderna da pauperização estrutural, não apenas como resultado da exploração, mas como uma condição necessária para a acumulação de riquezas na era contemporânea.

Netto (2009) também contribui para o entendimento da pauperização da classe trabalhadora no contexto atual do capitalismo marcado por uma crise estrutural profunda na economia financeirizada impulsionada pela ideologia neoliberal dominante. O autor, em consonância com Marx e Engels, argumenta que pauperização não se resume apenas ao aspecto econômico, ele deve ser visto como resultado da crise civilizatória promovida pela sociabilidade burguesa que converte as conquistas do trabalho em vestígios insignificantes e força as massas a viverem numa condição degradante e sem direitos fundamentais.

Em sua análise, a precarização do trabalho é a consequência direta da crise do valor-trabalho. A dificuldade do sistema capitalista em manter níveis de lucratividade estáveis acaba resultando em uma maior exploração dos trabalhadores bem como na exclusão de muitos trabalhadores do ciclo produtivo. Essa dinâmica não somente aumenta os índices de desemprego e informalidade, mas também destrói a centralidade social do trabalho, convertendo um número significativo de indivíduos ao *status* de dispensáveis.

Essas circunstâncias de precarização não são mais consideradas exceção, elas representam uma necessidade do sistema capitalista em crise de ter um contingente de trabalhadores disponíveis cada vez maior e mais flexíveis para se ajustar à lógica da exclusão social crescente. Segundo Netto (2009), o neoliberalismo modifica esse processo ao promover uma mentalidade individualista e conformada, responsabilizando os próprios trabalhadores por sua situação de pobreza e apresentando a precarização como uma oportunidade empreendedora. Assim, a precarização vem acompanhada por um intenso processo de alienação ideológica que mina a consciência de classe.

O autor supracitado adverte que a nova morfologia da pobreza no capitalismo tardio já não se resume apenas à privação material, agora está ligada à desintegração dos laços sociais, à diminuição dos direitos sociais e ao esvaziamento das mediações coletivas de proteção. Essas mudanças indicam a barbárie se espalhando sobre toda a teia social: o Estado renuncia ao seu papel

de regulador ao mesmo tempo em que mantém suas funções de controle coercitivo para preservar a ordem econômica. O processo de pauperização não mais se limita ao empobrecimento, ele também implica na deterioração das condições de vida e da dignidade intrínseca à humanidade em nome da valorização do capital. É nesse sentido que Marx (2011, p. 146) afirma que a “ideia de que o pauperismo é a miséria da qual os próprios trabalhadores são culpados, e ao qual, portanto não se deve prevenir como uma desgraça, mas antes reprimir e punir como um delito”.

Para Antunes (2018), a precarização do trabalho é uma característica intrínseca do capitalismo em sua era de financeirização e domínio neoliberal. O autor observa que sob essa perspectiva, o emprego deixa de ser regulado por vínculos sólidos com direitos sociais assegurados, e passa a se estruturar em modalidades como trabalho intermitente, serviços terceirizados e informais. Esses diferentes tipos de trabalho não só diminuem os custos da força de trabalho para as empresas, como também fragmentam a classe trabalhadora ao minarem a interligação entre os trabalhadores e dificultarem a ação coletiva. Como afirma Antunes (2018, p. 37), “o processo de precarização generalizada do trabalho, longe de ser transitório, passou a ser elemento estrutural do capitalismo em sua fase de financeirização e hegemonia neoliberal”.

Além disso, Antunes (2018) destaca a dimensão subjetiva da precarização: os trabalhadores sujeitos a essas condições desenvolvem formas de vida influenciadas pelo constante receio da exclusão e pela incorporação de uma mentalidade empreendedora individual. Esse processo de subjetivação neoliberal fortalece a responsabilização pessoal, desviando a atenção das causas estruturais subjacentes. Ao mesmo tempo cria-se uma massa de trabalhadores dispostos a aceitar jornadas longas e cansativas, sem horário fixos, baixos salários e falta de benefícios em troca da sobrevivência.

O autor analisa que a autogestão da miséria produz uma espécie de servidão moderna: “o trabalho servil contemporâneo convive com o desemprego estrutural e com a superexploração, criando uma subjetividade marcada pelo medo, pela exaustão e pela ausência de horizontes” (ANTUNES, 2020, p. 45). Essencialmente a instabilidade não fica restrita ao contrato empregatício, mas atravessa a maneira como as pessoas se veem, bem como se inserem na sociedade.

A análise do autor estabelece uma relação entre a precarização e a expansão ampliada do capital: a flexibilização dos vínculos trabalhistas e o trabalho informal funcionam como uma reserva de força de trabalho barata que disciplina os trabalhadores em geral. A proliferação de formas não convencionais de emprego age como um instrumento para reduzir os salários e minar a capacidade de negociação coletiva. Simultaneamente, as políticas governamentais frequentemente tentam gerenciar essa precariedade por meio de programas isolados de qualificação ou benefícios mínimos sem lidar com a causa estrutural subjacente ao problema. Segundo Antunes (2020), enfrentar a precarização não exige apenas leis mais protetivas, mas também um plano que desafie a natureza do trabalho. Em suas palavras: “A superação da precarização estrutural implica repensar a própria função social do trabalho, rompendo com a lógica de economia mercantil que o reduz a mercadoria descartável” (ANTUNES, 2018, p. 102).

Ao longo do texto percebe-se o conflito evidente entre as distintas classes sociais: o trabalhador, enfrentando condições que o tornam mais embrutecido, tem como objetivo principal buscar uma vida mais digna ao romper com a exploração, ao passo que o detentor dos meios de produção precisa do acúmulo do mais trabalho para que haja a valorização do valor dentro da lógica capitalista. Engels (2009, p. 47) destaca que desafiar os interesses da classe burguesa é fundamental para libertação dos trabalhadores. É nesse contexto que o autor reitera a importância da união dos trabalhadores como uma classe capaz de questionar as estruturas de propriedade, poder e opressão que mantêm a dominação.

Os operários devem, portanto, procurar sair dessa situação que os embrutece, criar para si uma existência melhor e mais humana e, para isso, devem lutar contra os interesses da burguesia enquanto tal, que consistem precisamente na exploração dos operários. Mas a burguesia defende seus interesses com todas as forças que pode mobilizar, por meio da propriedade e por meio do poder estatal que está à sua disposição. A partir do momento em que o operário procura escapar ao atual estado de coisas, o burguês torna-se seu inimigo declarado.

Além disso, ao enfatizar que a burguesia utiliza variados recursos, propriedade privada e Estado, por exemplo, para proteger seus interesses, é evidenciada a natureza conflituosa do sistema capitalista de produção: a

estrutura estatal e jurídica não são neutras, mas instrumentos de preservação da exploração. Assim que o trabalhador busca se libertar dessa lógica, ele se tornará alvo de opressão ou controle político, pois sua liberdade plena representa uma ameaça à reprodução do capital. É fundamental compreender que qualquer avanço real para os trabalhadores envolve desafiar a suposta neutralidade das instituições e confrontar diretamente o poder da classe burguesa. A luta não se limita a reivindicações específicas, é um processo histórico de confrontação com a lógica estruturante da exploração. Em última instância, a verdadeira humanização da vida dos trabalhadores ocorrerá apenas quando eles se unirem como um grupo capaz de disputar o controle social. Enquanto a burguesia proteger seus privilégios atuais, os trabalhadores estarão vistos como uma ameaça a ser combatida. Nesse contexto, Engels (1999, p. 247) assevera “[...] nas circunstâncias atuais, o operário só pode salvar sua condição humana pelo ódio e pela rebelião contra a burguesia”.

2.3 A crise estrutural do capital, o desemprego crônico e o processo de destrutividade da classe trabalhadora

A ideia de crise no sistema capitalista não se limita a oscilações temporárias de curto prazo, pelo contrário, possui uma natureza estrutural profundamente enraizada na lógica da acumulação e na dinâmica entre capital e trabalho. Interpretações liberais consideram as crises como momentos de desvio ou falha que podem ser corrigidos por meio de pequenos ajustes, como políticas monetárias, reformas fiscais ou mudanças no mercado. Enquanto uma perspectiva mais crítica, destaca a crise como uma parte estrutural do funcionamento do capitalismo e serve como tentativa de restabelecer, mesmo que temporariamente, as condições de valorização do capital.

Mészáros (2011a) vai além ao destacar que se enfrenta uma crise estrutural tão profunda que o capital, em sua forma atual, revela limitações sistêmicas para integrar totalmente os trabalhadores na produção. Isso sugere que a crise não é apenas cíclica, ela é também histórica. O próprio processo da valorização, ao buscar por inovação e automatização, tende a reduzir a massa de trabalho necessário, produzindo excedente permanente. A crise estrutural, então, se revela como uma escassez nas possibilidades de expansão

compatíveis com o pleno emprego, impondo reestruturações que aprofundam a precarização e a exclusão. Para Mészáros (2011a, p. 217), “o capital é incapaz de assegurar as condições universais de reprodução da vida humana”.

Um dos conceitos centrais da crítica marxista em economia política é o de Composição Orgânica do Capital (COC). No primeiro livro d'O Capital, Marx (2013) indica que a COC é definida pela relação entre o capital constante, “trabalho morto”, isto é, investido em equipamentos de produção como máquinas e matéria-prima; com o capital variável, por sua vez, “trabalho vivo”, investido em força de trabalho. A fórmula $COC = c/v$ representa a proporção entre os elementos que não geram mais valor, capital constante, e o único que gera mais valor, o capital variável, o trabalho humano. O lucro excedente é continuamente reinvestido no capital constante. À medida que mais recursos são direcionados para o capital constante, como máquinas e tecnologias em geral, há uma diminuição na necessidade de trabalho vivo, dos trabalhadores, resultando em um aumento de indivíduos disponíveis para serem inseridos no processo produtivo, formando, assim, a superpopulação relativa ou exército industrial de reserva.

Segundo Marx (2013), a orientação do capital é direcionada cada vez mais para o investimento em máquinas em detrimento do investimento em força de trabalho. Isso acontece porque a competição pressiona os capitalistas a buscarem maior produtividade por meio da automação e da inovação tecnológica. Contudo, esse movimento traz consigo uma contradição intrínseca: quanto maior a dependência do capital em relação às máquinas, menor é sua base de exploração do trabalho humano, que é a fonte de mais valor. O autor caracteriza esse processo como um aumento na composição orgânica do capital, e isso leva inevitavelmente a uma diminuição da taxa de lucro se todas as demais condições permanecerem as mesmas. A longo prazo, essa contradição se torna insustentável, uma vez que o lucro é obtido através da extração de mais valor do capital variável. Se esse diminui proporcionalmente, a taxa de lucro tende a cair. Assim a lógica do capital mina a sua própria condição de valorização. Nesse contexto, Marx (2017, p. 231) afirma “As crises são o modo violento pelo qual se resolve por algum tempo essa contradição.”

O sistema capitalista impulsiona constantemente o progresso técnico-científico e produtivo, no entanto, é incapaz de orientar este progresso para uma

direção emancipatória. Este progresso não tem como objetivo final atender às necessidades humanas, mas buscar a valorização do capital. Em outras palavras, acumular riquezas por meio da exploração do trabalho assalariado. As forças produtivas crescem dentro de um conjunto de relações sociais que colocam barreiras ao seu próprio desenvolvimento.

Trata-se, portanto, de demonstrar que essa contradição é intrínseca ao sistema capitalista, não sendo algo acidental nem passível de resolução dentro da sua lógica. O capital estimula a inovação e a ampliação dos meios de produção, porém dentro da lógica da propriedade privada, da concorrência e da busca incessante por lucro. Quando esse impulso rumo ao crescimento se choca com a capacidade da sociedade de consumir aquilo que é produzido, seja por conta da concentração de renda, da miséria ou do desemprego, o sistema enfrenta uma crise inevitável. Consequentemente, aquilo que inicialmente visava ser um avanço social se transforma em destruição: mercadorias são descartadas, empresas quebram, trabalhadores são demitidos; o sistema entra em crise. Em situações como essas as crises não são eventos raros, mas mecanismos recorrentes usados pelo capital para recuperar sua lucratividade através da eliminação do capital excedente, da redução dos salários e do aumento da exploração.

Marx (2013, p. 307) assevera

“Mas o capital tem um único impulso vital, o impulso de se autovalorizar, de criar mais-valor, de absorver, com sua parte constante, que são os meios de produção, a maior quantidade possível de mais trabalho. O capital é trabalho morto, que, como um vampiro, vive apenas da sucção de trabalho vivo, e vive tanto mais quanto mais trabalho vivo suga”

Com o aumento da COC, o capital variável torna-se proporcionalmente menor. Isso significa que mesmo que o capitalista consiga obter mais valor absoluto ou relativo, por exemplo, aumentando a jornada de trabalho ou a intensidade do trabalho realizado, existem limites claros para essa extração adicional de valor. Como consequência direta desse cenário, a taxa de lucro tende a cair, gerando pressões internas para novas formas de exploração, seja através de expansão geográfica, financeirização ou desregulação do trabalho. Além disso, há uma tendência à financeirização das operações

comerciais e à flexibilização das leis trabalhistas como estratégias emergentes para manutenção dos lucros diante desse contexto adversamente crescente.

Marx (2013) reconheceu essa tendência como uma lei histórica do capital, também reconheceu que essa lei pode ser temporariamente mitigada por contratendências, tais como a redução dos custos de produção, a intensificação da exploração da força de trabalho e o processo de expansão imperialista, no entanto esses fatores apenas adiam o inevitável embate central do sistema do capital: ele depende do trabalho enquanto simultaneamente o suprime.

A oposição entre capital e trabalho assalariado desenvolve-se, assim, até sua plena contradição. É no interior desta que o capital aparece como meio não somente de depreciação da capacidade viva de trabalho, mas também como meio de torná-la supérflua. Em determinados processos isso ocorre por completo; em outros, esta redução se efetua até que se alcance o menor número possível no interior do conjunto da produção (MARX, 1994, p. 106).

As crises são, portanto, o resultado da incompatibilidade entre a lógica de valorização do capital e a realidade da produção social, elas acontecem quando a valorização se torna inviável. Durante períodos de crise econômica, acontece destruição de capitais excedentes, desvalorização de mercadorias, falências, desemprego e aumento da pobreza. Paradoxalmente, essa fase preparatória desencadeia um novo ciclo de acumulação ao reduzir os salários dos trabalhadores, eliminar concorrentes e concentrar a riqueza nas mãos dos poucos capitalistas. Assim sendo, as crises desempenham um papel regenerador, embora tragam consigo impactos sociais extremamente devastadores.

Essas críticas apontam para o cerne da crítica ao capital: a maneira como a produção é estruturada dentro do sistema capitalista resulta, inevitavelmente, em uma inconformidade entre o potencial de produção e o que realmente é produzido na prática. Esses conflitos se manifestam através de crises econômicas, exclusão social, de degradação social e ambiental. A superação dessa lógica não se reduz em fazer reformas pontuais, faz-se necessário realizar uma transformação radical nas relações sociais existentes, isto é: uma revolução que permita o pleno desenvolvimento das capacidades produtivas em prol das necessidades humanas genuínas, em vez da busca incessante pela valorização do capital.

Na fase inicial do capitalismo, o capitalismo teve um papel de grande transformação na sociedade. Marx (2013) observa que o capitalismo trouxe consigo mudanças significativas nas relações econômicas comparado aos sistemas anteriores como o feudalismo: incentivando o crescimento urbano ao dissolver os laços servis pré-existentes, impulsionando a industrialização, modernizando os meios de produção e aumentando consideravelmente a capacidade produtiva da humanidade. O desenvolvimento da indústria moderna, da ciência aplicada à técnica e da racionalização dos processos produtivos está, em grande parte, associado à lógica de valorização do capital. Desta maneira, o capital age como um catalisador histórico rompendo as limitações das estruturas sociais passadas, estabelecendo um mercado globalizado, incentivando a competição, difundindo o trabalho abstrato e tornando universal os princípios técnicos da produção.

No entanto, a mesma lógica que impulsiona o avanço das forças produtivas possui um limite estrutural embutido em si mesmo. O capital não gera riqueza para satisfazer as necessidades humanas, em vez disso, busca aumentar o seu valor investindo para produzir mais valor, colocando todos os aspectos da vida social sob a lógica do lucro e da acumulação de riquezas. Quando o desenvolvimento técnico, científico e produtivo atinge um determinado ponto, a contradição entre esse crescimento e as relações sociais de produção capitalistas torna-se mais evidente. O crescimento das forças produtivas supera o ritmo em que as condições sociais de consumo podem acompanhar. À medida que a produtividade do trabalho aumenta, com o trabalho humano sendo gradualmente deixado de lado como fonte principal de mais-valia, os investimentos em tecnologia levam ao desuso o trabalho humano e resultam em uma grande quantidade de trabalhadores excedentes no sistema, ou seja, desempregados ou subutilizados. A abundância potencial gerada pela tecnologia entra em conflito direto com a escassez estrutural imposta pela economia baseada na mercadoria.

Neste momento, é que o capital mostra sua natureza ambígua e contraditória. Enquanto contribui para criar as bases necessárias para uma organização racional da produção e da sociedade em geral, também impede a realização completa desse projeto por estar preso à lógica da exploração, da concorrência e da propriedade privada dos meios de produção. A inovação

tecnológica, por exemplo, poderia potencialmente diminuir a carga horária do trabalho e melhorar as condições de vida para todos, no entanto, sob o sistema capitalista, ela tende a resultar na exclusão dos trabalhadores do processo produtivo, na precarização das relações trabalhistas e no aumento das desigualdades sociais. A automação dos processos de produção não libertando o ser humano do trabalho alienante, em vez disso, o sujeita a novas formas de dominação e controle. Essa dinâmica torna o capital uma barreira objetiva para o progresso da humanidade: impede que o conhecimento acumulado ao longo da humanidade se transforme em benefícios compartilhados coletivamente.

De tempos em tempos, o capital enfrenta sua própria contradição. Quando isso acontece não há uma realocação da produção conforme as necessidades sociais. A crise é resolvida pela eliminação do capital excedente pelo fechamento das empresas pela intensificação da exploração. E assim ocorre uma maior concentração da riqueza em um movimento regressivo no qual o sistema sacrifica vidas, trabalho e recursos para restaurar as condições da acumulação.

Diante dessa contradição inerente ao sistema econômico capitalista em que o capital atua como um impulso e ao mesmo tempo um obstáculo para o progresso de suas forças produtivas, faz-se necessário revisitar a análise crítica de Mészáros (2011) que aprofunda e atualiza os conceitos desenvolvidos por Marx à luz das mudanças atuais. Para o autor, a crise nas sociedades capitalistas avançadas não é temporária ou passageira, é vista como uma crise estrutural do capital como um todo que afeta não só o aspecto econômico, mas também os fundamentos sócio-políticos, ambientais e culturais da sociedade. É possível inferir que o capital atinge uma etapa em que não pode mais conciliar a necessidade de acumulação com as demandas básicas da sociedade para sua reprodução. Isso marca um período de esgotamento histórico com contradições cada vez mais intensas. Neste contexto, é crucial analisar mais detalhadamente como o autor compreende a crise do capital como um modo histórico de sociabilidade que já não pode mais intermediar efetivamente as forças produtivas e a sociedade, colocando em risco a própria continuidade da existência humana nos marcos da lógica capitalista.

A teoria da crise estrutural do capital, conforme explicada por Mészáros (2011) é considerada uma das importantes contribuições da teoria

crítica atual para entender o colapso em andamento das bases materiais e sociais da sociedade capitalista. Além das crises que Marx já tinha identificado como parte essencial da dinâmica do capital, momentos de interrupção temporária da acumulação seguidos por períodos de recuperação, Mészáros sugere que o capitalismo entrou em uma fase, desde meados do século XX, na qual suas contradições fundamentais se intensificaram drasticamente até se tornarem permanentes, orgânicas e insolúveis dentro do sistema de reprodução do capitalismo. Mészáros (2011, p. 49, grifo do autor) afirma

No período da ascendência global do capital, as crises irrompiam na forma de “grandes tempestades” (Marx), seguidas por fases relativamente longas de *expansão*. O novo padrão, com o fim da era da ascendência histórica do capital, é a crescente frequência das fases de *recessão* tendendo a um *continuum em depressão*”.

A descrição de Mészáros (2011) parte da ideia de que a crise atual afeta todos os fundamentos estruturais do sistema, incluindo economia, política, cultura e a reprodução social em sua totalidade, não se restringindo apenas à recessão econômica, mas sendo uma crise no metabolismo social controlado pelo capital, ou seja, na maneira como a sociabilidade é estruturada sob a lógica da acumulação. Durante os últimos séculos o capital conseguiu se expandir mundialmente de várias maneiras diferentes, tornando-se mais flexível em sua estrutura e adaptando-se às mudanças de cenário ao mesmo tempo em que reformulava suas formas de dominação. Contudo, essa capacidade de se adaptar está perdendo sua efetividade. Os recursos disponíveis para postergar ou adiar as contradições do sistema estão se esgotando gradualmente, enquanto isso, a mediação do capital entre produção e vida social está se tornando cada vez mais desequilibrada.

Para Mészáros (2011, p. 795, grifos do autor)

“Assim, não há nada especial em associar-se capital a crise. Pelo contrário, crises de intensidade e duração variadas são o modo *natural* de existência do capital: são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação. Nesse sentido, a última coisa que o capital poderia desejar seria uma superação *permanente* de todas as crises, mesmo que seus ideólogos e propagantistas frequentemente sonhem com (ou ainda, reivindicuem a realização de exatamente isso).”

O autor destaca que a análise do capital revelou uma contradição estrutural ainda mais acentuada na atual fase do sistema capitalista. Ele argumenta que o capital deixou de ser apenas um obstáculo relativo ao avanço social, agora representa um real ameaça à própria existência da humanidade. Os impactos ambientais devastadores, o desemprego crônico, a dominação parasitária financeira da economia, a transformação da vida em mercadoria e a produtividade voltada para fins estranhos à vida humana são exemplos dessa barreira imposta pelo capital. Assim sendo, a crise estrutural do sistema capitalista também afeta diretamente o conceito de tempo. O tempo humano torna-se subjugado às demandas do capitalismo que visa acelerar o processo produtivo e reduzir custos ao intensificar o trabalho e explorar os recursos disponíveis ao máximo. Entretanto, ao seguir essa lógica o capital cria um desequilíbrio entre o tempo necessário para as atividades essenciais à reprodução social, tais como educação, cuidado, descanso, acesso à cultura e contato com a natureza e o tempo ditado pela busca incessante da valorização. Como consequência desse descompasso, se observa uma deterioração progressiva das condições de vida em âmbito global. Nessa direção afirma Mészáros (2011, p. 96, grifos do autor)

Antes de mais nada, é necessário insistir que o capital não é simplesmente uma “entidade material” [...] mas, *em última análise, uma forma incontrolável de controle sociometabólico*. [...] estrutura “totalizadora” de controle à qual tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua “viabilidade produtiva”, ou perecer, caso não consiga se adaptar.

A financeirização da economia é pela economia liberal como uma solução para as crises na produção, no entanto para Mészáros (2011) essa abordagem é considerada uma das formas mais destrutivas da crise estrutural. O capital fictício está cada vez mais separado da produção real e isso resulta na criação de bolhas especulativas e mecanismos de endividamento que aumentam a desigualdade e desorganizam as economias nacionais, além disso, também submetem os Estados aos interesses dos mercados financeiros. A dominação do capital financeiro não representa um avanço em relação aos limites da produção material, pelo contrário apenas intensifica o descompasso entre a produção e o consumo socialmente necessário. A reprodução do capital não se limita mais à produção de mercadorias, agora se expande por meio da

especulação, da acumulação por espoliação, da privatização de bens públicos e da financeirização da vida cotidiana. Essas são táticas usadas para prolongar o funcionamento de um sistema que já não tem bases sólidas para se manter.

Na esfera da política, a crise estrutural aparece na falência dos modelos tradicionais de representação da democracia liberal. Segundo Mészáros (2011), a separação entre a esfera política e a econômica, que é característica do sistema capitalista, torna-se cada vez mais insustentável à medida que o poder econômico se concentra a tal ponto que começa a ditar diretamente a agenda política. Os parlamentos ficam submissos aos interesses corporativos, enquanto o Estado acaba servindo como meio de reprodução da lógica do capitalismo. Com frequência, em flagrante desacordo com os interesses da sociedade, a soberania popular é enfraquecida, os direitos sociais se transformam em privilégios passíveis de serem reduzidos e o cenário político é dominado por opções autoritárias tecnocráticas ou populistas de direita que tentam lidar com o mal-estar social sem questionar as bases da crise vigente. A crise estrutural do capital não só revela uma crise no modelo estatal como também na própria legitimidade do poder estabelecido.

Mészáros (2011, p. 106) declara que “A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”. O Estado acaba por desempenhar um papel ambíguo e contraditório na sociedade atual. Por um lado, é visto como responsável por lidar com crises e manter a ordem social para garantir o funcionamento continuado do sistema econômico em face de suas contradições crescentes, por outro lado demonstra estar cada vez mais incapaz de abordar as raízes profundas da crise de forma efetiva já que está intrinsecamente ligado à lógica do sistema que originou essa crise.

O autor defende que no capitalismo o Estado não atua como um mediador neutro entre diferentes interesses, ao contrário, é uma entidade funcional à dominação do capital. Sua estrutura e suas funções são projetadas de forma a garantir as condições gerais de acumulação, inclusive através da repressão, da desmobilização social e da organização de formas ideológicas de construção de consenso. Em momentos de crise, essa função é agravada, o

Estado intervém para resgatar bancos e empresas⁹, acalmar possíveis convulsões sociais, desmontar políticas públicas existentes, além de intensificar a mercantilização da vida. Nas palavras do autor “O capital não pode existir sem um aparato de Estado que funcione como seu instrumento de dominação, ainda que sob o disfarce da ‘representação democrática” (Mészáros, 2011a, p. 751).

No contexto da crise estrutural em questão, é mais fácil perceber esse papel protetor do Estado se tornar mais evidente: medidas adotadas visando redução dos gastos públicos, as chamadas políticas de austeridade; transferência para instituições privadas, as privatizações; o desmonte dos sistemas de proteção social e os ataques aos direitos trabalhistas não são apenas escolhas políticas isoladas ou deslizes ocasionais por parte do governo, ao contrário são manifestações claras da maneira como o Estado opera, servindo como uma extensão natural das necessidades do sistema capitalista em tempos de crise.

Uma vez que o capital não tem mais condições suficientes para garantir por si só sua lucratividade contínua necessária para sua própria reprodução, transfere essa responsabilidade ao Estado moderno, coletivizando os ônus entre toda sociedade enquanto mantém dos lucros majoritariamente nas mãos de sócios capitalistas. Isso contribui para a manutenção da desigualdade social e fragiliza o tecido social. No entanto, o Estado enfrenta problemas durante esse processo, pois perde legitimidade política e acaba sendo dominado por interesses privados atuando como se estivesse em um estado de exceção continuamente.

A integração entre capital e Estado não é algo temporário, reflete o esgotamento histórico da forma Estado como meio de mediação social. Há um deslocamento do papel do Estado como agente de equilíbrio ou justiça distributiva para um agente que promove a barbárie ao impor políticas de austeridade e precarização do trabalho em detrimento dos interesses da maioria e pela militarização dos territórios. Ao fazer isso acontecer, não mostra sua falta de técnica ou moralidade, mas a incompatibilidade estrutural de seu caráter com qualquer plano de libertação social.

⁹ A título de ilustração, ano passado, a loja Americanas informou que, após acordo, obteve um desconto de mais de R\$ 500 milhões em uma dívida total de R\$ 865 milhões com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

A crise estrutural do capital coloca o Estado no cerne de outro dilema, a falência como intermediário político entre capital e trabalho. Assim, Mészáros (2011, p. 107) afirma “O Estado moderno constitui a única estrutura corretiva compatível com os parâmetros estruturais do capital como modelo sociometabólico. Em suma, o Estado não é simplesmente um espaço vazio a ser ocupado, ele é uma das formas históricas essenciais de manutenção do capitalismo em funcionamento. Preservar o Estado significa perpetuar o ciclo destrutivo do capital. Portanto, diante da crise estrutural é uma incoerência acreditar no Estado como solução, pois isso se configura como uma armadilha ideológica. Reformar o Estado, dentro dos limites do capital, é insuficiente, posto que implica apenas em torná-lo mais eficiente na gestão das contradições do sistema. Para enfrentar a crise, conforme Mészáros, não seria pela simples abolição do Estado, ao contrário seria pela criação de uma nova estrutura social fundamentada no controle coletivo da produção.

Outro elemento central da crítica do autor em tela é questão do desemprego crônico. O desemprego crônico é uma reflexão das contradições estruturais do sistema de produção capitalista e revela uma dinâmica muito mais profunda e duradoura do chamado desemprego momentâneo ou comum. Enquanto este último está correlacionado com variações cíclicas da economia, como períodos de recessão temporária ou crises de demanda, o desemprego crônico está relacionado com um fenômeno constante e sistemático, resultante da própria lógica interna do capitalismo, principalmente em seu momento de crise estrutural. Ele não é apenas uma anomalia temporária, é uma característica fundamental do sistema que demonstra como o capital não é capaz de absorver o trabalho que ele mesmo exclui através do aumento da produtividade e da automação das cadeias globais de produção em busca constante de mais valor.

O desemprego de longa duração está diretamente ligado à crise estrutural do sistema capitalista que enfrenta limitações históricas em sua capacidade de crescimento sem prejudicar suas próprias bases materiais. Mészáros (2011, p. 889) observa que “a reprodução ampliada do capital não exige mais, como antes, o aumento constante do emprego, mas, ao contrário, a sua contenção permanente, como forma de preservar a rentabilidade”. Dessa forma, o crescimento econômico já não resulta da criação generalizada de

empregos como antes, mas na ampliação da produtividade através da incorporação de tecnologias que substituem a força de trabalho.

A alta taxa de desemprego crônico se destaca também porque afeta não apenas trabalhadores menos qualificados como anteriormente, mas permeia toda estrutura social, gerando precarização, subemprego, informalidade e destruição de direitos. Mészáros (2011, p. 333) afirma “[...] então o desemprego em massa começa a lançar uma sombra realmente ameaçadora, não somente sobre a vida socioeconômica de um ou outro país, mas sobre todo o sistema do capital”. Além disso, amplia os processos de subjetivação caracterizados pela incerteza, pelo medo da exclusão e pela responsabilização individual pelo fracasso, aspectos fundamentais da ideologia neoliberal. Portanto, ele representa um sistema que não é mais capaz de integrar de maneira estável uma grande parcela da população ao processo produtivo. A sua persistência evidencia o fracasso ao longo dos anos da promessa capitalista relacionada ao progresso social através do trabalho assalariado.

E, mais importante de tudo, a ação humana que se encontra no lado dos que sofrem as consequências já não é constituída pela multidão socialmente impotente, apática e fragmentada de pessoas “desprivilegiadas”, mas por todas as categorias de trabalhadores, qualificados ou sem qualificação: ou seja objetivamente o total da força de trabalho da sociedade (MÉSZÁROS, 2011, p. 322-323)

O desemprego crônico é um dos limites absolutos do capital porque evidencia o esgotamento histórico da capacidade de empregar de maneira efetiva os trabalhadores disponíveis. Enquanto o desemprego temporário ocorre durante períodos de recessão econômica e geralmente é revertido com o retorno do crescimento econômico, o desemprego crônico é mais estrutural e permanente, não é apenas um problema momentâneo, mas uma característica constante da forma como o capital se acumula em fase mais avançada. O aumento do desemprego se tornou uma característica fundamental em tempos de crise para o capital, isso indica que o capitalismo está constantemente buscando aumentar seus lucros através da automação e reestruturação produtiva enquanto reduz a regulamentação sobre o trabalho humano. O desemprego prolongado mostra claramente o conflito central entre o avanço das forças produtivas e as consequências da lógica destrutiva da

valorização do valor, apontando para os limites históricos intransponíveis do sistema.

Além disso, o desemprego crônico também se configura como uma das tendências mais explosivas no sistema capitalista porque compromete as condições básicas de sobrevivência da classe trabalhadora e acentua as tensões sociais e políticas existentes. À medida que cada vez mais trabalhadores são considerados desnecessários para o sistema capitalista surge uma intensificação das desigualdades econômicas, um aumento da pobreza e um enfraquecimento da coesão social, criando situações que favorecem o aumento da violência estrutural e, conseqüentemente da barbárie, ao mesmo tempo alimentando contradições explosivas que ameaçam seriamente a estabilidade do próprio sistema. Como Mészáros (2011, p. 752) adverte: “a crescente marginalização estrutural de grandes contingentes humanos sinaliza que o capital perdeu sua capacidade de integrar minimamente a sociedade sob sua hegemonia”.

Antunes (2015) explora, de forma atualizada, os conceitos de trabalho precarizado, intermitente e fragmentado como reflexos da transformação do mundo do trabalho sob a supremacia agressiva e destrutiva do capitalismo moderno. Esses conceitos não se limitam a alterações superficiais ou circunstanciais do trabalho, representam a evolução do trabalho assalariado em um contexto permeado pela financeirização da economia globalizada e pela crescente utilização de plataformas digitais nos serviços prestados.

O trabalho precarizado refere-se à crescente falta de estabilidade e garantias que caracterizam a relação entre o capital e o trabalho no mundo moderno. Segundo Antunes (2015), essa instabilidade não é uma anomalia, mas uma característica essencial da lógica de acumulação atual, na qual o capital procura tornar as condições de contratação, remuneração e proteção dos trabalhadores as mais flexíveis possíveis, visando reduzir custos e expandir os lucros. A diminuição dos direitos trabalhistas, a grande informalidade e a terceirização desenfreadas são exemplos tangíveis dessa falta de estabilidade. Antunes assevera (2015, p. 38) “A precarização é o resultado de um processo regressivo em que os direitos conquistados historicamente vão sendo dilapidados sob o discurso da modernização e da eficiência”.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituída através do Decreto-lei Nº 5.452, de 1º de maio de 1943, sob o governo de Getúlio Vargas, instaurou um conjunto de marcou um avanço significativo na formalização dos direitos trabalhistas ao instituir um conjunto de proteções essenciais para os trabalhadores. Trouxe importantes avanços ao estabelecer limites para a jornada de trabalho em até oito horas diárias, garantir direitos como descansos remunerados semanais, férias anuais com acréscimo de um terço do salário, licença maternidade, estabilidade no emprego em casos específicos e a indenização por dispensa sem justa causa. Além disso, reconheceu a importância dos sindicatos e tornou obrigatória a carteira de trabalho para formalizar as relações entre empregadores e empregados, reduzindo, ainda que parcialmente, as práticas de exploração extrema.

De acordo com a referida lei (BRASIL, 1943)

“Art.443 - O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito, por prazo determinado ou indeterminado, ou para prestação de trabalho intermitente.

Art 452 A - O contrato de trabalho intermitente deve ser celebrado por escrito e deve conter especificamente o valor da hora de trabalho, que não pode ser inferior ao valor horário do salário mínimo ou àquele devido aos demais empregados do estabelecimento que exerçam a mesma função em contrato intermitente ou não.

§ 1º O empregador convocará, por qualquer meio de comunicação eficaz, para a prestação de serviços, informando qual será a jornada, com, pelo menos, três dias corridos de antecedência.

§ 2º Recebida a convocação, o empregado terá o prazo de um dia útil para responder ao chamado, presumindo-se, no silêncio, a recusa.

§ 3º A recusa da oferta não descaracteriza a subordinação para fins do contrato de trabalho intermitente.

§ 4º Aceita a oferta para o comparecimento ao trabalho, a parte que descumprir, sem justo motivo, pagará à outra parte, no prazo de trinta dias, multa de 50% (cinquenta por cento) da remuneração que seria devida, permitida a compensação em igual prazo.

§ 5º O período de inatividade não será considerado tempo à disposição do empregador, podendo o trabalhador prestar serviços a outros contratantes.

§ 6º Ao final de cada período de prestação de serviço, o empregado receberá o pagamento imediato das seguintes parcelas: I - remuneração; II - férias proporcionais com acréscimo de um terço; III - décimo terceiro salário proporcional; IV - repouso semanal remunerado; e V - adicionais legais.

§ 7º O recibo de pagamento deverá conter a discriminação dos valores pagos relativos a cada uma das parcelas referidas no § 8º deste artigo.

§ 8º O empregador efetuará o recolhimento da contribuição previdenciária e o depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, na forma da lei, com base nos valores pagos no período mensal e fornecerá ao empregado comprovante do cumprimento dessas obrigações.

§ 9º A cada doze meses, o empregado adquire direito a usufruir, nos doze meses subsequentes, um mês de férias, período no qual não poderá ser convocado para prestar serviços pelo mesmo empregador.”

Com base nos artigos supracitados da CLT, podemos inferir que trabalho intermitente é um tipo de contrato formal, no qual o trabalhador é chamado e pago de acordo com a demanda do serviço necessário, podendo também prestar serviços a outros empregadores durante os períodos de ociosidade.

Porém, a promulgação da Lei nº 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista, marcou um retrocesso na legislação trabalhista ao flexibilizar e reduzir diversos direitos historicamente adquiridos pelos trabalhadores. Com o argumento de modernizar as relações trabalhistas e fomentar a criação de empregos, essa reforma introduziu o conceito de que o negociado tem maior peso que o legislado em várias circunstâncias, diminuindo assim as proteções sociais estabelecidas. Isso significa, na prática, que acordos particulares entre patrões e trabalhadores podem valer mais que as leis, como por exemplo, esses acordos permitiram que as negociações entre empregadores e trabalhadores sobre horários de trabalho e descansos tenham mais peso do que a legislação em si, mesmo resultando em prejuízos para o trabalhador. Assim sendo, a reformulação alterou a abordagem de proteção do Direito do Trabalho ao transferir o impacto das crises econômicas para os trabalhadores e ao submeter ainda mais as condições de vida destes à lógica do capital.

Sobre o trabalho intermitente, a referida lei explica

Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria. (BRASIL, 2017)

O trabalho intermitente se configura como uma das formas mais perversas de precarização do trabalho. Sob essa modalidade não há um horário fixo nem garantia de continuidade na prestação de serviços por parte do trabalhador, ele é chamado para trabalhar apenas quando o empregador precisa e recebe salário proporcional ao tempo efetivamente trabalhado. Apesar disso,

o contrato estipula o pagamento dos diretos trabalhistas, tais como férias remuneradas e o décimo terceiro salário, mas de forma parcelada ao longo do período de serviço prestado, em vez de concedê-los integralmente após o período da contratação, o que acaba desconfigurando o propósito de segurança social previsto na CLT.

Além de toda a problemática inerente à inconstância do trabalho intermitente, um dos problemas mais graves é a possibilidade real do trabalhador receber, no final dos serviços prestados, um valor abaixo do salário mínimo porque seu pagamento está relacionado à quantidade de horas ou dias efetivamente trabalhados e não a um salário fixo garantido. Isso vai contra o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e da importância social do trabalho ao permitir que as empresas estabeleçam contratos formais sem se comprometerem com um suporte mínimo para seus trabalhadores. Em vez de garantir empregos e salários estáveis para o trabalhador, como deveria ser feito pelo contrato regular de trabalho tradicional, o contrato intermitente transfere ao trabalhador os riscos da atividade econômica e estabelece um cenário de incerteza constante em que a subsistência diária fica à mercê das convocações esporádicas do empregador. Leite e Salles (2021) afirmam que

O contrato de trabalho intermitente, na prática restringiu o acesso dos trabalhadores aos direitos sociais, afrontando diversos dispositivos constitucionais: seguro desemprego (inciso II, artigo 6º CF/88); salário mínimo (incisos IV e VII, artigo 6º CF/88); jornada de trabalho; repouso semanal remunerado (inciso XV, artigo 6º CF/88); aposentadoria (inciso XXIV, artigo 6º CF/88).

Esses novos modelos de contratação não apenas consolidam uma lógica de subemprego e fragmentação como também fortalecem um modelo econômico baseado em empregos precários e desarticulados que fragilizando a capacidade de resistência coletiva da classe trabalhadora. De acordo com Antunes (2018), em suas análises sobre o trabalho intermitente no contexto do capitalismo neoliberal, nesse contexto o trabalhador se tornou uma "peça sob demanda", disponível apenas sob demanda na lógica produtiva que prioriza ao máximo a flexibilidade em detrimento da estabilidade do emprego.

Com o avanço das novas formas de emprego informal, precário, e intermitente, a classe trabalhadora se encontra em uma situação de

desestruturação social e econômica profunda. Neste contexto, há uma constante incerteza quanto ao trabalho, aos direitos trabalhistas, bem como o esfacelamento das possíveis formas de organização coletiva. A centralidade do trabalho, conforme Marx, permanece como condição da autogênese humana, entretanto as condições atuais são cada vez mais desumanas, onde a força de trabalho é tratada como produto descartável ajustada às demandas da competitividade e à busca pela máxima produtividade possível. O ideal de inclusão através do trabalho dá lugar à realidade de vastos grupos de trabalhadores que alternam entre o desemprego, emprego informal ou subemprego, muitas vezes sem ter acesso a direitos básicos previdência, saúde, moradia ou alimentação digna. Trata-se de um processo em que a exploração não some, ao contrário, intensifica-se de modo difuso e multifacetado.

Essa nova morfologia do trabalho tem um impacto profundo na subjetividade dos trabalhadores que lidam com o constante medo da instabilidade e veem seu tempo livre corroído pela intensificação do sofrimento mental e pelo isolamento competitivo impostos por modelos de trabalho desumanos. Os laços sociais são desfeitos e substituídos por relações utilitárias e individualizadas que tornam mais difícil construir identidades coletivas e resistências organizadas. Os trabalhadores continuam a ser os responsáveis pela criação da riqueza na sociedade, no entanto encontram-se divididos em diversas ocupações precárias que os enfraquecem biológica e politicamente e os sujeitam à ameaça constante do desemprego estrutural. A ideia do neoliberalismo de proporcionar autonomia e liberdade vai desaparecendo diante da dura realidade da submissão do trabalho, ou da falta dele, e da luta pela sobrevivência sob pressão constante, uma situação que destaca a necessidade urgente de repensar as formas de organização coletiva para resistir a essa nova investida do capitalismo.

É por isso que a “Nova Ordem Mundial” é uma fantasia absurda ou uma camuflagem cínica planejada para projetar os interesses hegemônicos dos poderes capitalistas preponderantes como aspiração universalmente benéfica e moralmente recomendável da espécie humana (MÉSZAROS, 2011, p. 114).

O autor marxista defende que resolver a crise estrutural vai além da crítica ao capital e inclui também questionar a forma política estatal que o apoia.

Isso significa considerar uma mudança radical onde o controle sobre a vida social, especialmente a produção e o uso dos recursos, não esteja mais centralizado em estruturas burocráticas e hierárquicas, em vez disso deve ser exercido por meio da autogestão democrática e do planejamento coletivo.

Atualmente, a tecnologia avançada, alcançada pelo desenvolvimento das forças produtivas, poderia, teoricamente, reduzir significativamente o tempo de trabalho humano, acabar com a fome, disseminar o conhecimento globalmente, realizar atividades domésticas com tempo reduzido à metade, além de resolver diversos problemas sociais básicos. No entanto, o que se observa é o agravamento da desigualdade social, juntamente com a devastação do meio ambiente, altos índices de desemprego estrutural, bem como a transformação de todos os aspectos da vida em mercadorias.

A única forma de transcender a crise estrutural do capital é substituir as funções alienadas do Estado por formas conscientes e democráticas de autogoverno social, nas quais a política não seja mais separada da vida cotidiana e da produção material da existência (MÉSZAROS, 2011, p. 794).

Diante da destruição causada pela reorganização produtiva do capital, influenciada pela crise estrutural do capital e pelo aumento das formas de trabalho precário e fragmentado, percebe-se que o capitalismo não é capaz de assegurar nem mesmo as condições básicas para manutenção da vida em sociedade. A classe trabalhadora continua sendo a protagonista histórica, mesmo diante de tantos retrocessos, pois é ela que impulsiona os mecanismos da produção e enfrenta diretamente as contradições mais intensas do sistema capitalista. Desemprego crônico, informalidade e trabalho intermitente não são simples distorções acidentais, são reflexos naturais da crise estrutural do sistema capitalista em que vivemos.

Dentro desse contexto, fica claro que soluções de curto prazo, dentro das próprias estruturas do sistema são insuficientes e limitadas, uma vez que o capital só pode sobreviver aprofundando a barbárie social. A precarização não representa apenas uma etapa temporária do tempo histórico, mas um sistema contínuo de acumulação que se baseia na exploração intensiva da força de trabalho e na eliminação sistemática dos sistemas de proteção social.

3. A RELAÇÃO ENTRE TRABALHO E EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL

A relação entre trabalho e educação ao longo do tempo tem sido caracterizada por conflitos e contradições evidentes, mas agora ganha um novo formato em meio à crise estrutural do capital. Com o capitalismo cada vez mais incapaz de assegurar trabalhos dignos e direitos sociais básicos para todos, emerge uma nova dinâmica na educação que se adapta às demandas de um sistema econômico em decadência. Em diversos momentos históricos a educação foi vista como uma oportunidade para libertação pessoal e crescimento humano, no entanto, atualmente, ela está cada vez mais subordinada aos interesses da lógica da empregabilidade, da produtividade e da adaptação flexível às exigências do mercado. Esses novos padrões educacionais têm levado ao esgotamento gradual dos aspectos críticos da formação humana universal, resultando na mera capacitação técnica-instrumental necessária para uma inserção num mercado de trabalho instável.

Este capítulo examina a maneira como a crise estrutural do capital influencia o papel social da educação em países periféricos como o Brasil. Nesses locais marcados por desigualdades históricas, agravadas pelo avanço do neoliberalismo, observa-se mudanças significativas nas políticas educacionais ao longo das últimas décadas para atender às demandas produtivas atuais. Essas reformas têm direcionado a elaboração de currículos para priorizar o desenvolvimento de habilidades mínimas e controlar aspectos subjetivos dos estudantes visando moldar um perfil profissional adaptado aos requisitos de flexibilidade e precariedade do mundo do trabalho. Além disso, será analisado como a educação tem sido utilizada na tentativa de lidar com o desemprego estrutural ao transferir para os indivíduos a responsabilidade por seu sucesso ou fracasso sem considerar os fatores estruturais que causam a exclusão social.

3.1 O arcabouço da empregabilidade sob a égide do neoliberalismo e a formação de jovens trabalhadores

Desde o final do século XX, e principalmente nas primeiras décadas do século XXI, houve uma crescente importância atribuída ao conceito de empregabilidade nos debates sobre educação e nas políticas públicas relacionadas à formação de jovens trabalhadores. No entanto, essa ideia não surge de forma imparcial ou sem interesses envolvidos, está fortemente ligada às mudanças na produção capitalista e ao avanço do neoliberalismo que impôs uma nova lógica global para as relações entre educação, trabalho e sociedade. Empregabilidade é um conceito que desloca a responsabilidade pela entrada no mercado de trabalho mais nas mãos dos indivíduos do que no Estado ou nas estruturas sociais. Agora, é o próprio indivíduo que precisa se dedicar ao desenvolvimento das habilidades e competências exigidas pelo mercado de trabalho. De acordo com Frigotto (2006), essa visão faz parte da estratégia do capital em ajustar a educação às necessidades do novo perfil do trabalhador, um sujeito flexível e multifuncional sujeito à precariedade.

Durante a era do neoliberalismo, o mercado de trabalho passou por mudanças significativas devido ao avanço da tecnologia, a automação, a financeirização, e a reestruturação produtiva com focos na descentralização e terceirização. Nesse contexto, conforme visto no capítulo anterior, o tradicional emprego formal e estável que prevaleceu durante as décadas de expansão do modelo fordista-keynesiano foi substituído por formas de trabalho cada vez mais precárias, temporárias, e menos regulamentadas. Conforme afirma Antunes (2018), o capital atua por meio de uma tendência de uberização¹⁰ e fragmentação do trabalho que impõe um sistema de acumulação baseado na extrema flexibilização e na precarização estrutural.

Neste contexto, surge como uma justificativa ideológica para normalizar o desemprego crônico, o conceito de empregabilidade, transferindo

¹⁰ A uberização, adoção do modelo da empresa Uber nas relações de trabalho, implica em uma forma extrema de precarização laboral. Nesse contexto, ocorre uma transição dos contratos tradicionais para relações mais flexíveis e sem garantias ou benefícios trabalhistas assegurados aos trabalhadores uberizados que são tratados como autônomos sob um controle rígido e à avaliação constante via algoritmos, sem proteção social ou sindicalização.

para os trabalhadores, principalmente os jovens, a responsabilidade de se tornarem aptos ao mercado de trabalho, mesmo que este não ofereça oportunidades reais para uma inserção estável.

O conceito de empregabilidade representa uma forma ideológica do capital, em crise estrutural, em esconder as causas estruturais do desemprego persistente, como discutido por Mészáros (2011), e justificar a responsabilização individual pela situação social em que se encontra. Os trabalhadores são pressionados a melhorar constantemente suas habilidades técnicas e socioemocionais, como flexibilidade, criatividade e resiliência, que na verdade só servem para os adapta às exigências do capital. Para Lavinias (2001, p.3), o uso do referido conceito remete “às características individuais do trabalhador capazes de fazer com que possa escapar do desemprego mantendo sua capacidade de obter um emprego”

De acordo com Ramos (2001), a pedagogia da empregabilidade funciona como um tipo de controle subjetivo que ensina a lidar com a instabilidade e a rivalidade no mercado de trabalho, enfraquecendo os vínculos de ação coletiva e minando a consciência de classe. Isso resulta em uma geração de jovens trabalhadores cada vez mais frágeis e vulneráveis por conta de pressões irreais e pela falta de capacidade crítica para entender suas circunstâncias históricas. Esse processo não ocorre de maneira espontânea, ele é impulsionado por mudanças na área da educação que alinham os sistemas educacionais com as exigências da acumulação flexível. Conforme Marx e Engels (2004, p. 12)

Longe de introduzir um maior nível de incultura, o capitalismo exigiu uma crescente capacidade intelectual de todos os indivíduos, estendendo o sistema escolar, institucionalizando e aprofundando-o. Os índices de analfabetismo se reduzem drasticamente na medida em que as sociedades agrárias se transformam em indústrias, a indústria da cultura experimenta um auge importante e a fisionomia cultural da sociedade muda radicalmente em relação aos séculos anteriores (MARX; ENGELS, 2004, p. 12).

No contexto brasileiro, esse movimento se tornou mais evidente a partir dos anos 1990, com o surgimento de políticas orientadas por organizações internacionais como o Banco Mundial, OCDE e UNESCO. Esses órgãos começaram a recomendar modelos educativos baseados em competências específicas necessárias para ingressar no mercado de trabalho.

Nesse sentido, Marx (2013, p. 246) reforça o papel da educação como condição necessária para o desempenho no trabalho

Para modificar a natureza humana de modo que ela possa adquirir habilidade e aptidão num determinado ramo de trabalho e se torne uma força de trabalho desenvolvida e específica, faz-se necessária uma formação ou um treinamento determinados, que, por sua vez, custam uma soma maior ou menor de equivalentes de mercadorias. Esses custos de formação variam de acordo com o caráter mais ou menos complexo da força de trabalho. [...].

Conforme apontado por Krawczyk (2000), as mudanças no ensino médio e a ampliação da educação profissional técnica de nível médio, por meio de iniciativas como o PRONATEC e o Novo Ensino Médio, introduziram uma abordagem utilitarista na preparação dos jovens, resultando em uma visão mais limitada da educação focada exclusivamente no treinamento para empregos precários. Ao invés de incentivar uma educação crítica e integral, essas medidas acabam por fragmentar o currículo escolar, desintegrando a relação entre teoria e prática e desvalorizando as disciplinas humanísticas, comprometendo a capacidade dos jovens de compreenderem as determinações sociais complexidades que moldam nossa sociedade.

Além disso, a questão da empregabilidade está relacionada à ideia de mérito, o que poderia fazer parecer que o sucesso é resultado unicamente do esforço pessoal. Essa narrativa se revela especialmente prejudicial em sociedades com profundas desigualdades sociais, como é o caso do Brasil, onde jovens de camadas pobres enfrentam barreiras históricas ao acesso a uma educação de qualidade, à cultura e à ascensão social.

A ideologia da empregabilidade mascara tais disparidades ao funcionar como um mecanismo de culpa moral que penaliza aqueles que não conseguem se integrar ao mercado de trabalho e desvaloriza suas trajetórias como sendo resultado de falta de preparação ou desinteresse. Conforme observado por Saviani (2005), essa abordagem compromete a função social da educação como um instrumento deste processo de mudança, ao mesmo tempo que realça o papel de conformidade com o *status quo* como algo natural que contribui para a marginalização e exclusão de amplos setores da juventude trabalhadora.

Outro ponto importante a considerar é como os jovens são influenciados de forma subjetiva por essa lógica neoliberal. A ideia de se tornar um “empreendedor de si mesmo”, conforme descrito por Dardot e Laval (2016), é um dos impactos mais significativos das políticas de empregabilidade. Os jovens são encorajados a gerenciar sua vida e incorporar as demandas do mercado ao transformar suas vidas em um empreendimento pessoal. Nessa direção, afirmam os autores “O neoliberalismo opera menos pela repressão direta do que pela incitação permanente à autoexploração. É por isso que ele é tão eficaz: ele transforma os indivíduos em instrumentos voluntários de sua própria dominação” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 338).

A educação é concebida como um investimento individual e a escolaridade como um ambiente para desenvolver habilidades e competências alinhadas com as expectativas da performance profissional. Dardot e Laval, (2016, p. 351) afirmam “A escola neoliberal não educa para a cidadania ou para a crítica, mas para o desempenho. Trata-se de formar indivíduos adaptáveis, produtivos e prontos a se submeter à lógica do mercado”.

Essencialmente neoliberal, a subjetivação da classe trabalhadora jovem despolitiza suas vivências ao desviar o foco do direito garantido para uma competição por oportunidades individuais, debilitando, assim, os vínculos coletivos necessários para resistir às adversidades. Nesse sentido, “O indivíduo deve conceber a sua vida como uma empresa, como um conjunto de capitais a valorizar, como uma competição permanente com os outros e consigo mesmo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 331). O indivíduo empreendedor de si mesmo absorve os princípios do mundo dos negócios e passar a desempenhar os papéis de capital humano, gerente e produto, simultaneamente, de tal maneira a se tornar um sujeito que serve como meio de dominação e despolitização.

É importante salientar que essa lógica não se aplica apenas às esferas da educação tradicionalmente estabelecida, ela também se estende a iniciativas de formação profissionalizante dos jovens por meio de programas de estágio que seguem os mesmos preceitos de adaptação individual às exigências do mercado. Na realidade brasileira, iniciativas como o Programa Jovem Aprendiz apesar de trazerem benefícios em relação à inclusão formal inicial, também são influenciadas pela perspectiva da empregabilidade, funcionando como mecanismos que preparam os jovens para lidar com instabilidades no

emprego. O trabalho realizado por esses jovens muitas vezes é caracterizado por atividades repetitivas e de submissão, não garantindo uma trajetória contínua no mercado de trabalho, mas apenas fortalecendo a ideia de que é necessário estar sempre preparado para um mercado que não tem capacidade estrutural para absorver todos.

Assim sendo, quando se analisa como educação está relacionada ao trabalho, dentro da crise estrutural do capital, é essencial perceber que o conceito de empregabilidade não só esconde as contradições do sistema, mas também serve como meio de controle e dominação ideológica. A formação de jovens trabalhadores, dentro desse contexto, é vista como um processo no qual é necessário se adaptar à incerteza constante e à instabilidade que impossibilitam o desenvolvimento profissional baseado em direitos trabalhistas sólidos e estabilidade.

A falta de garantias mínimas de estabilidade no emprego acaba gerando ansiedade e desesperança entre os jovens que enfrentam constante pressão por alto desempenho individual. A consequência disso é a internalização do fracasso como algo pessoal e o surgimento de sentimentos de inadequação e baixa autoestima. Esses aspectos subjetivos da instabilidade é um dos elementos mais cruéis da era neoliberal, pois atua diretamente no campo simbólico minando a capacidade de resistência e a construção de projetos coletivos. O neoliberalismo acaba com a perspectiva de um porvir qualitativamente diferente para os jovens trabalhadores e os obriga a viverem focados apenas na sobrevivência imediata, o que diminui sua habilidade de se envolver politicamente no mundo.

Dessa forma, a estrutura da empregabilidade dentro do contexto do neoliberalismo deve ser vista como uma parte essencial de um plano para rearranjar a hegemonia do capital em períodos de crise profunda e duradoura. Essencialmente, trata-se de uma ferramenta ideológica que procura alinhar a educação com as novas características do mundo do trabalho. Em vez de ser uma resposta progressiva, a política de empregabilidade reproduz e intensifica a lógica da exploração e da desigualdade social, comprometendo o desenvolvimento de uma geração jovem crítica, politicamente engajada e bem organizada.

Outro exemplo a ser citado no campo educacional é a pedagogia das competências. Desde os anos 1990, surgiu uma abordagem educacional baseada nas competências que se espalhou globalmente com o apoio de organizações internacionais como o Banco Mundial e a UNESCO. Esse modelo educacional neoliberal tem sido amplamente discutido e questionado. O ensino baseado em competências redefine o propósito social da escolar a partir de uma perspectiva utilitária e instrumental. Em vez de promover a formação de indivíduos críticos capazes de entender e agir na sociedade, passa-se a dar mais importância à obtenção de habilidades técnicas, cognitivas e comportamentais voltados para o emprego, a adaptação e a flexibilização. É uma abordagem educacional que muda o foco da educação da dimensão coletiva e histórica para a ênfase na individualização da aprendizagem, priorizando o desenvolvimento de habilidades práticas em vez do pensamento crítico.

Segundo estudiosos, como Frigotto (2003), alertam que essa forma de ensino está associada à lógica da reestruturação produtiva do capital, na qual o conhecimento passa a ser limitado ao seu valor econômico. Ele passa a ser usado como meio de controle e conformidade social ao esvaziar o currículo de temas críticos e históricos. Como afirma o autor “A pedagogia das competências é expressão da negação do conhecimento sistematizado e da substituição da formação humana por treinamentos pontuais voltados ao mundo do trabalho precarizado” (FRIGOTTO, 2003, p. 14).

O incentivo à autonomia e à iniciativa dos estudantes pode parecer um aspecto positivo à primeira vista, no entanto essas práticas funcionam como normativas que moldam uma mentalidade adaptada à ideia da autoexploração pessoal. Os alunos são encorajados a adquirir habilidades como um recurso que devem gerenciar estrategicamente e assumir responsabilidade por seu próprio progresso ou insucesso acadêmico e profissional. Nesse modelo, o fracasso escolar não é interpretado como um reflexo direto das desigualdades sociais existentes, em vez disso é percebido como resultante da suposta “má gestão de si mesmo”. Ramos (2002, p. 157) assevera “A educação por competências rompe com a concepção unitária do ser humano, esvazia a dimensão crítica do conhecimento e legitima o ajustamento do trabalhador à precarização do trabalho”.

Além disso, a abordagem pedagógica centrada em competências pressupõe uma constante avaliação baseada em critérios de desempenho que divide o processo educacional em conquistas mensuráveis e quantificáveis favorecendo o que Saviani (2005) chamou de “pedagogia da eficiência”. Sob essa abordagem, o ensino é direcionado por metas tangíveis ao invés de um projeto educacional consistente com os valores de uma educação democrática. Saviani (2005, p. 193) sublinha que: “As competências, como conteúdo formativo, dissolvem a racionalidade pedagógica no pragmatismo tecnocrático, tornando a formação escolar refém da lógica empresarial.”

Por fim, essa lógica muda o foco da formação humana para a adequação ao mercado, fazendo com que a escola participe do processo de precarização do trabalho e da vida. Ao invés de contribuir para a superação da barbárie social, o ensino baseado em competências repete, no âmbito educacional, as necessidades do capitalismo, agravando as desigualdades, desmobilizando os indivíduos politicamente e minando o poder transformador da educação. Assim sendo, a crítica à pedagogia das competências está diretamente ligada a uma crítica mais geral ao neoliberalismo, e conseqüentemente à crise estrutural do capital. Para transcender essa visão, é necessário priorizar o desenvolvimento humano como objetivo central da educação, ressaltando o papel da escola como ambiente para a construção do pensamento crítico.

Diante do exposto, é viável afirmar que a orientação educacional pelas competências quando combinada com a perspectiva neoliberal da empregabilidade com a responsabilização individual constitui um dos meios mais eficientes para despolitizar o ensino e moldar a subjetividade de acordo com as demandas do mercado. Longe de promover uma educação integral que capacita as pessoas para a transformação social, ela separa o conhecimento em partes menores e desvaloriza o papel dos professores, tornando a escola um local destinado apenas a treinar habilidades que servem aos interesses de acumulação flexível do capital. A educação deixa, então, de ser um direito social ligado ao projeto de emancipação humana para se converter em mercadoria, passando a ser tratada como um produto controlado por critérios de eficiência desempenho e competição.

De acordo com Mészáros (2002), lidar com a crise do capital não pode depender apenas de medidas educacionais que simplesmente reproduzem as demandas do sistema atual, é necessário romper com os aspectos destrutivos da estrutura social capitalista. Na atualidade, a educação deve ser resgatada como uma prática transformadora que visa desenvolver indivíduos conscientes de seu contexto histórico e engajados na transformação social. É imprescindível resgatar o propósito político da educação e criar programas educacionais que se concentrem não apenas na adaptação ao mercado de trabalho, mas na formação de indivíduos com consciência histórica capazes de transformar a realidade e lutar por uma sociedade alternativa que seja capaz de superar o sistema capitalista.

Diante de um projeto social baseado na desvalorização do trabalho e na individualização da responsabilidade, percebe-se que a mudança na dinâmica entre trabalho e educação não conduz à expansão dos direitos sociais, ao invés disso tende a acentuar as desigualdades sociais e desamparar os trabalhadores. A educação, guiada pelas demandas do mercado, acaba por validar uma nova configuração do trabalho caracterizada pela irregularidade de emprego e alta rotatividade de postos.

Neste contexto, torna-se importante investigar o impacto concreto dessas mudanças na realidade brasileira, especialmente no que se refere à crescente incidência do desemprego crônico e à precarização das ocupações e formas emergentes de exclusão profissional. A análise a seguir se concentrará na situação do desemprego entre os trabalhadores no Brasil explorando as causas estruturais que perpetuam essa realidade e servem aos interesses do capital.

3.2 A situação do desemprego para a classe trabalhadora no Brasil

A questão do desemprego no Brasil tornou-se mais evidente com a implementação da nova organização produtiva e o avanço das políticas neoliberais. Essas mudanças destacam as contradições do sistema capitalista em crise estrutural de forma clara. Nos últimos anos tem sido frequente enfrentar os ciclos de instabilidade econômica no país juntamente com a desindustrialização crescente, a diminuição dos direitos trabalhistas e o

redesenho do papel do Estado. No contexto atual, o desemprego não deve ser visto como um problema que pode ser resolvido com medidas temporárias específicas, ao contrário, deve ser considerado como uma questão estrutural que assume características crônicas e persistentes, conforme indicado por Meszaros (2002) e Antunes (2018), tornando-se assim um dos pontos críticos mais sensíveis da dinâmica capitalista na sociedade.

Na realidade brasileira, atualmente, se observam índices de desemprego estrutural que foram intensificados pelas reformas neoliberais implementadas no país, como a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que congelou os investimentos sociais por duas décadas e a reformulação das leis trabalhistas, em 2017, o que levou ao aumento da informalidade no mercado de trabalho e à prática frequente da demissão e contratação intermitente, convertendo o direito ao trabalho em um privilégio instável.

As mudanças nas regulamentações de contratação e a gradual degradação CLT têm enfraquecido ainda mais a segurança dos trabalhadores e ampliado a sua vulnerabilidade diante da falta de emprego. Conforme ressaltado por Antunes (2018), o desemprego, nos dias atuais, já não se resume apenas à falta de emprego formal, trata-se agora da vivência difusa de uma forma renovada de superexploração, na qual a informalidade e a intermitência do trabalho em regime parcial tornam-se prática comuns ao invés de serem exceções. Nesse contexto, é a juventude, em especial os trabalhadores negros e trabalhadoras negras, as mulheres juntamente com a população residente nas áreas periféricas das cidades que são mais afetados pelo desemprego crônico. Esse quadro evidencia a natureza racializada, de gênero e territorial da segregação ocupacional.

Diante disso, a condição da classe trabalhadora brasileira é de extrema fragilidade, permeada por altos índices de desemprego e condições precárias, amplia-se o exército industrial de reserva, como mencionado por Marx (2013), que é essencial para manter o sistema econômico funcionando adequadamente. As mudanças constantes nas condições do mercado de trabalho brasileiro, marcado por instabilidade, rotatividade e informalidade, refletem não apenas questões isoladas que precisam ser corrigidas por políticas governamentais, na verdade revelam um sistema que busca consistentemente diminuir o valor do trabalho humano.

As estatísticas do país destacam a seriedade desse cenário. De acordo com informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), o Brasil enfrentou, nos últimos dez anos, mais de 12 milhões de pessoas desempregadas e um contingente ainda maior estava subutilizado no mercado de trabalho, incluindo os desalentados que desistiram de procurar emprego diante da falta de oportunidades. Essas pessoas invisibilizadas, formadas principalmente por jovens, mulheres e negros, destacam como as políticas neoliberais fracassam ao não as incluir em seus projetos políticos. São doze milhões de pessoas que não possuem segurança alimentar, que estão na incerteza de quantas refeições diárias terão acesso num determinado dia. E para a contabilização econômica, isso representa um baixo índice de desemprego.

Importante frisar que o desemprego estrutural, no Brasil, também é marcado pela questão racial e de classe socialmente determinada. Os trabalhadores negros das áreas periféricas são os mais impactados pelas medidas de redução de gastos públicos, pela falta de investimentos em educação para inclusão social e pela seletividade do mercado de trabalho. A crença na meritocracia que responsabiliza o indivíduo por sua exclusão social mascara as causas estruturais subjacentes ao problema do desemprego. Conforme Chauí (2014), vive-se uma época que ela chama de um “liberalismo perverso”, que não só nega direitos, como também mina os fundamentos da cidadania ao responsabilizar o desempregado por sua própria exclusão.

Do ponto de vista tecnológico, a última década também presenciou o surgimento das grandes empresas digitais, as chamadas *big techs*, como protagonistas da economia mundial. Conforme analisa Antunes (2018), empresas como *Amazon*, *Google*, *Apple* e *Meta* ampliaram seu poder de forma sem precedentes ao reconfigurar as cadeias produtivas, intensificar a vigilância sobre os indivíduos e desestabilizar relações trabalhistas através dos fenômenos plataformação e uberização. O trabalho em plataformas baseado em algoritmos se expandiu principalmente nos países do sul global, promovendo jornadas exaustivas, ausência de direitos e estratégias sutis de controle. Esta nova forma de organização do trabalho representou, na realidade, uma reestruturação do capital que aprofundou a extração de mais-valia sob novas inovações tecnológicas.

Por meio do gerenciamento algorítmico e das oligopolizações bem-sucedidas, as plataformas materializam, portanto, a possibilidade de uma apropriação monopolizada e racionalizada de modos de vida periféricos, ao mesmo tempo em que dão indícios de que os elementos que estruturam esses modos de vida são passíveis de se generalizar nas relações de trabalho.

De acordo com Srnicek (2017) o fenômeno da plataformização está relacionado à crescente influência das plataformas digitais nas relações sociais e econômicas contemporâneas, de tal modo que empresas digitais atuam como intermediárias na coleta de dados e no lucro obtido a partir disso. Essas plataformas centralizam a prestação de serviços e transformam em mercadoria as interações do dia a dia que vão do consumo ao trabalho.

Esses novos métodos de exploração sinalizaram uma etapa distinta do avanço do capitalismo com base em práticas de despossessão (Harvey, 2004), na qual os trabalhadores têm seus direitos retirados e são submetidos a novas formas de controle e domínio. A plataformização e uberização não representaram avanço ou autonomia, ao contrário disso consolidaram o imperativo da comercialização total da vida e da intensificação da exploração do trabalho.

O estudo “Plataformização e Precarização do Trabalho de Motoristas e Entregadores no Brasil”, da 77ª edição do Boletim Mercado de Trabalho, do IPEA, lançado em maio de 2024, revela a precarização das condições de trabalho de motoristas e entregadores por aplicativos. O estudo chegou a algumas conclusões sobre motoristas de automóveis por aplicativos, tais como: entre 2012 e 2015, enquanto o total de motoristas autônomos no setor de transporte de passageiros era por volta de 400 mil, o rendimento médio ficava em torno de R\$ 3.100,00 reais. Em 2022, quando o total de ocupados se aproximava de 1 milhão, o rendimento médio foi inferior a R\$ 2.400,00 reais; a proporção de trabalhadores com jornadas entre 49 e 60 horas semanais passou de 21,8%, em 2012, para 27,3% em 2022; quanto à aposentadoria, em 2015, 47,8% contribuía com o sistema previdenciário, em 2022, percentual caiu para 24,8%.

Quanto aos entregadores dessas mesmas plataformas, motociclistas, entregadores e condutores de bicicletas em 2015, quando havia 56 mil

trabalhadores e a renda média era de R\$ 2.250,00 reais. Em 2021, o número subiu para 366 mil entregadores e a renda média caiu para R\$ 1.650 reais.

O modelo de trabalho plataformizado, segundo o IPEA (2024, p. 193),

[...] se baseia em um vetor de precarização, representando, por um lado, menores patamares de renda, formalização²² e contribuição previdenciária, e, por outro lado, maiores jornadas semanais de trabalho. Utilizando dados da PNAD e da PNAD Contínua, revelou-se que, no caso de motoristas de automóveis no setor de passageiros, a ascensão do trabalho mediado por aplicativos, além de ter representado maior proporção de jornadas mais longas e menor contribuição previdenciária, causou forte queda da renda média auferida. Ademais, implicou igualmente um aumento da sobre-educação mais acelerada que a tendência nacional, elevando a proporção de trabalhadores com ensino superior nessa ocupação.

Sobre os motociclistas e entregadores, “a precarização se estendeu a todas as ocupações plataformizadas, mas não apenas entre aqueles que diretamente trabalham para um aplicativo, pois houve um transbordamento do efeito para os demais trabalhadores do setor” (IPEA, 2024, p. 193).

Segundo a Pnad Contínua, divulgada pelo IBGE¹¹, em abril de 2025, a taxa de desemprego no Brasil subiu a 7,0% no trimestre encerrado em março, e considerada a menor taxa de desocupação para esse período desde o início da série histórica, em março de 2014. O número de trabalhadores com carteira assinada foi de 39,4 milhões de pessoas, já o número de trabalhadores sem carteira no setor privado foi de 13,5 milhões de pessoas. O IBGE apontou que 38% dos trabalhadores ocupados do país estão na informalidade, ou seja, sem direitos trabalhistas, como férias e 13º salário.

Os trechos citados expõem, de forma clara, as contradições do processo de reestruturação produtiva e agudização da exploração da força de trabalho, especialmente no ramo de transporte por aplicativos. A ascensão do trabalho intermediado por plataformas digitais tem sido frequentemente justificada sob o argumento da inovação e da autonomia, porém, na prática, resulta na intensificação da exploração, na diminuição dos direitos e o agravamento da precariedade. No contexto dos motoristas de aplicativos em particular, os números indicam que essa forma de inserção produtiva está

¹¹ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/desemprego-cresce-em-12-das-27-unidades-da-federacao-no-1o-tri-diz-ibge/>. Acesso em maio 2025.

relacionada a longas horas de trabalho, incerteza em relação ao salário e falta de benefícios previdenciários, resultando em uma nova forma de trabalho assalariado informal com a aparência de empreendedorismo.

A diminuição da média salarial nesse ramo está relacionada ao aumento da exploração da força de trabalho, onde por meio de falsas narrativas criadas pelos apologetas do capital, que explicam o funcionamento das plataformas digitais através de algoritmos complexos e imprevisíveis. Isso acaba por acirrar a competição entre os próprios motoristas e diminui o valor do trabalho prestado por eles. Segundo Antunes (2020), trata-se de uma situação de plataformização do trabalho, na qual o capital obtém valor sem se comprometer com qualquer relação formal ou responsabilidade trabalhista, ao mesmo tempo em que transfere para o trabalhador todos os custos operacionais e os riscos associados à atividade laboral. No contexto brasileiro, onde a informalidade já está arraigada como característica estrutural da economia de mercado nacional, esse modelo intensifica a fragilidade das condições de trabalho e submete milhões de trabalhadores à precariedade da subsistência diária.

Outra questão relevante é a questão da superqualificação, isto é, a situação em que profissionais com níveis educacionais elevados ocupam empregos que exigem habilidades mais básicas do que o esperado para sua formação acadêmica. No contexto dos motoristas que trabalham por meio de aplicativos, foi constatado um aumento significativo desse fenômeno em comparação com a média nacional. Isso aponta para uma desigualdade entre a educação e as oportunidades reais disponíveis no mercado de trabalho para exercer atividades compatíveis com sua formação educacional.

A ideia de que a educação levará à ascensão social com base no mérito é desmascarada, muitos trabalhadores com diplomas universitários acabam aceitando empregos precários apenas para conseguirem sobreviver, mostrando que o modelo de empregabilidade como uma oportunidade real de progressão social está falido. Frigotto (2006) já alertava para essa desigualdade ao afirmar que a educação se tornava um instrumento para se ajustar ao desemprego quando submetida às exigências do capital em vez de ser um meio de emancipação.

O aumento da participação de trabalhadores com formação universitária em empregos precários, como o de motorista de aplicativo, expõe

as contradições do capitalismo periférico em sua fase de crise estrutural. Nessa fase, observamos que o aumento do acesso ao ensino superior não é seguido por um correspondente aumento de empregos qualificados.

Além disso, o avanço dessa tecnologia prejudica os métodos tradicionais de organização coletiva e mina os instrumentos de resistência e luta da classe trabalhadora. O distanciamento entre os trabalhadores, a falta de vínculo formal, a competição baseada em algoritmos e o constante receio da exclusão do perfil criam obstáculos para a sindicalização e para iniciativas coletivas. O governo, ao não regular devidamente esses vínculos trabalhistas, acaba se tornando um braço da exploração. Conforme apontado por Mészáros (2002), é na periferia do sistema que se tornam mais evidentes os impactos da crise estrutural do capital, é na periferia que os limites históricos da ordem burguesa são ultrapassados por práticas extremas de precarização que minam as bases fundamentais da convivência humana em nome da eficiência.

Nesse sentido, a disseminação do emprego por meio de aplicativos, no Brasil, não é algo temporário ou secundário, é uma manifestação consagrada na fase atual do capitalismo, caracterizada pela financeirização, flexibilização das leis trabalhistas e pelo aumento da informalidade como padrão estabelecido, representando um retrocesso civilizatório disfarçado de avanço tecnológico.

Os trabalhadores no mundo inteiro, em particular no Brasil, estão enfrentando condições cada vez mais adversas, como longas horas de trabalho extenuantes e incertezas, sem contar com a redução dos direitos básicos. Eles se veem presos em uma forma modernizada de escravidão que os impede de alcançar seu pleno potencial humano. Para mudar essa realidade é necessário não apenas apontar as contradições existentes neste sistema injusto, mas também construir coletivamente um novo horizonte político que valorize o trabalho e o coloque como pilar central para a construção da sociedade.

Frente à crescente complexidade das contradições fundamentais do sistema capitalista e ao aumento da precarização no mundo do trabalho, especialmente no contexto de crise estrutural, torna-se importante entender de que maneira essas dinâmicas se refletem nas políticas educacionais e nas iniciativas promovidas por organizações internacionais, como por exemplo o Banco Mundial. Diante da crise estrutural do capital e das mudanças nas formas como a sociedade se sustenta e se reproduz socialmente, surge a necessidade

da criação de novos mecanismos ideológicos e institucionais para garantir que os trabalhadores se adaptem às novas demandas do mercado.

Dentro desse contexto, a educação é transformada em alvo principal para reformas que seguem uma lógica gerencial, focada em resultados práticos e utilitários para o mercado de trabalho, priorizando eficiência e preparação para o trabalho assalariado em detrimento do pensamento crítico e da emancipação.

O próximo capítulo analisa como o Banco Mundial se insere nesse movimento ao promover mudanças estruturais que redefinem o papel da educação no Brasil de acordo com as exigências do capital globalizado.

4 O BANCO MUNDIAL E AS REFORMAS INTERVENCIONISTAS PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

4.1 Breve contexto histórico

A primeira metade do século XX foi marcada por inúmeros fenômenos econômicos, tecnológicos, militares, políticos, ambientais, religiosos e culturais que abalaram significativamente o tecido socioeconômico da modernidade do sistema societal do capital. Desde meados do século XVIII, o avanço tecnológico eminente demarca o avanço das forças produtivas, inaugurando novos processos de produção. Já no século XIX, uma rápida e profunda transformação nas fontes de energia e utilização de máquinas acarreta um acelerado acréscimo da produtividade impulsionando o fortalecimento da divisão do trabalho. Hobsbawm (2013, p. 21) afirma que esse período “[...] foi provavelmente o mais importante acontecimento na história do mundo, pelo menos desde a invenção da agricultura e das cidades [...]”. Dá-se início ao período da chamada Revolução Industrial, no qual processos manuais foram substituídos pelo sistema fabril mecanizado e a lógica industrial capitalista adentra uma época de vertiginosa concentração de taxa de lucro e acúmulo de capital.

Nas últimas décadas do século XIX, a Inglaterra, por uma série de fatores¹², saiu à frente e se consolidou como potência global. Não por muito tempo. No transcurso do desenvolvimento, as nações imperialistas

¹² Para devida contextualização geoeconômica e histórica da Inglaterra no período em destaque ver: HOBSEBAWN, Eric J. A Era das Revoluções: 1789-1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

industrializadas, com objetivo de explorar força de trabalho barata, matéria-prima para a escalada da industrialização, bem como mercado consumidor para comercializar suas mercadorias também invadiram e saquearam outros países¹³. Em um curto espaço de tempo, a vulgarização da mecanização, das novas técnicas de trabalho e consequente generalização dos processos produtivos, fizeram esses países também alcançarem patamares de superpotências. O enriquecimento acelerado e a expansão territorial causaram uma disputa pelo poder mundial. Houve o que Hobsbawm (1988) chamou de fusão entre a rivalidade política e concorrência econômica entre elas. Entretanto, a lógica imperialista encontrou um ponto de saturação, um impasse característico e inevitável desse modelo de invasão e dominação. A política de expansão dos Estados esbarrou na própria política protecionista deles mesmos. O crescimento infundável encontrava um fim. A rivalidade imperialista e o acirramento entre as nações resultaram, de modo geral, nas duas grandes guerras mundiais, em 1914 e 1945.

No século XX, a revolução russa, em 1917, afetou profundamente todo o século. Uma série de conflitos armados destituiu a monarquia do Czar Nicolau II que controlava o império russo e fundou a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ainda que fosse um país essencialmente de economia agrícola, com maioria da população camponesa e pobre, a Rússia era uma das maiores potências à época. Para além das consequências mais imediatas como a saída da primeira guerra mundial; da nacionalização de todas as indústrias e bancos russos e da redistribuição de terras para os camponeses, a revolução russa instaurou o primeiro país de caráter socialista da história e mostrou ao mundo a possibilidade real dos trabalhadores associados comandarem, comprometidos com a abolição da propriedade privada.

Pouco tempo depois, em 1929, ocorreu a grande depressão, maior crise econômica e financeira do século XX, que afetou os Estados Unidos, bem como toda a economia mundial e resultou uma série de desdobramentos políticos que fazem parte da origem da segunda guerra mundial. Dois fenômenos

¹³ Entre os anos de 1884 e 1885, aconteceu a Conferência de Berlim, também chamada de Conferência da África Ocidental ou ainda Partilha da África, cujo objetivo, como o próprio nome ressalta, era a partição e divisão territorial da África entre os países colonizadores. A região do Pacífico também foi completamente dividida.

contribuíram para a crise: gradativamente, os países europeus estabilizaram suas economias no período pós primeira guerra mundial, aumentando a concorrência internacional em relação ao predomínio dos Estados Unidos; também a popularização das novas tecnologias causou um grande aumento de produtividade no campo. Isso significou a curto prazo produção de alimentos em processos com custos mais reduzidos, ou seja, alimentos mais baratos, ao mesmo tempo em que aumentou o desemprego, uma vez que menos pessoas eram necessárias, diminuindo, e em certos casos, acabando com a lucratividade dos pequenos fazendeiros. Em linhas gerais, os Estados Unidos não conseguiram mais vender suas mercadorias e os preços caíram violentamente, deflagrou a tendência da queda das taxas de lucro, com inúmeras falências e queda na bolsa de valores. Conforme Hobsbawm (1995, p. 267) “[...] a Grande Depressão se deveu ao fracasso do livre mercado irrestrito. Daí em diante o mercado teria de ser suplementado pelo esquema de planejamento público e administração econômica, ou trabalhar dentro dele. [...]”. Ou seja, igualmente a todas as crises no modo de produção capitalista, foi uma crise de superprodução.

A crise financeira de 1929 desencadeou uma série de problemas sociais e humanitários nos Estados Unidos. As principais implicações a curto prazo foram: as exportações e o produto interno bruto caíram pela metade, mais de cinco mil bancos declararam falência, o desemprego atingiu 25% da população ativa, milhões de pessoas migraram em busca de trabalho e melhores condições de vida, o protecionismo comercial internacional ganhou ainda maiores proporções com o intuito de proteger seus mercados e moedas nacionais. Enquanto principal consequência a longo prazo podemos citar o colapso, ainda que momentâneo, da ideologia liberal por quase cinquenta anos (Hobsbawm, 2013).

A consequência implacável da depressão para a vida dos trabalhadores foi o desemprego em massa e a pobreza. A população estava habituada com as flutuações comuns da taxa de emprego, mas não em uma escala sem precedentes e por tempo mais longo já experimentado, de tal modo que essa “catástrofe econômica” causou impacto profundo no tecido social moderno.

O que tornava a situação mais dramática era que a previdência pública na forma de seguro social, inclusive auxílio-desemprego, ou não existia, como nos EUA, ou, pelos padrões de fins do século XX, era parca, sobretudo para os desempregados a longo prazo. É por isso que a seguridade social sempre foi uma preocupação tão vital dos trabalhadores: proteção contra as terríveis incertezas do desemprego (isto é, salários), doença ou acidente, e as terríveis certezas de uma velhice sem ganhos. É por isso que os trabalhadores sonhavam em ver os filhos em empregos de salários modestos, mas seguros, e com aposentadoria (Hobsbawm, 2013, p. 79).

Destarte, a luta pela erradicação do desemprego e a garantia do pleno emprego se tornou a pedra de toque da política econômica dos países de capitalismo avançado. É nesse contexto de depressão e desemprego que entra em cena o pensamento do economista britânico John Maynard Keynes. Mendes Segundo (2005) destaca que arcabouço teórico do referido autor sobressai a ideia de que as economias de mercado não se autorregulam de modo eficiente, como afirmavam os economistas clássicos Adam Smith e Ricardo. Keynes argumentava que as flutuações econômicas, como recessões e depressões, poderiam ser causadas por insuficiência na demanda agregada, ou seja, quando a demanda total na economia não é suficiente para sustentar o pleno emprego e o crescimento econômico. Assim, o Estado deveria desempenhar um papel ativo de intervenção na economia, a fim de garantir a estabilidade econômica.

"[...] a regulação fordista keynesiana baseava-se em um pacto segundo qual o Estado assumia papéis keynesianos, de forma a tornar-se um demandador da indústria privada e um fornecedor de salários indiretos, com o objetivo de universalizar o consumo; o capital repassava ganhos de produtividade do trabalho aos salários (relação salarial fordista), buscando assim assegurar a estabilidade do sistema e, por fim, os sindicatos aceitavam a ordem capitalista, em troca de sua incorporação ao mundo do consumo" (Limonic, 2003, p. 24).

Em tempos de recessão, a primeira medida adotada pelas empresas é a demissão em massa, acarretando menos consumo da população desempregada, menos produção do setor produtivo, mais demissões, menos consumo, adentrando, assim, em um ciclo vicioso, e a única estrutura capaz de romper com esse ciclo seria o Estado. Ele propôs que o governo aumentasse os gastos públicos e reduzisse os impostos para estimular a demanda agregada, incentivando assim o investimento e o consumo, agindo como uma balança para regular a estrutura econômica. Essas medidas teriam como objetivo gerar

empregos, aumentar a produção e impulsionar a economia. E em momentos de economia estável, o Estado poderia voltar a se reduzir. Em suma, implicava ao Estado o papel primordial com os gastos públicos a fim de garantir economias de mercado prósperas.

O Keynesianismo foi a base teórica do Estado do Bem-Estar Social, amparada pela ideologia da social democracia que defendia as intervenções sociais e econômicas do Estado, sob a feição de promover a justiça social dentro do próprio sistema capitalista, daí a implementação de reformas institucionais e políticas sociais compensatórias. Para Keynes, a estrutura de seguridade social, serviços públicos disponíveis e gratuitos à população, permite menores impactos de uma crise econômica comparada a uma estrutura estatal onde não há oferta de serviços públicos, uma vez que o desemprego afeta a totalidade da estrutura social de uma nação. A receita keynesiana foi seguida até meados da década de 1970, quando a recessão de 1973 impõe uma nova forma de acumulação capitalista.

A recessão econômica da crise de 1929 desestabilizou o sistema financeiro de tal maneira que pôs em xeque a viabilidade do sistema econômico capitalista. Herbert Hoover, presidente dos Estados Unidos à época, membro do partido republicano e entusiasta das políticas liberais, era fortemente contra a política intervencionista estatal. Suas atitudes mediante a crise foram vistas como tirânicas e lhe custaram a reeleição.

Gaspar (2015) ressalta que após longos períodos de guerras e crises fez-se necessária uma onda de intensas reformas para tentar recuperar o *status* de crescimento pretendido pelo modelo econômico capitalista. A derrocada do liberalismo provocou a falta de confiança generalizada desde os agentes políticos até as instituições financeiras; a impotência em manobrar os conflitos, até aquele momento, determinava o fracasso do sistema. Para o referido autor “Um novo modelo tornava-se imperativo. O capitalismo, para sobreviver, precisava ser profundamente reformado. E isso ocorreria depois do final da II Grande Guerra” (GASPAR, 2015, p. 3).

4.1.1 Os acordos de Bretton Woods

A Conferência de Bretton Woods¹⁴, oficialmente conhecida como Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, foi uma reunião de delegados de 44 nações que se reuniram em julho de 1944, em Bretton Woods, New Hampshire. O objetivo da conferência era reordenar uma série de novas regras para o sistema monetário e financeiro internacional após a segunda guerra mundial. A origem da conferência remonta à Conferência do Atlântico em 1941, mas no início de 1942, planos mais detalhados estavam sendo desenvolvidos com as ideias de Harry Dexter White, um assistente especial do secretário do tesouro dos Estados Unidos, e John Maynard Keynes, consultor do tesouro britânico, sendo as duas principais escolas de pensamento concorrentes. Em meados de junho de 1944, uma conferência preliminar foi realizada em *Atlantic City* e, em 1º de julho de 1944, foi convocada a Conferência de Bretton Woods (LEHER, 1998).

A Conferência de Bretton Woods teve três resultados principais: acordo para a criação do FMI - pretendia-se que a instituição mantivesse um sistema de taxas de câmbio fixas centradas no dólar americano e no ouro¹⁵ cujo objetivo era promover a estabilidade das taxas de câmbio e dos fluxos financeiros- criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a fim de acelerar a reconstrução dos países afetados pela segunda guerra e a promoção do desenvolvimento econômico, principalmente por meio de empréstimos para construir infraestrutura; além, claro, de recomendações gerais para a cooperação econômica internacional. De acordo com Pereira (2009), a maior parte dos primeiros empréstimos realizados foi para o setor de energia elétrica através da construção de represas e usinas termoeletricas, construção de estradas e ferrovias, ampliação do setor de telecomunicações e, uma parte menor, para estruturas e dispositivos mecânicos utilizados na agricultura, além de projetos de irrigação.

A ideia central por trás da conferência foi disseminar o entendimento de mercados abertos. Em discurso de encerramento da conferência, seu

¹⁴ Para informações detalhadas sobre os acordos de Bretton Woods ver Leher (1998), Soares (1996), Pereira (2009).

¹⁵ Após a segunda guerra mundial, os Estados Unidos se tornaram o maior credor global, fato que gerou o fortalecimento do dólar como moeda de referência internacional. A partir daquele momento, o preço de toda moeda nacional teria como base de conversão, no mercado internacional, o preço do dólar, isto é, a taxa de câmbio, e sua respectiva conversibilidade em ouro, em paridades fixas, seriam determinadas pelo governo.

presidente, o secretário do tesouro dos Estados Unidos, Henry Morgenthau, afirmou que o estabelecimento do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do BIRD marcou o fim do nacionalismo econômico. Isso significava que os países manteriam seu interesse nacional, mas os blocos comerciais e as esferas econômicas de influência não seriam mais seus meios. A segunda ideia por trás da conferência de Bretton Woods foi a gestão conjunta da ordem político-econômica ocidental, o que significa que as principais nações democráticas industriais deveriam reduzir as barreiras ao comércio e ao movimento de capital. De acordo com Mendes Segundo (2005, p. 45)

Ao Banco Mundial competia responder pelos empréstimos para infraestrutura, gastos públicos, políticas de preço e pela orientação de aperfeiçoamento e eficiência no uso dos recursos por parte dos países pobres. Ao FMI cabia a função específica de zelar pela estabilidade das moedas, pelo financiamento conjuntural dos balanços de pagamento e pela imposição de políticas monetárias, fiscais e cambiais, assim como monitorar permanentemente a dívida externa dos países tomadores de empréstimos.

O FMI e o BIRD passaram a existir formalmente em 27 de dezembro de 1945, enquanto o Banco Mundial em 25 de junho de 1946 e fez seu primeiro empréstimo, em 1947, à França, e seguiram-se empréstimos a outros países europeus. Entretanto, quando o Plano Marshall¹⁶, em 1947, se propôs à reconstrução do pós-guerra, o banco ampliou seu atendimento e passou a financiar projetos de infraestrutura em todo o mundo em setores como energia, irrigação e transporte, sob o discurso da necessidade do crescimento econômico dos países em desenvolvimento, com ênfase nas regiões da América Latina e África. Era preciso abrir um canal de relacionamento com tais regiões, e oferecer dinheiro a juros baixos foi uma excelente estratégia para o grande capital. Dessa maneira, foi possível ao banco executar sua política predatória de reestruturação e abertura dessas economias. Conforme Fonseca (2000), o verdadeiro objetivo por trás da abertura da carteira de empréstimos destinada aos países periféricos

¹⁶ O plano Marshall foi um programa financiado pelos Estados Unidos para reconstrução europeia entre os anos de 1948 e 1951. O Objetivo era fortalecer as economias dos países europeus, uma vez que se tratava do seu maior mercado consumidor no exterior. Em troca, os países devastados pela guerra deveriam aceitar uma série de acordos econômicos, dentre os quais estava a exigência da compra, quase exclusiva, de mercadorias estadunidenses. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimou, para o ano de 2020, que o valor financiado, durante os quatro anos da vigência do plano, foi algo em torno de US\$ 1,35 trilhão.

foi a garantia do pagamento da dívida externa desses países. Os empréstimos concedidos pelo BM implicavam, em larga medida, estratégia econômica para granjear vultosas taxas de juros e sujeitar tais países à condição de devedor, submetendo-os, conforme afirma Mészáros (2007, p. 56), “às determinações desumanizadoras da coerção econômica”.

A tabela abaixo informa a quantidade de empréstimos do Banco Mundial por setor entre os anos de 1961 e 1982.

Tabela 1. Empréstimos do Banco Mundial por setor (1961 – 1982)

Setores	1961-69	1969-73 (a)	1974-82
Transporte, energia e telecomunicações (b)	64.1	47	35
Agricultura	12.2	20	29
Educação	2.5	5	4
População, saúde e nutrição	0	1	1
Desenvolvimento urbano	0	menos de 0.5	2
Água e saneamento	1.7	5	5
Outros (c)	19.5	21.5	24

Fonte: Pereira, 2009.

O primeiro empréstimo a um país não europeu foi para o Chile, em 1948, por US\$ 13,5 milhões para geração de energia hidrelétrica. No Brasil, por exemplo, o primeiro empréstimo ocorreu em 1949, através do IFC, no valor de US\$ 2 milhões, para a fabricação de equipamentos elétricos, através de financiamento para ensino industrial no Paraná. O banco também iniciou um programa de assistência técnica e, em 1955, criou o Instituto de Desenvolvimento Econômico para fornecer treinamento a funcionários dos países membros. Em 1956, a Corporação Financeira Internacional (IFC) foi criada para se concentrar exclusivamente no setor privado e, em 1960, a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) foi criada para fornecer recursos para membros com menos crédito (LEHER, 1998).

Ante aos empréstimos requeridos pelas nações europeias para recuperação dos seus mercados e a restauração das transações comerciais, os acordos de Bretton Woods, ainda mais veementemente o Plano Marshall, impulsionaram os Estados Unidos a ditarem a direção política e econômica no cenário internacional, criando uma nova ordem mundial. Para além dos objetivos

econômicos alcançados com os acordos e com o plano, os Estados Unidos consolidaram sua hegemonia através da propagação do “*american way of life*” na Europa, sob a forma do consumo massificado de produtos de curta duração. Ademais, também se estabeleceu como líder global no que chamou de ajuda humanitária, o que reforçou sua posição de poder mundial.

No final da década de 1930, eclodiria a segunda guerra mundial. As décadas posteriores a guerra foram de prosperidade econômica e estabilidade financeira relativa, principalmente para os Estados Unidos. Ora, Mészáros (2011) adverte sobre a capacidade da guerra em aumentar os lucros do sistema capitalista em várias maneiras. Seja através do aumento significativo nos gastos militares com o complexo industrial-militar por meio dos fabricantes de armas, da tecnologia militar e logística a fim dos governos aumentarem suas estruturas de defesa e ataque; seja por meio da reconstrução do pós-guerra, em que há necessidade de reconstruir infraestruturas, cidades e economias devastadas; seja pela exploração de recursos naturais, onde empresas envolvidas em setores como petróleo, mineração e extração de recursos podem se beneficiar se seus países ou aliados tiverem controle sobre essas áreas; seja para expandir a esfera de influência econômica de um país para estabelecer novos mercados em regiões conquistadas.

Foi uma época marcada por crescimento econômico, aumento do consumo, e avanço tecnológico devido, sobretudo, a expansão da indústria, o aumento da produtividade, o desenvolvimento de novas tecnologias, principalmente eletroeletrônica, e a demanda por bens de consumo. Ademais, a guerra fria, entre os Estados Unidos e a União Soviética, propiciou a competição tecnológica entre as principais potências mundiais, levando a profundos avanços científicos e tecnológicos. Os anos dourados do capitalismo promoveram a expansão da classe média, com a criação expressiva de empregos, aumento dos salários e o consequente aumento do padrão de vida da população.

Com efeito, a estratégia citada acima ainda continua largamente utilizada na contemporaneidade. Um relatório publicado, em abril de 2023, pelo centro de pesquisas Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo revelou que o gasto militar global total aumentou 3,7% em 2022, atingindo um novo recorde de US\$ 2,24 trilhões, o equivalente a R\$ 11,34 trilhões, o nível mais alto registrado em toda a história do instituto, fundado em 1966. O total de gastos

corresponde a 2,2% do Produto Interno Bruto (PIB) global em 2022. No mesmo ano, os cinco países com maiores investimentos nessa área foram os Estados Unidos, China, Rússia, Índia e Arábia Saudita Arábia, que juntos foi responsável por 63% dos gastos militares mundiais. (SIPRI *Military Expenditure Database*, 2023). As despesas militares incluem todas as despesas correntes e de capital, isto é, despesas com pessoal, que abrangem salários de pessoal militar e civil e pensões e serviços sociais de pessoal militar, bem como despesas com operações e manutenção, aquisições, investigação e desenvolvimento militar e ajuda militar, considerando as despesas militares do país doador. As principais despesas são com a compra de equipamento militar; com forças armadas, incluindo as forças de manutenção da paz; com ministérios da defesa e outras agências governamentais envolvidas em projetos de defesa; com forças paramilitares, quando consideradas treinadas e equipadas para operações militares; e com atividades espaciais militares.

A fusão de grupos de interesse empresariais, militares e políticos em apoio às forças armadas dos Estados Unidos foi responsável pelo aumento significativo dos gastos militares no período pós-Segunda Guerra, período em que houve produção bélica generalizada. Desde então, o discurso de “mecanismo de defesa nacional” se tornou argumento absoluto para invasões e saques em territórios alheios¹⁷.

Mészáros (2011) destaca que o complexo militar-industrial é uma tentativa de deslocar as contradições do sistema do capital ao gerir suas crises que, em geral, pretende representar os grupos da sociedade que se beneficiam das despesas militares e do seu crescimento, por meio da ativação das potencialidades destrutivas na produção, bem como da produção destrutiva.

¹⁷ Em 1961, o presidente dos Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower, em seu último discurso como presidente afirmou: “[...] esta conjunção de um imenso estabelecimento militar e uma grande indústria de armas é nova na experiência americana. A influência total - econômica, política, até mesmo espiritual - é sentida em todas as cidades, em todas as casas do Estado, em todos os escritórios do governo federal. Reconhecemos a necessidade imperativa desse desenvolvimento. No entanto, não devemos deixar de compreender suas graves implicações. Nosso trabalho, recursos e meios de subsistência estão todos envolvidos; assim é a própria estrutura da nossa sociedade. Nos conselhos de governo, devemos nos precaver contra a aquisição de influência indevida, quer seja procurada ou não, pelo complexo militar-industrial. O potencial para o aumento desastroso do poder extraviado existe e persistirá” (tradução nossa). Fonte: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/eisenhower001.asp. Acesso em nov. 2023.

Como o domínio do “capitalismo avançado” ocidental hoje é esmagador, os limites inerentes da extração da mais-valia economicamente regulada dentro deste sistema têm importância decisiva no que diz respeito aos desenvolvimentos futuros da ordem global. Para fugir das contradições cada vez mais intensas, o índice decrescente de utilização sob o “capitalismo avançado” demonstra sua limitada viabilidade e insustentabilidade irreversível, mesmo quando se mobilizam recursos maciços do Estado a serviço do complexo militar/industrial, pois isto tende a ativar um dos limites estruturais impossíveis de serem transcendidos pelo sistema do capital: a destruição, em nome do lucro, dos recursos não renováveis do planeta. Mais do que isto, esta maneira de administrar a taxa de utilização decrescente, mesmo hoje (apesar de toda a conversa sobre a “Nova Ordem Mundial”) ainda em associação com um imenso complexo militar/ industrial diretamente sustentado pelo Estado, continua a desperdiçar recursos humanos e materiais numa escala proibitiva, em nome do “preparo militar” contra um inimigo que já não mais se identifica, e no qual muito menos se acredita; desse modo, realça-se repetidamente o fato de que as verdadeiras razões por trás de tais práticas são primordialmente econômicas e não militares. Sob as novas circunstâncias históricas, as crises também se desdobram de forma muito diferente. [...] O novo padrão, com o fim da era de ascendência histórica do capital, é a crescente frequência das fases de recessão tendendo a um continuum em depressão (MÉSZÁROS, 2011, p. 49, grifos do autor).

Contudo, como vimos anteriormente, a dinâmica capitalista ao estar estruturada em períodos de desenvolvimento econômico e crises, não tardou a manifestar os primeiros sinais de desaceleração. No final da década 1960, a era de ouro dos países capitalistas centrais tem seu apogeu e, a partir desse momento, o que se vê é o fim do crescimento contínuo. Nesse sentido, Gaspar (2015, p.11) afirma que

Os mercados davam sinais de saturação, a que se seguiam pressões de preços e de custos, num cenário de intensa competição. A insatisfação trabalhista desencadeava seguidas greves por majorações salariais, e essas, por sua vez, eram elementos adicionais a reduzir margens de lucros; caía o nível de investimentos. A eficiência marginal do capital se acercava de seu ponto de inflexão. Em especial, o mercado internacional de matérias-primas e insumos era alvo de uma forte pressão especulativa que ameaçava provocar uma explosão de preços

Hobsbawn (1995) notabiliza alguns acontecimentos que corroboraram para o desencadeamento da crise, tais como: os Estados Unidos estavam envolvidos em uma prolongada e dispendiosa guerra no Vietnã, o que aumentou consideravelmente os gastos governamentais e o déficit fiscal; a crescente inflação nos Estados Unidos e o déficit comercial levaram à perda de

confiança no dólar, resultando na saída de ouro do país para países estrangeiros, chegando ao fim os acordos do sistema financeiro internacional de Bretton Woods; a mais notória crise do petróleo, em 1973, em que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidiu impor um embargo de petróleo aos países que apoiavam Israel durante a guerra do Yom Kippur, resultando em uma escassez de petróleo nos mercados internacionais; por fim, a combinação de choques no petróleo e altos gastos governamentais levou a uma aceleração da inflação, ao mesmo tempo em que o crescimento econômico diminuía. Essa combinação de inflação e estagnação econômica foi comumente chamada de "estagflação".

Foi também a partir da década de 1960 que o Banco Mundial começa a diversificar suas ações. Pereira (2009) ao analisar esse fenômeno afirma que, desde o fim da década 1950, a instituição já contava com grandes reservas financeiras, referentes à ampliação das vendas para novos mercados estrangeiros, principalmente Europa, e aos pagamentos relativos aos empréstimos realizados pelos países devedores. O referido autor (2009 *apud* Mason & Asher 1973), revela que o montante financeiro advindo do endividamento público externo dos países da periferia do capitalismo cresceu a uma média de 15% entre os anos de 1955 e 1962.

Esse quadro propiciou uma situação singular para o banco, o de possuir muito dinheiro em caixa, por meio o endividamento externo da maioria dos seus clientes, e a possibilidade de ampliar seu alcance através da reorganização de suas prioridades, investindo em programas de ajustes político e econômico. O início dessa inflexão se deu com a gestão do presidente George Woods (1963-1968), mas foi com Robert McNamara (1968-1981) que as prioridades do banco foram definitivamente realocadas.

McNamara foi secretário de defesa dos Estados Unidos durante os anos 1961 a 1968, e se destacou no cargo ao reformular operações do pentágono e da burocracia militar, incentivar a modernização das forças armadas, reestruturar procedimentos orçamentários através da utilização do conceito de gestão baseada na acumulação e análise de dados quantitativos, além de desempenhar importante papel no envolvimento militar do país na guerra do Vietnã. Após anos de guerra, e em vistas de uma derrota anunciada, McNamara renuncia o cargo e aceita chefiar o Banco Mundial.

De acordo com Pereira (2009), seu antecessor no Banco Mundial, George Woods iniciara o movimento de diversificar o enfoque do banco. O autor ainda cita a coincidência desse período com o da independência de uma série de ex-colônias, principalmente africanas, e a macropolítica da guerra fria, uma vez que o cenário estadunidense não era dos melhores perante os acontecimentos internacionais, assim, o governo pressiona suas instituições a buscar novas estratégias de atuação.

Woods, então, expande a carteira de empréstimos ao investir em outras áreas do desenvolvimento, como saúde, educação e saneamento básico. Em sua gestão, por exemplo, o banco ampliou seu quadro de funcionários de vinte para mais de duzentos membros para fomentar a aproximação junto aos países em desenvolvimento. Entretanto, Woods não chegou a sistematizar uma política específica para o setor social. McNamara assume uma mudança de estratégia e impulsiona o crescimento econômico do banco, atrelando desenvolvimento à segurança. Leher (1998) afirma que o ex-secretário de defesa dos Estados Unidos considerou a urgência da não distribuição de renda no plano internacional, ou seja, a teoria de gotejamento¹⁸, amplamente defendida e operacionalizada nas décadas anteriores, havia falhado, e, crescimento econômico não era sinônimo de redução de pobreza.

Ao contrário de seus antecessores e de boa parte da intelectualidade liberal, McNamara não acreditava que o desenvolvimento se daria por trickle-down. A pobreza teria que ser diretamente atacada, pois os benefícios do crescimento econômico, por si mesmos, não alcançam os pobres. Em suma, o caminho dos países em desenvolvimento para o capitalismo teria que ser construído por meio de ações políticas deliberadas, exigindo o fortalecimento da capacidade de intervenção do Estado. (LEHER, 1998, p. 65)

Para McNamara, a ameaça de guerra era consequência do aumento da diferença de renda entre os países industrializados e os em desenvolvimento.

¹⁸ Trickle-down ou teoria do gotejamento afirmava que os benefícios concedidos às pessoas no topo de um sistema econômico acabarão sendo repassados naturalmente às pessoas que estão abaixo na pirâmide. A riqueza dos ricos iria gotejar ao longo das camadas até chegar aos mais necessitados, de forma a melhorar a economia. O próprio Fundo Monetário Internacional, em 2015, afirmou "Se a porção da renda dos 20% do topo (mais ricos) aumenta, então o crescimento do PIB na verdade irá cair a médio prazo, sugerindo que os benefícios não gotejam. Em contraste, um aumento na porção de renda dos 20% da base (mais pobres) é associado com aumento do PIB." (FMI, 2015, p. 5, traduzido do original)

Por outro lado, a expansão via dominação militar gerava demasiados custos e onerava sobremaneira a reputação do país. Assim, em sua gestão, McNamara definiu como princípio orientador das operações do banco mundial o quinquênio 1968 – 1973 de combate à pobreza. Importante ressaltar que essa inflexão dessas diretrizes também funcionou como controle preventivo de situações emergenciais - preservação da ordem social e política - evitando os custos para conter possíveis revoltas popular em massa, afinal “a pobreza e a injustiça social podem pôr em perigo a segurança do país tanto quanto qualquer ameaça militar” (McNamara *apud* PEREIRA, 2009, p. 133)

Uma de suas primeiras ações ao assumir o cargo foi propor aos governadores nas reuniões anuais que o banco dobrasse o volume de empréstimos durante os próximos cinco anos. O segundo plano de cinco anos, apresentado em 1973, foi 40% maior do que o primeiro. Os compromissos do banco aumentaram de um nível anual de \$ 1 bilhão em 1968 para mais de US\$ 13 bilhões em 1981. Os governos foram solicitados a acelerar a preparação de projetos apropriados para acelerar o aumento dos empréstimos. Foi nesse período que McNamara percebeu que uma lista de projetos individuais para um determinado país membro deveria estar de acordo com uma estratégia geral de desenvolvimento e instituiu a prática de criar documentos de programa de país, instituindo as visitas técnicas e analistas do banco aos países signatários¹⁹.

O aumento proposto nas atividades do banco exigiu uma expansão do número de funcionários. Entre 1968 e 1973 o quadro profissional aumentou em 125%. O quadro de funcionários como um todo passou de 1.600 na época em que ele assumiu para 5.700 quando ele saiu em 1981. Ele também foi responsável pela reorganização estrutural da instituição. A responsabilidade pelos empréstimos foi realocada para os vice-presidentes regionais, que tinham controle sobre os recursos necessários para atingir as metas de produção acordadas. McNamara expandiu o alcance geográfico dos empréstimos do banco, estabelecendo relações de empréstimo com o Egito, a Indonésia e a tão esperada superpopulosa China. A região preliminarmente alvo dessa expansão foi a América Latina, uma área tida como desprotegida e instável politicamente. Os recursos de reabastecimento para IDA aumentaram de uma taxa anual de \$

¹⁹ As informações contidas neste e no parágrafo seguinte foram extraídas da página eletrônica <https://www.worldbank.org/en/archive/history>. Acesso em 4 de julho de 2023.

400 milhões no segundo quinquênio para \$ 4 bilhões durante o sexto. Em termos reais, seus recursos mais que dobraram. Em suma, o banco estava apto a “monitorar o conjunto da atividade econômica dos seus principais clientes” (PEREIRA, 2009, p. 140)

Pereira (2009) ressalta que esse alcance, em larga medida, foi possível devido a anuência de empréstimos para empresas públicas e bancos nacionais e regionais de desenvolvimento, a partir de 1968. Anteriormente a esta data, a instituição não autorizava esse tipo de transação sob a justificativa de tais empresas não terem a competência necessária para administrar o montante do dinheiro. No entanto, alguns fatores contribuíram para a mudança desse quadro, quais sejam: constatou-se o crescimento do setor público em países em desenvolvimento e sua capacidade em demandar empréstimos muito superiores aos de empresas privadas; bem como a possibilidade de aumento do financiamento a empresas privadas, com a utilização de recursos da IDA, tendo os bancos nacionais e regionais de desenvolvimento como intermediários.

Os dados acima, sobre o aumento acentuado do nível de empréstimos durante a gestão de McNamara, revelam a importância dada para o investimento em projetos da área social. Foi nesse panorama que a educação entrou na agenda econômica do banco e tornou-se, paulatinamente, área de atuação prioritária.

Assim, o banco que se auto intitulou como “construtor e engenheiro do mundo”, a partir da década de 1970, reorganiza suas prioridades e, diferente dos grandes projetos de infraestrutura realizados nos primeiros vinte anos, objetiva erradicar a pobreza e reestruturar a economia dos países periféricos. Veremos a seguir as principais determinações econômicas, políticas e educacionais do banco mundial para o Brasil nas décadas seguintes.

4.2 Décadas 1970 e 1980: Teoria do capital humano e ajuste estrutural

No final dos anos 1950 e início dos anos 1960, Theodore Schultz²⁰ iniciou seu estudo em economia do desenvolvimento que mais tarde se tornaria

²⁰ Theodore Schultz (1902-1998) foi um economista estadunidense, prestigiado professor do departamento de Economia da universidade de Chicago e membro da escola de Chicago. Esta ficou reconhecida por rejeitar as ideias do keynesianismo e promover o livre mercado. A escola

programa de pesquisa de capital humano teórico e empírico em economia, influenciando posteriormente os trabalhos de seus alunos Jacob Mincer - com o estudo de distribuição de renda como resultado de investimentos deliberados em capital humano - e Gary Becker com o desenvolvimento da teoria geral de investimento no agente humano.

Holden e Biddle (2016) revelam que o início da carreira de Schultz se deu no departamento de economia agrícola, nos anos 1930, onde pesquisou, entre diversos estudos, sobre como medidas políticas, meticulosamente projetadas, poderiam alterar os resultados econômicos das instituições sociais, tendo como foco, obviamente dentro da concepção positivista, a pesquisa estatística, adotando a teoria neoclássica de funcionamento de empresa e de indústria como estrutura analítica fundamental para sua pesquisa. Nesse mesmo período, ajudou a criar uma nova área na economia chamada de “administração agrícola”, com o intuito de ensinar os agricultores como operar uma empresa comercial de sucesso.

Os autores afirmam também que Schultz e outros economistas viam o setor agrícola como repleto de ineficiência e com má gestão de recursos, justificando assim a necessidade de pesquisas em manejo agrícola. A inquietação de Schultz se dava devido à má alocação de recursos dentro do setor agrícola e deste com o restante da economia que, conseqüentemente, provocava baixo rendimento para as famílias rurais. Era o que ele chamava de “economia de ser pobre”. Assim, ele presumiu que a principal causa desse ciclo de pobreza que assolava as famílias rurais era a falta de investimento adequada do Estado, apesar de todo esforço apreendido por parte dos trabalhadores. Ele diz: “[...] as pessoas procuravam melhorar a sua situação de forma consistente e inteligente, fazendo o melhor que podiam, dados os seus conhecimentos e circunstâncias (SCHULTZ, 1940, p. 318). Enfim, chegaram à conclusão que a análise econômica pode ser utilizada para identificar e corrigir alocações

de Chicago se firmou como importante expoente do pensamento econômico pró-mercado, tendo como principais ideais: a desregulamentação de restrições impostas à atividade econômica, privatizações, concessões, redução de burocracias, bem como a difusão da teoria do capital humano. Schultz foi laureado com o prêmio Nobel, em 1979, por seu trabalho em economia do desenvolvimento, com a medalha Francis A. Walker da American Economic Association, em 1972, e com o prêmio Leonard Medal Elmhurst da Agricultural Internacional Economic Association, em 1976.

incorretas de recursos, uma vez que ao se conhecer a economia da agricultura, por certo, se conheceria a economia do ser pobre.

Os economistas agrícolas desenvolveram a reputação de levar esse modo de pensar ainda mais longe, aplicando análises neoclássicas de eficiência à avaliação de políticas agrícolas. Nos anos 1940, o economista ingressou no departamento de economia da universidade de Chicago, e já nos anos 1950, era considerado um dos principais economistas agrícolas do país e especialista em política agrícola. Ainda nos anos 1950, deu início a uma investigação destinada a explicar a razão de grandes e persistentes diferenças nos rendimentos médios entre diferentes áreas agrícolas dos Estados Unidos. Uma fonte destas diferenças, afirmou Schultz, foi que “o montante investido por agente humano é extremamente desigual de uma comunidade para outra” (SCHULTZ, 1950, p. 11-12).

Ainda de acordo com o autor (1951), seria necessário investigar o processo pelo qual o capital é investido em “agentes humanos” e explorar a relação entre tais investimentos e a produtividade de uma população. Desta forma, os fatores de produção decisivos para melhorar o bem-estar dos pobres e, conseqüentemente, influenciar o crescimento econômico não seriam: terra, capital e trabalho, como justificado pelos estudos clássicos de economia, mas a melhoria na qualidade dos agentes humanos. O autor afirma

“[...] a impressão amplamente sustentada de que os países são pobres fundamentalmente porque estão famintos de capital e que o capital adicional é verdadeiramente a chave para o seu crescimento econômico mais rápido. A reconciliação é de encontrar-se, outra vez, segundo creio, na ênfase nas formas particulares de capital” (SCHULTZ, 1973, p. 40, tradução nossa)

Para Schultz, existe uma relação ganha-ganha proporcional entre investimento na produtividade do esforço humano e rendimento econômico, ou seja, ao aumentar uma, a outra, necessariamente, aumenta também. Assim, para entender o processo de crescimento econômico iniciou uma elaboração mais sistemática acerca do que chamou de capital adicional.

O economista utilizou um importante jornal da universidade de Chicago, o *Journal of Political Economy*, para divulgar suas investigações. Em 1960, em seu artigo intitulado “Formação de capital pela educação”, o autor

afirma “Proponho tratar a educação como um investimento no homem e tratar suas consequências como uma forma de capital. Uma vez que a educação se torna parte da pessoa que a recebe, referir-me-ei a ela como capital humano” (SCHULTZ, 1960, p. 571, tradução nossa). Em discurso presidencial para a Associação Americana de Economia, em 1960, reconheceu que a ideia estava presente desde Adam Smith. Entretanto, antes de 1950, pensando em certas atividades que aumentavam a produtividade inerente aos indivíduos, semelhante ao investimento em qualquer outra forma de capital, nunca havia se tornado base de um corpo de teoria econômica, nem era central para o pensamento dos economistas à época. Schultz diferencia capital humano de capital não-humano.

“A característica distintiva de capital humano é de que é ele parte do homem. É *humano* porquanto se acha configurado no homem, e é *capital* porque é uma fonte de satisfações futuras, ou de futuros rendimentos, ou ambas as coisas. Onde os homens sejam pessoas livres, o capital humano não é um ativo negociável, no sentido de que possa ser vendido. Pode, sem dúvida, ser adquirido, não como um elemento de ativo, que se adquire no mercado, mas por intermédio de um investimento no próprio indivíduo. Segue-se que nenhuma pessoa pode separar-se a si mesma do capital humano que possui. Tem de acompanhar, sempre, o seu capital humano, quer o sirva na produção ou no consumo. (SCHULTZ, 1973, p. 53, tradução nossa, grifos originais)

Schultz (1973) elenca cinco atividades importantes para o desenvolvimento das capacidades humanas, atividades essas fundamentais para aumentar a produtividade e melhorar o bem-estar dos indivíduos e da sociedade como um todo, quais sejam: 1) recursos relativos à saúde e serviços, uma vez que indivíduos saudáveis têm maior capacidade de se envolver em atividades produtivas e de se manterem ativos por períodos mais longos. A saúde física e mental é vista como componente vital do capital humano e engloba tudo que esteja relacionado com o aumento da expectativa de vida da população; 2) treinamento realizado no mesmo local do trabalho oportuniza o trabalhador a adquirir capacidades técnicas gerias, mesmo reduzindo os ganhos líquidos dos trabalhadores no começo, os amplia mais à frente; 3) estar inserido na educação formalmente organizada como escolas e universidades fornece conhecimento, habilidades e competências que capacitam os indivíduos a se envolverem em atividades produtivas e a tomar decisões informadas, 4) programas de estudos para pessoas adultas, principalmente os voltados para o campo da agricultura,

dado que o treinamento ao longo da vida são cruciais para se manter atualizado em um ambiente em constante mudança; 5) a migração de pessoas e de famílias decorrente das condições flutuantes de oportunidades de emprego.

Uma forma particular de capital humano foi ressaltada, o “capital configurado na criança”. A formação desse tipo de capital deveria iniciar no seio familiar e prosseguir durante toda a infância, criando uma nova abordagem de investimento, relativa ao crescimento da população. O investimento em educação e desenvolvimento de habilidades desde a infância seria fundamental para moldar a capacidade produtiva futura de um indivíduo. Ele acreditava que as habilidades, os conhecimentos e a saúde adquiridos durante os anos de formação têm um impacto duradouro na vida do indivíduo, afetando sua capacidade de obter emprego, ganhar salários mais altos e contribuir para o crescimento econômico.

Cabral *et al* (2016, p.3) resume a teoria do capital humano:

A relação aconteceria da seguinte forma: um acréscimo marginal de escolaridade corresponderia a um acréscimo marginal de produtividade; a renda é função da produtividade – uma dada produtividade marginal corresponde a uma renda marginal; a educação é um eficiente instrumento de distribuição de renda e de equalização social; o cálculo da rentabilidade estaria vinculado à diferença da renda provável das pessoas que se escolarizaram e das outras que não o fizeram²¹.

De tal forma que essa seria a razão da diferença entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, pobreza e riqueza, abundância e miséria, dado que as pessoas são moldadas por novas oportunidades e pelos incentivos aos quais recebem e isso determina a melhoria ou não da qualidade da população, podendo aumentar significativamente as perspectivas econômicas. O autor (1973) ainda adverte os países de baixa renda para receberem ajuda necessária para seu devido crescimento econômico, seria uma espécie do que

²¹ Frigotto (2006, p.35) explica o caráter marginalista dessa teoria: “A visão econômica marginalista caracteriza-se pela postura metodológica positivista que busca apreender o funcionamento da economia mediante a análise de unidade isoladas ou agente econômicos (indivíduos, firmas) e, a partir dessa visão atomizada, elabora uma teoria da economia como um todo mediante a agregação do comportamento dessas unidades. O termo Marginalista deriva da visão de que o indivíduo, dotado de “racionalidade” e “liberdade”, faz as escolhas econômicas de acordo com a utilidade marginal ou desutilidade marginal dos bens disponíveis. Isto por sua vez, decorre, da concepção de que o indivíduo, enquanto *homo-economicus*, relaciona racionalmente os seus desejos, as suas necessidades, seu orçamento com os preços dos bens, atingindo sempre, mediante esta relação, uma escolha ótima, um equilíbrio”.

ele chamou de “exportação de doutrina”. A influência econômica-política seria racionalizada de forma altruísta, contribuindo, assim, para a expurgação da pobreza no mundo.

“O uso da força dá lugar a uma espécie de **chantagem**, onde a adesão das nações implica pertencer ao sistema, seguir sua cartilha política e ter acesso aos seus benefícios que, na tese da interdependência, seriam balizados pelo critério de equanimidade. De outro lado, a não-adesão significa ficar fora da proteção do sistema e renunciar às pretensas vantagens oferecidas por ele, que podem ser de natureza comercial, tecnológica e financeira” (FONSECA, 1998, p.44, grifos originais).

As orientações do banco para a educação, na década de 1970, fundamentaram-se no alicerce ideológico do conceito de capital humano. A educação foi redefinida como “educação dos recursos humanos enquanto fator de desenvolvimento econômico e social equilibrado” (Archibald, 1993 *apud* Leher, 1998, p.195).

De fato, de acordo com Leher (1998), a gestão de McNamara emprestou mais dinheiro para o ramo da educação do que todos os governos anteriores. Entre 1974 e 1979, os gastos triplicaram, mesmo ainda representando uma quantia reduzida comparada com os outros ramos. A contar do momento em que houve redefinição dos financiamentos, o banco decidiu emprestar dinheiro para inadimplentes e realizar empréstimos aos países subdesenvolvidos, de tal modo que estes se viram compelidos a aceitar as ditas “recomendações” do Banco e FMI frente aos juros altos e incapacidade de pagamento do montante requerido. Dava-se início à gestão da pobreza. Afinal, como disse McNamara, em discurso, a função do banco era "ajudar os países em desenvolvimento a reformar e expandir seus sistemas educacionais como requisito para o desenvolvimento econômico, pois "os sistemas educacionais desses países são mal concebidos e não estão adaptados às suas necessidades de desenvolvimento" (Leher, 1998, p. 204).

O financiamento à educação nos países em desenvolvimento expandiu-se gradualmente durante as décadas de 1960 e 1970. Mesmo com o montante de US\$ 2,8 bilhões em 1975, cobria apenas 9% do orçamento total da educação dos países em desenvolvimento. Essa fração representa uma pequena parte do financiamento total aos países em desenvolvimento. Cobre

12% do financiamento oficial dos membros da OCDE, uma porcentagem que permaneceu aproximadamente a mesma entre os anos de 1970 a 1975. Além disso, empréstimos e créditos para educação e formação constituíram 5% a 6% de todo os empréstimos do banco aos países em desenvolvimento. Entre 1970 e 1975, os empréstimos à educação e à formação cresceu 13% ao ano. A porcentagem da assistência total proveniente de fontes bilaterais e multilaterais aumentou, enquanto a porcentagem de agências privadas e sem fins lucrativos diminuiu (Banco Mundial, 1980). Este documento revela ainda que a maior parte do aumento observado foi compensada pela inflação e que o montante real da “ajuda” fornecida pelas agências especializadas em assistência técnica pode ter diminuído em termos reais se contabilizado os custos do pessoal expatriado que aumentaram consideravelmente.

Nesse período, a Unesco ainda configurava papel normativo entre as agências multilaterais, mas ocupava apenas o sexto lugar em termos de orçamento regular alocado para a educação, cerca de US\$ 20 milhões em 1975. A organização era responsável por ser fonte de conhecimentos especializados, bem como agência executora junto as outras agências da ONU que estavam envolvidas com o campo da educação – PNUD, Banco Mundial. Também funcionava como agência executora de fundos fiduciários (US\$ 4 milhões em 1975) fornecidos por governos doadores individuais, organizações não-governamentais ou empresas privadas. Além disso demandava junto aos países membros sobre questões específicas e toda a gama da formulação e implementação da política educacional.

Durante a gestão McNamara, foram produzidos três documentos setoriais de educação: *Comprehensive Education Policy Paper* (1971), *Sector Working Paper* (1974) e *Education in Sub-Saharan Africa* (1980). Os documentos setoriais de educação são relatórios estratégicos e analíticos que abordam questões específicas relacionadas à educação dos países tomadores de empréstimos. Esses documentos têm como objetivo principal fornecer orientações, recomendações e diretrizes para os países na formulação e implementação de suas políticas educacionais. Eles geralmente abordam vários tópicos, como a expansão do acesso à educação, qualidade do ensino, equidade educacional, financiamento, treinamento de professores, reformas curriculares e outros aspectos relevantes do sistema educacional.

Em 1971, foi publicado um primeiro documento abrangente sobre política educacional, que recomendava um estudo sistemático de todo o setor educacional de um país como pré-requisito para estar apto a receber financiamento e sugeriu uma assistência financeira abrangente à educação. Em 1974, outro documento de trabalho foi emitido para propor uma ampliação da política de desenvolvimento educacional do banco. Esse documento já detalha, de forma pormenorizada, relações de causa e efeito entre educação e sociedade. Tal documento é bastante incisivo e evidencia o papel danoso da falta de educação para a população mais pobre e pressiona os países a adotarem o que se convencionou a chamar de “mudanças radicais que são necessárias”. Foram enfatizados quatro princípios que regem a política educacional dos países em desenvolvimento, a saber: 1) o fornecimento de educação básica mínima, 2) o atendimento às necessidades críticas de mão de obra, 3) eficiência e 4) equidade.

Está dividido em três seções principais de análise das tendências mundiais no desenvolvimento educacional. A primeira seção descreve as tendências mundiais no desenvolvimento educacional durante o período de 1950 a 1970. A segunda seção resume o estado da educação em todo o mundo no início da década de 1970 e expõe questões e problemas que confrontam as nações em desenvolvimento. São discutidas cinco questões básicas que incluem o desenvolvimento de competências; participação em massa na educação; educação e equidade; aumento da eficiência e melhoria da gestão e do planejamento. A terceira seção trata das políticas de empréstimos educacionais, possibilidades futuras e problemas decorrentes das políticas.

Dentre as conclusões alcançadas, as mais relevantes são que os sistemas educativos nos países em desenvolvimento são mal concebidos e não estão adaptados às necessidades de desenvolvimento; são ineficientes na utilização de recursos e, muitas vezes, não atingem os seus objetivos quantitativos e qualitativos, de modo que a falta de definição de objetivos é a principal fonte de desperdício. Relata a escassez de bons professores e a concepção e utilização ineficiente de materiais didáticos como problemas importantes. Estas ineficiências são refletidas em elevadas taxas de abandono e de repetição, onerando o orçamento com estudantes que abandonam os

estudos antes de atingirem a 4ª série, antes mesmo de terem recebido qualquer benefício duradouro da educação.

As soluções encontradas variam desde pequenos ajustes na alimentação escolar até a implementação de políticas públicas voltadas para “avançar da sala de aula para o local de trabalho”. Primeiro, explica a necessidade de uma melhor especificação dos objetivos da educação em uma determinada região, através de estudos setoriais, e da criação de padrões de desempenho através da identificação dos fatores com maior probabilidade de afetar a eficiência. “O serviço mais importante que o Banco pode prestar aos seus mutuários é ajudá-los no diagnóstico dos seus problemas e prestar assistência na sua resolução” (Banco Mundial, 1974, p. 4, tradução nossa). Desse modo, a instituição se propõe a levantar os problemas e, ela mesma, encontrar o diagnóstico necessário para cada país.

A etapa seguinte seria

O segundo passo é identificar os fatores com maior probabilidade de afetar a eficiência. Quais são os principais fatores responsáveis pelas altas taxas de evasão e de repetição? Serão fatores escolares, como o sistema de promoção, a distância da escola, as tensões sociais, a linguagem de ensino, sistemas de exames ou testes antiquados, ou uma abordagem ao ensino? Ou outros fatores são mais importantes, como problemas de saúde, incapacidade de pagar taxas ou outras despesas, ou necessidade de trabalhar? É essencial que os administradores avaliem as causas da ineficiência nos ambientes sociais e educacionais específicos dos seus países e que concebam medidas custo-efetivas para lidar com eles. (Banco Mundial, 1974, p. 42, tradução nossa).

Também deixa claro que há demasiados gastos, sendo importante explorar áreas em que os custos podem ser reduzidos²²²³. Um dos exemplos utilizados é o nível de formação e remuneração dos professores. O documento afirma que professores super qualificados podem não garantir necessariamente uma melhor qualidade de ensino, o que justificaria períodos mais curtos de formação, sustentados por formação contínua, isso levaria a poupanças

²² “Pesquisas recentes indicam possibilidades de poupança, por exemplo, através de algumas mudanças no tamanho das turmas. (Acredita-se agora que o tamanho das turmas pode não estar tão intimamente associado à qualidade da educação como se tem tradicionalmente assumido” (Banco Mundial, 1974, p. 4, tradução nossa).

²³ “Qual é o nível mínimo de compreensão de leitura ou competências numéricas necessárias para desempenhar uma função específica no desenvolvimento rural?” (Banco Mundial, 1974, p. 42, tradução nossa).

significativas, tal como um acréscimo de 10% a 15% na quantidade de alunos por turma nos níveis médios de ensino. Tudo isso, sem comprometer a qualidade do ensino²⁴.

Ademais, caracteriza o financiamento do sistema educacional desses países com caráter regressivo de desenvolvimento, uma vez que, situado no conceito de educação gratuita, funciona, na verdade, como um mecanismo pelo qual os proventos são transferidos dos grupos de rendimentos baixos e médios para grupos de rendimentos mais elevados, principalmente nos níveis mais elevados de ensino, onde o subsídio público por aluno é particularmente elevado. A solução oferecida, portanto, é a sua modificação, ou seja, retirada, dos subsídios públicos para o ensino superior.

Finalmente, adverte da importância de alterar a estrutura dos sistemas educativos, alterando a taxa de progressão de um ciclo para o seguinte. Afirmar que é possível, não somente, aumentar o número de matrículas, como também, responder mais prontamente às novas necessidades e possibilidades do sistema educacional como um todo, apenas com mudanças na duração e no número de ciclos no sistema formal. Dá o exemplo do sistema (6-3-3), isto é, os seis anos de ensino primário, seguidos de três anos de ensino secundário inferior e três de ensino secundário superior, mas podendo existir outras variações, por exemplo (4-4-4) ou (4-2-2-4), de tal forma que contabilizem doze anos totais de ensino básico. As modificações estruturais também devem ser combinadas com padrões de localização das escolas para alcançar uma melhor distribuição da educação.

Outro aspecto importante é a ênfase na articulação entre sistema formal, não formal e informal, justificando uma distribuição da carga de trabalho educacional mais igualitária e eficiente. Afirmar ser mais vantajoso, por exemplo, melhorar os sistemas tradicionais de cuidados infantis e de educação pré-escolar, programas para adultos - não formais -, a fim de evitar instrução dispendiosa e formal no jardim de infância. Outros exemplos dados para

²⁴ “Estima-se, num caso típico, que as melhorias que os educadores tradicionalmente recomendam – turmas mais pequenas, melhores recursos de aprendizagem e professores mais qualificados aumentariam os custos recorrentes anuais em 75%. Para contrariar este efeito, por exemplo, os professores poderiam aprender a preparar, sozinhos ou com a ajuda dos alunos, alguns dos materiais e aparelhos de ensino. Equipamentos essenciais, mais caros, podem ser mantidos em instalações centrais ou em unidades móveis que atendem várias escolas” (Banco Mundial, 1974, p. 40, tradução nossa).

formação não formal incluem: cursos de curta duração (dentro ou fora do trabalho em centros de formação profissional), estágio, grupos de jovens, trabalho de extensão, cooperativas, meios de comunicação de massa e unidades móveis de treinamento.

Dando continuidade as mudanças no sistema educacional, em 1980, o documento setorial atualiza a interpretação do banco sobre o desenvolvimento educacional e descreve um quadro de política de empréstimos para a educação. Apresenta as condições do banco para o prosseguimento dos seus objetivos de crédito à educação, mostrando que a ênfase varia de acordo com as condições de cada país em desenvolvimento. Ao conceder empréstimos a países em desenvolvimento de baixíssimo rendimento, a ênfase foi para o desenvolvimento de programas de educação básica de baixo custo para satisfazer as necessidades mínimas de aprendizagem de crianças em idade escolar e adultos sem escolaridade, especialmente mulheres. Por outro lado, o desenvolvimento de níveis superiores de educação formal, a educação foi seletiva e cuidadosamente planejada, tendo em vista a “limitada capacidade de absorção do setor moderno para o trabalho” (Banco Mundial, 1980, p. 87) e as necessidades dos setores público e privado para gestão e habilidades técnicas. Nos países de rendimento médio, onde o ensino de primeiro nível já está amplamente disponível, a prioridade foi o desenvolvimento de competências para satisfazer as necessidades de economias cada vez mais sofisticadas. A melhoria da qualidade e da equidade nas oportunidades do ensino de primeiro nível e o desenvolvimento dos níveis de ensino secundário e superior ocuparam um lugar mais central nas discussões com estes países. Indiferentemente do país, foram enfatizadas medidas para melhorar a eficiência interna, capacidade de gestão e planejamento, enquanto o desenvolvimento de habilidades analíticas foi enfatizado apenas para os países de renda média.

Os programas de empréstimo do banco foram concentrados em três formas principais: através de empréstimos diretos ao setor da educação para ampliar as oportunidades de educação e formação; através de suprimento a outros setores, como energia e transportes, que incluem componentes que apoiam a formação de pessoas para dirigir e manter projetos; e através de empréstimos a projetos integrados espalhados por vários setores, com atenção aos de desenvolvimento rural, que incluem componentes para a expansão de

atividades educativas dentro da grande área de componentes educativos. A Tabela 2 apresenta uma visão geral dos empréstimos do Banco durante a década de 1970.

Tabela 2 – Progressão dos empréstimos anuais para educação e treinamento pelo Banco Mundial, entre os anos 1970 - 1983 (em milhões de dólares)

	1970-74 (atual)	1975-78 (atual)	1979-83 (projetado)
Empréstimos totais do Banco	3,076	6,846	11,58
Empréstimos e créditos para o setor educacional	163	281	600
(Como percentagem do total de empréstimos do Banco Mundial)	(5.3)	(4.0)	(5.2)
Componentes de treinamento relacionados ao projeto	6.5*	93**	205
Componentes educacionais em projetos de desenvolvimento urbano e rural	...	38***	100****
Empréstimo total para educação e treinamento	169.5	412	905
(Como percentagem do total de empréstimos do Banco Mundial)	(5.5)	(6.0)	(7.8)

... dado não disponível

* 1972 apenas.

** Média para 1966-78.

*** 1977 apenas.

**** 1.5% dos empréstimos urbanos e 0,5 % dos empréstimos para a agricultura e o desenvolvimento rural.

Fonte: Banco Mundial (1980), tradução nossa.

De forma geral, a estratégia educacional adotada pelo Banco Mundial, relacionada à educação concentrou-se na ampliação do ensino não formal e, em particular, na expansão das escolas técnicas de nível médio, especialmente aquelas voltadas para a esfera agrícola. A principal razão para a escolha desse tipo de escola é explicada pela existência de tensões sociais nas áreas rurais. O propósito subjacente ao financiamento das escolas técnicas rurais era capacitar os jovens que viviam nessas regiões para desempenhar atividades agrícolas, ao mesmo tempo em que se buscava estabelecer um modelo específico de desenvolvimento agrícola, caracterizado como "modernização conservadora" (termo introduzido por Graziano da Silva, em 1981) ou Revolução Verde²⁵. Essa

²⁵ Vieira (2008) ressalta que durante a década de 1970, o Banco Mundial inicia o financiamento de projetos de desenvolvimento rural no Brasil. Diferente do trabalho que vinha sendo desenvolvido pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que atuava com os "polos de desenvolvimento" – espécie de matriz que interligava várias indústrias e criava

abordagem teve um período de destaque entre os anos de 1973 e 1979, notadamente na África, onde a maioria dos empréstimos concedidos para fins educacionais estava direcionada para a promoção da educação profissionalizante. (Leher, 1998).

Leher (1998) afirma ainda que, de modo geral, as orientações do Banco Mundial podem ser resumidas no conceito de capital humano. O objetivo era ampliar a produtividade do trabalhador (estudante) e influenciar em sua conduta sócio-política. Quanto a este último aspecto, assinala que a educação elementar deve promover o aprendizado da alfabetização, da aptidão numérica funcional e do planejamento familiar.

No Brasil, a década de 1970 foi marcada por intensa agitação social. O país atravessava o golpe empresarial civil-militar, entre os anos de 1964 a 1985, responsável pela instauração de um período de repressão política conhecido como anos de chumbo²⁶. O governo militar estava empenhado em garantir a continuidade do metabolismo socioeconômico do grande capital, qualquer sistema econômico diferente ao atual método de acumulação ou toda possível resistência deveria ser rapidamente banida. Ao ser governado por presidentes militares, o regime adotado caracterizou-se pela perseguição política, prisões arbitrárias, torturas e assassinatos de opositores políticos, suspensão de garantias constitucionais, pelo fechamento do congresso nacional e cassação de políticos e líderes sindicais considerados subversivos.

A política educacional brasileira dava continuidade aos projetos empreendidos desde os anos 1950, já orientados pelas recomendações das agências internacionais. Gaio (2008) afirma que apesar da cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos já existir, foi apenas na década de 1950 que esses

canais de transporte e comunicação entre elas, criando polos de incentivo ao desenvolvimento - a partir de 1974, quando foi financiado o projeto Polonordeste, o desenvolvimento rural passou a ser tratado pelo viés regional restrito. Duas consequências imediatas resultam dessa mudança de lógica: a primeira, o agravamento da concentração de terra, destinando o controle de terras, de pequenos e médios agricultores, para grandes empresas e famílias tradicionais que recebiam os aportes do financiamento, e a segunda, o abandono da reforma agrária como solução para a estrutura fundiária do país.

²⁶ A Comissão Nacional da Verdade (CNV), em relatório publicado em 2014, elaborou um quadro geral da CNV sobre mortos e desaparecidos políticos e teve condições de confirmar, oficialmente, 434 vítimas fatais da ditadura, “sendo 191 os mortos, 210 os desaparecidos e 33 os desaparecidos cujos corpos tiveram seu paradeiro posteriormente localizado” (BRASIL, 2014, p. 963). Entretanto, esse número é possivelmente muito maior, uma vez que documentação produzida pelas forças armadas foi dada como destruída pela própria instituição.

acordos foram oficialmente formalizados através da Comissão Nacional de Assistência Técnica. Em 1959, foi criado o Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV para coordenar a cooperação entre os dois países.

Tais ações foram fortemente influenciados pelo plano de governo dos Estado Unidos, liderado, inicialmente, pelo presidente Dwight D. Eisenhower (1953 a 1961) e continuado por John F. Kennedy (1961–1963), no contexto da Guerra Fria. Deu-se início a uma série de intervenções a fim de conter o avanço da ameaça comunista²⁷ que pairava sobre o mundo, especialmente na América Latina, impulsionada pela revolução cubana de 1959.

A estratégia era forjar, de forma não prepotente, uma “boa imagem” de “bons amigos”, tanto dos Estados Unidos na América Latina quanto da América Latina nos Estados Unidos. A coesão e a hegemonia continental viriam pela “camaradagem”. Era importante passar a imagem de que os americanos queriam criar e não explorar (Beraba, 2008, p. 33).

Assim, implementou-se uma política externa estratégica focada em estreitar relação com o chamado terceiro mundo, a fim de manter os países latino-americanos sob sua estreita influência. Os Estados Unidos precisavam garantir um maior crescimento econômico, aliado a estabilidade dos seus vizinhos. Além disso, havia um consenso entre os defensores do plano de desenvolvimento econômico aliado a estratégia da diplomacia, tal seja “os indicadores educacionais latino-americanos eram compreendidos como um obstáculo ao desenvolvimento econômico da região” (GOUVEIA, 2020, p. 11). A preocupação era que a situação extrema de pobreza e fome acarretassem crises irremediáveis com o lado capitalista do globo.

Para executar as ações de política de ajuda externa, financeira e técnica, foi criada, em 1961, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - *United State Agency for International*

²⁷ Na verdade, a expressão divulgada por grupos conservadores para instaurar um clima de medo e incerteza - ameaça comunista - foi, e espantosamente ainda é, um discurso a fim de legitimar a intensificação da intervenção estadunidense nos processos políticos da América Latina. A conjuntura dos anos 1950 e 1960 deixa claro que os comunistas tinham pouca força política naquele momento. O que havia, de fato, eram apenas propostas de reformas, comumente chamadas de reformas de base, durante o governo de João Goulart, como a reforma agrária, reforma universitária, reforma habitacional, que, de modo algum, alterava a propriedade privada, ou colocava em risco o capitalismo no país.

*Development*²⁸ (USAID) para atuar nas áreas de economia, agricultura, educação, saúde, política e assistência humanitária.

Ainda em 1961, na Oitava Conferência Interamericana, realizada em *Punta del Este*, Uruguai, foi publicada a Carta de *Punta del Este*, responsável por balizar o projeto “Aliança para o Progresso”, que apregoava, no discurso ideológico, a associação dos países da América Latina com o intuito de alcançar um progresso econômico mais acelerado e justiça social mais ampla.

O capítulo 1 – Requisitos básicos para o desenvolvimento – do título II, da referida carta, expõe alguns dos objetivos enevoados do documento

Que os países latino-americanos obtenham ajuda financeira externa suficiente, incluindo uma parte substancial em condições flexíveis no que diz respeito aos termos e condições de amortização e modos de uso, para complementar a formação de capital nacional e reforçar a capacidade de importação de tais países; e que, em apoio a programas bem concebidos, que incluam as reformas estruturais e medidas necessárias para a mobilização de recursos nacionais, seja disponibilizada aos países latino-americanos uma contribuição de capital de todas as fontes externas, durante os primeiros dez anos, de pelo menos vinte milhões de dólares, dando prioridade aos países relativamente menos desenvolvidos. A maior parte desse montante deve ser constituída por fundos públicos.²⁹

Para atingir aos objetivos propostos, seria necessário a criação de plano de cooperação decenal apresentando as recomendações acatadas por cada país. Assim, foi criado o Plano Decenal de Educação da Aliança Para o Progresso, eram os proclamados ou “tristemente célebres” (SHIROMA, 2007, p. 28) acordos MEC-USAID. Em 1965, o governo criou o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso, vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, com o objetivo de coordenar os trabalhos de obtenção e gestão dos fundos financiados pelo Programa Aliança para o

²⁸ A referida agência se intitula como principal agência de desenvolvimento internacional do mundo. Em suas palavras: “O trabalho da USAID promove a segurança nacional e a prosperidade econômica dos EUA, demonstra a generosidade americana e promove um caminho para a autossuficiência e resiliência dos destinatários.” Atualmente, no Brasil, a USAID desenvolve um trabalho bilateral na conservação da biodiversidade, por meio da Parceria para a Conservação da Biodiversidade Amazônica (PCAB), na região amazônica, e tem como um dos pilares: “Promover o envolvimento, a liderança e os investimentos do setor privado destinados a novos modelos econômicos e atividades que se alinhem e apoiem a conservação das florestas e da biodiversidade.”

²⁹ Extraído de <https://www.dipublico.org/119066/carta-de-punta-del-este-1961/>. Acesso em out/2023, tradução nossa.

Progresso e, nesse mesmo ano, vários contratos de cooperação foram assinados.

Alves (1968) afirma que entre os anos de 1964 até 1968 pelo menos nove acordos, no campo educacional, foram firmados entre o Brasil e *USAID*. Dentre eles, acordos de assessoria para modernização da administração universitária, em junho de 1966; assessoria ao planejamento do ensino superior, em maio de 1967; convênio entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) através da DES, o CONTAPE e a *Usaid/Brasil*, em março de 1965; convênio para planejamento do ensino secundário e serviços consultivos, em janeiro de 1968; criação de um centro de treinamento educacional para o treinamento de professores, em junho de 1966; acordo de planejamento de educação primária, em dezembro de 1966; assessoria para expansão e aperfeiçoamento do quadro de professores de ensino médio, em junho de 1966; convênio de evolução vocacional e treinamento rural, em novembro de 1967, convênio acerca de publicações técnicas, científicas e educacionais MEC/SNEL/*USAID*, em janeiro de 1967.

As reformas requeridas preconizavam, principalmente, aumentar o acesso à educação básica para todas as crianças, assegurar um mínimo de seis de educação primária, eliminar o analfabetismo dos adultos, elevar o padrão de qualidade do sistema educacional, investir na formação e capacitação de professores, desenvolver programas de educação técnica e profissionalizante, focar em programas educacionais específicos para áreas rurais e implementar programas de educação para jovens e adultos³⁰. No primeiro momento, foi dada uma atenção maior ao ensino técnico-profissionalizante, com alocação de recursos para esse setor. Entretanto, logo em seguida, o interesse foi orientado para os primeiros quatros anos da educação primária. Psacharopoulos (1987) afirma que avaliações comparativas dos currículos anteriores, mais diferenciados, do ensino secundário geral e profissional indicam claramente que a taxa de retorno do investimento no ensino secundário geral era muito mais elevada do que no ensino secundário profissional.

³⁰ Na década de 1970, no Brasil, apenas 9,3% das crianças de 4 a 6 anos estavam matriculadas na escola; 10% matriculadas no ensino médio; a taxa de repetência na primeira série era de 24%; e a taxa de analfabetismo atingia 40% da população. Fonte: IBGE (1977).

Foi nesse contexto de acordos multilaterais com os países da América Latina que o Brasil realizou uma série de reformas educacionais nas décadas de 1960 e 1970. Dentre as mais expressivas, podemos citar a Lei 5.540/68 que reformou o ensino superior e a Lei 5.692/71 que alterou a organização do ensino ao reordenar os ciclos de ensino e tornar obrigatório o ensino profissionalizante. A implementação ficou a cargo dos governos estaduais.

A Lei 5.540/68, responsável pela reforma universitária, proclamava a universidade como locus principal do ensino superior e, somente em casos excepcionais, poderia operar em estabelecimentos isolados, organizados sob a forma de entidades de direito público ou privado. Entretanto, o que se viu foi a generalização da entrada da iniciativa privada no setor educacional nesse nível de ensino. A presença das instituições privadas no cenário brasileiro foi a solução encontrada pelo governo militar para sanar a pressão realizada pelos estudantes excedentes (vestibulandos que alcançaram a média para entrar nas universidades públicas, mas não eram convocados devido à falta de vagas). Fazia-se uso, mais uma vez, de um recurso costumeiramente conhecido na política brasileira: defasar o plano orçamentário de instituições públicas, no caso, universidades públicas, tornando impossível o funcionamento das mesmas com o intuito único do assalto por parte do capital privado, sobretudo o capital estrangeiro.

Durante a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), criada em 1980, para averiguar os problemas com a difusão do sistema educacional privado, foi convocado para depor João Calmon, senador que atuava junto às pautas educacionais no congresso nacional. O parlamentar, reconhecido por propor percentuais fixos de investimento em educação pela União (18%) e pelos estados e municípios (25%), afirmou

Houve uma expansão desordenada. Boa parte das instituições criadas no *rush* de 1968 reconhecidamente não apresenta condições para ministrar um ensino de qualidade ao menos razoável. Elas não dispõem sequer de bibliotecas adequadas, para não falar de professores capacitados. Além disso, há uma inadequação entre a oferta de ensino superior e a demanda da sociedade. Estamos formando profissionais demais em áreas como direito, história, administração, letras, engenharia e medicina. Hoje há um novo tipo de

excedente: os excedentes profissionais, sérios candidatos ao desemprego.³¹

Quanto ao ensino básico, antes da reforma de 1971, tinha-se um modelo educacional baseado na classificação fixada com a Lei nº 4.024/61. Havia o ensino primário elementar com duração de quatro anos mais um ano de primário complementar; seguido do ensino secundário dividido em dois ciclos: o ginásial, com quatro anos, e o colegial, com dois cursos paralelos: o curso clássico e o curso científico com três anos de duração. O ramo técnico-profissional subdividiu-se nos cursos industrial, comercial e agrícola, com duração variando entre dois a quatro anos; e o ramo normal, com dois ciclos, o primeiro, com quatro anos e o segundo com três anos de duração. A reforma alterou a compartimentação anterior, criando apenas dois ciclos: o ensino de primeiro grau, unificando o antigo primário e o ginásial, tornando-se um ciclo obrigatório de oito anos; e o ensino de segundo grau, instituindo a profissionalização obrigatória, com três anos, sendo eliminado um ano de estudos, correspondendo a um total de onze anos de estudos. A Escola Normal também sofreu alteração e foi substituída pela habilitação específica de Magistério.

A referida lei reitera

§ 2º A parte de formação especial de currículo:

- a) terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau;
- b) será fixada, quando se destina a iniciação e habilitação profissional, em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados.

§ 3º Excepcionalmente, a parte especial do currículo poderá assumir, no ensino de 2º grau, o caráter de aprofundamento em determinada ordem de estudos gerais, para atender a aptidão específica do estudante, por indicação de professores e orientadores. (BRASIL, 1971)

É consenso entre diversos autores³² que a profissionalização forçada foi uma tentativa de barrar a passagem dos filhos da classe trabalhadora dos anos finais da educação básica para o ensino superior, tentando criar, assim, um

³¹ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/em-1968-mec-passou-a-priorizar-faculdades-privadas>. Acesso em nov/23.

³² A saber, Santos (2012), Romanelli (1984), Cunha (2005), Tamberlini (2020).

sistema de contenção de alunos para permanecerem na primeira etapa de educação e não pressionariam por mais vagas para o ensino superior.

O país passava pelo chamado “milagre econômico” com industrialização acelerada e alta expectativa de crescimento, e o objetivo da reforma, segundo o ministro da educação à época, Jarbas Passarinho³³ era “abandonar o ensino verbalístico e academizante para partir, vigorosamente, para um sistema educativo de 1º e 2º grau voltado às necessidades do desenvolvimento”, além do mais era preciso formar “os técnicos de nível médio de que têm fome a empresa privada e a pública³⁴”.

Propagandas de rádio e televisão foram promovidas para difundir a reforma do ensino de 1º e 2º graus, durante a ditadura, em 1971. Frases como “No homem brasileiro está a maior força do desenvolvimento do país” e “Um novo conceito de escola, integrado à realidade brasileira, participando da vida da comunidade a que pertence e formando recursos humanos necessários aos setores de produção” eram alaistradas a todo momento.

No entanto, o projeto encontrou uma realidade impraticável dentro da conjuntura econômica brasileira. Um ano depois, em 1972, o que se viu foi a impossibilidade da implantação do ensino profissionalizante devido à falta de recursos. A alocação de recursos do MEC não foi suficiente nem mesmo para o primeiro ano de vigência da reforma, faltava o básico de estrutura física: curso de datilografia não contava com máquinas de escrever, curso de laboratorista em análises clínicas não tinha tubos de ensaio, curso de Química sem laboratório, faltavam também professores qualificados suficientes para atender a alta demanda.

Diante de tantos problemas de diferentes naturezas, a Indicação nº 52/74, sugeriu a elaboração de um documento de natureza normativa com o objetivo de “desfazer equívocos e perplexidades” a fim de orientar devidamente

³³ Jarbas Passarinho foi um tenente-coronel do exército brasileiro que ingressou na política em 1964 devido ao golpe no mesmo ano. Foi governador do Pará, ministro do trabalho, ministro da educação, ministro da previdência social, ministro da justiça e senador. Foi um dos signatários do Ato Institucional número cinco (AI-5), um dos decretos mais duros emitidos durante a ditadura que, dentre outras medidas, permitiu o fechamento do congresso nacional e das assembleias legislativas dos estados, instituiu a censura prévia da imprensa e de produções artísticas, bem como a possibilidade de suspensão de direitos políticos de qualquer cidadão. É de sua autoria a frase dita, em 1968, dirigida ao presidente Costa e Silva por ocasião da assinatura do AI-5: “Às favas, senhor presidente, neste momento, todos os escrúpulos de consciência”.

³⁴ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/03/reforma-do-ensino-medio-fracassou-na-ditadura>. Acesso em nov/23.

o Ministério de Educação e Cultura (MEC) acerca de alternativas de implementação do ensino profissionalizante. No ano seguinte, em 1975, o governo lança o Parecer nº 76/75 indicando a necessidade da reformulação da sua compulsoriedade, destacando como principais problemas: falta de recursos financeiros, escassez de pessoal docente qualificado, carga horária reduzida da parte de educação geral e carências de informações sobre as necessidades do mercado de trabalho. O documento assevera que a escola não deve ser a única responsável pelo ensino profissional a nível de segundo grau.

Não se pretende de outro lado que todas as escolas se transformem em escolas técnicas, o que seria desnecessário e economicamente inviável. Quer-se algo mais amplo, mais exequível e mais útil para levar o adolescente à compreensão melhor do mundo em que vive, ao mesmo tempo que lhe é dada uma base ampla de conhecimento que lhe permitirá readaptar-se às mutações do mundo do trabalho. Através da educação profissionalizante o que se pretende é tornar o jovem consciente do domínio que deve ter das bases científicas que orientam uma profissão e leva-lo à aplicação tecnológica dos conhecimentos meramente abstratos transmitidos até então, pela escola. (Brasil, 1975, p.5)

As mudanças mais significativas só viriam na década seguinte. A continuidade do descontentamento da sociedade com a tecnoburocracia do governo militar procedeu os Pareceres nº 860/81 e nº 177/82 que reivindicavam a necessidade de alterações na redação da Lei 5.692/71, a fim de retirar a habilitação profissional compulsória para o ensino de 2º grau. Todas essas aproximações sucessivas resultaram na Lei 7.044/82 que regulamentou as normas previstas nos pareceres acima e tornou facultativo a capacitação profissional integrada à educação básica. Nos termos da lei “À preparação para o trabalho, no ensino de 2º grau, poderá ensejar habilitação profissional, a critério do estabelecimento de ensino” (BRASIL, 1982, p.1).

As idas e vindas da legislação brasileira acerca da obrigatoriedade do ensino profissional resultou em um grande fracasso para a educação brasileira. As análises de Kuenzer (2000), Frigotto (2006), Shiroma (2007) deixam claro a estreita relação da formação de capital humano como meio de fomentar melhores condições de contribuir imediatamente para o aumento da produtividade, e consequentemente, consolidar a estrutura do capital com a ajuda da política desenvolvimentista. A reorganização das políticas do sistema educacional teria como objetivo atender às necessidades últimas do sistema do capital através da

formação do “cidadão produtivo alienado” (Frigotto e Ciavata, 2002). Nesses termos, a reforma do ensino nos anos 1960 e 1970

“[...] vinculou-se aos termos precisos do novo regime. Desenvolvimento, ou seja, educação para a formação de “capital humano”, vínculo estrito entre educação e mercado de trabalho, modernização de hábitos de consumo, integração da política educacional aos planos gerais de desenvolvimento e segurança nacional, defesa do Estado, repressão e controle político-ideológico da vida intelectual e artística do país.” (SHIROMA, 2007, p. 29)

Durante esse período, com o planejamento do campo educacional nas mãos do regime militar e com a tecnoburocracia evidenciada por economistas e técnicos responsáveis pela sua execução, as mudanças empreendidas não asseguraram as melhorias previstas. Ademais, as políticas de educação profissional se basearam muito mais em uma desvinculação total com o ensino propedêutico, realizando ajuste unilateral à nova conjuntura econômica vigente, centradas na ideia de treinamento e reprodução sistematizada das técnicas com foco excessivo na formação do trabalhador produtivo.

Conforme a visão do Banco Mundial, o investimento no ensino superior para países subdesenvolvidos deveria ser ignorado, de modo a não existir o que ele chama de “desperdício” com esse nível educacional, uma vez que os recursos devem ser transferidos em sua totalidade para o ensino fundamental. O banco defende que os gastos com as universidades são demasiados, as instituições são de má qualidade e não trazem o retorno adequado à sociedade. A análise da assessoria educacional afirma que a razão da grande quantidade de crianças fora da escola reside na má alocação dos recursos financeiros para o ensino superior. Assim, a estratégia oferecida para esse nível educacional se dá através da implementação e expansão do ensino privado, através de empréstimos dos estudantes, bem como cobrança de taxas extras para o sistema público.

Ora, nada de novo no horizonte. O que se vê a perpetuação da Divisão Internacional do Trabalho, cabendo aos países pouco industrializados a restrição da produção e exportação de matéria-prima, as chamadas *commodities*, e eventualmente, algum manufaturado de menor valor adicionado. A estratégia dos países mais industrializados é ter o monopólio do valor

agregado e relegar produtos de baixo conteúdo tecnológico para a periferia do capital. É o neocolonialismo que perpetua a manutenção da dependência a favor dos interesses do capital internacional³⁵. Dessa forma, o que se tem é a convicção arraigada de que as nações economicamente desfavorecidas estão predestinadas a desempenhar primariamente o papel de uma força de trabalho de baixo custo para as potências ocidentais.

As várias mudanças realizadas durante o período em destaque, que de forma aparente, apregoavam modernização e universalização do ensino, em sua essência tinham por objetivo “[...] elevar a produtividade dos mais pobres, por meio da “valorização” do capital humano, para os incluir no sistema econômico” (PEREIRA, 2009, p. 67). Desse modo, se para o Banco a tarefa mais importante é diagnosticar de forma correta os problemas para alcançar a solução, fica evidente sua total incapacidade de identificar os reais fatores que afetam a ineficiência das políticas públicas educacionais.

Parece óbvio o reclame dos países centrais por direitos universais à todos da periferia do sistema capitalista, o que não parece óbvio, entretanto, é a alegação da necessidade de “paz e harmonia entre os povos”, quando na verdade o que se tem é um pretexto evasivo de ajuda, na forma de assistência internacional, a fim de assegurar seu poderio estratégico, econômico e político.

Para Arapiraca (1982, p. 74)

[...] a política de ajuda aos países subdesenvolvidos promovida a partir de países hegemônicos dissimula uma forma de manutenção da hegemonia da economia capitalista concentradora, no sentido de enquadrar os países receptores na sua esfera de sua dependência circular. [...] a política de ajuda, tão ostensivamente desenvolvida na modernidade, outra coisa não é senão o estabelecimento da lógica do círculo: ajudam-se os países subdesenvolvidos para que estes ajudem os países hegemônicos a continuarem sempre a acumular capital às expensas da exploração dos recursos daqueles.

O texto a seguir discorrerá sobre a década de 1980 e a importante crise da dívida externa dos países tomadores de empréstimo, marcadamente a

³⁵ No caso do Brasil, considerado um país emergente, Lima Filho (2020) afirma que a industrialização ficou à mercê do capital internacional, solapando a possibilidade de construção de um sistema econômico nacional competitivo, definindo o capitalismo brasileiro como um “capitalismo dependente particularmente antissocial, antinacional e antidemocrático” (LIMA FILHO, 2020 p. 4).

moratória do México, e os consequentes ajustes estruturais que colocarão em curso a reestruturação econômica dos países em desenvolvimento.

Nos anos 1980, a ascensão do republicano Ronald Reagan (1981–1989) à presidência dos Estados Unidos alterou a dinâmica do *mainstream* nos Estados Unidos de maneira significativa. Desde então, prevaleceram os setores mais conservadores e bélicos com fortes conexões com o complexo militar-industrial interno. Seriam construídas estratégias de contraofensiva política, ideológica e militar com apoio da aliada, com mesma postura conservadora, Margareth Thatcher, primeira ministra britânica de 1979 a 1990. De pronto, reverteram a política de tentativas de negociação de conflitos que era característica do governo anterior de Jimmy Carter – intervindo, vulgo invadindo, principalmente os países como Panamá e Granada para derrubar governos hostis aos Estados Unidos, adotaram posturas inflexíveis no Oriente Médio e no Afeganistão e fortalecem sua rede de bases militares ao redor do mundo.

No contexto financeiro, os Estados Unidos se consolidam tanto no domínio da moeda de referência mundial quanto no direito de determinar seu valor livremente e simultaneamente. Gaspar (2015) afirma que os títulos do tesouro americano voltaram novamente a absorver liquidez global como o único refúgio seguro diante das incertezas atuais, bem como o dólar se fortaleceu de forma definitiva com base no poder econômico-político-militar da superpotência.

A decisão da Reserva Federal de aumentar as taxas de juros, em setembro de 1979, foi vista como uma estratégia para fortalecer a posição dos Estados Unidos no cenário global através da política do “fortalecimento do dólar”, que foi imposta unilateralmente ao restante do mundo mais uma vez. Mostrou-se uma aposta bem-sucedida na recuperação da liderança global que se desdobrou com o aumento repentino das taxas de juros e teve, consequentemente, um impactante alcance em escala mundial. O fortalecimento do dólar estadunidense destacou seu papel como uma forma amplamente aceita de pagamento pleno de valor (e significado) em transações internacionais e na estabilização dos preços nos mercados globais além de ser a principal reserva de valor do mundo financeiro.

Gaspar (2015) reitera que a valorização do dólar e o consequente aumento da taxa de juros desencadeou uma série de consequências adversas, a saber: desvalorizações de outras moedas estrangeiras resultando um cenário

marcado por estagnação econômica aliada a especulações em ativos financeiros; redução da disponibilidade de dinheiro; crise fiscal do Estado, ou seja, restrição orçamentária governamental; bem como crises financeiras enfrentadas por países que se endividaram internacionalmente nas décadas anteriores.

Conforme Mendes Segundo (2005), a crise estrutural das principais economias afetou de forma global todos os tipos de capital e enfraqueceu o controle dos governos nacionais sobre os fluxos de dinheiro produtivo e financeiro. Essas mudanças globais foram acompanhadas pela diminuição gradual da influência das ideias keynesianas que tinham dominado as políticas econômicas desde a segunda guerra mundial. Na década de 1970, começaram a surgir influências monetaristas neoliberais na política econômica e social.

Assim, foi estabelecida a nova base ideológica para orientar as políticas globais e embasar as ações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Na prática, o objetivo seria “firmar proposta de “ajustamento estrutural” como meio necessário para adaptar e enquadrar os países endividados às novas condições da economia internacional (PEREIRA, 2009, p. 155-156). Dava-se início ao processo de dirigir ações para políticas econômicas ao invés de estímulos à projetos como feito anteriormente.

No contexto das políticas macroeconômicas adotadas pelo Banco, os ajustes consistiam em ações como facilitação do comércio internacional e alinhamento dos preços ao mercado global para diminuir tarifas de proteção; desvalorização das moedas internacionais; incentivo ao investimento estrangeiro e à livre circulação de capitais; estímulo à especialização produtiva e aumento das exportações, principalmente no setor agrícola. Já nas áreas sociais e na administração pública, o objetivo central do ajuste se concentrava na redução do *déficit* público, através, principalmente, da implementação de medidas como: redução de despesas com funcionários e despesas gerais da administração pública; drástica diminuição de subsídios para o consumo; redução dos custos *per capita* dos programas visando ampliar a cobertura; redirecionamento da política social para priorizar a saúde e a educação básica através do direcionamento dos gastos para a parte da população em pobreza absoluta.

No entanto, Pereira (2009) sustenta que desde o princípio a visão do Banco indicava uma mudança política-ideológica mais abrangente que ia além

dos programas de estabilização monetária do FMI, se ligava à nova divisão de trabalho entre Estado e mercado que estava surgindo como uma manifestação de um movimento dualista composto, por um lado, pela influência liberalizadora liderada por Estados Unidos e Reino Unido e, por outro lado, pela mudança mais abrangente na correlação de forças entre o capital e trabalho. Não é coincidência que o Relatório de Desenvolvimento Mundial, de 1978, já delineasse os principais pontos da crítica neoclássica na abordagem de desenvolvimento centrada na redução da dependência de importações estrangeiras. Todas as diretrizes estabelecidas para diminuir o *déficit* fiscal assaltavam primeiramente direitos sociais e trabalhistas.

Pode-se compreender, então, o prosseguimento e aprofundamento da Teoria do Capital Humano com a urgência de McNamara, conforme mencionado por ele em discurso de 1980, em “investimento na realização do potencial humano dos pobres” através das novas prioridades em termos de política social relacionada à saúde e à educação primária, fomentando o propalado discurso de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo encobrindo a necessidade imperativa da manutenção da ordem política. Assim, a demanda pelo ajustamento estrutural foi impulsionada por uma renovada atenção para manutenção da estabilidade. Em seus termos: “O que é muito pouco prudente do ponto de vista da economia é permitir que no seio de uma nação chegue a se criar uma cultura de pobreza que comece a infectar e solapar todo tecido social e político” (McNamara, 1980, p. 24-25).

A moratória da dívida externa pelo governo do México, em 1982, e a consequente crise da dívida externa da América Latina resultou na dependência dos países devedores periféricos aos bancos multilaterais, principalmente, após os bancos privados internacionais pararem de conceder empréstimos a essas nações³⁶. Com isso, o Banco Mundial passou a ter um papel direto na definição das políticas internas desses países chegando a influenciar até mesmo as legislações locais. Contudo, é importante destacar que as medidas estruturais implementadas pelo Banco demandaram conformidade com acordos estabelecidos com o Fundo Monetário Internacional, que está sujeito a exigências macroeconômicas e setoriais abrangentes e rigorosas e também

³⁶ Leher (1998) afirma que o débito externo dos países em desenvolvimento passou de US\$ 100 bilhões em 1972 para mais de US\$ 600 bilhões em 1981.

inclui a implementação de programas específicos relacionados à saúde e educação em países considerados em desenvolvimento.

Segundo Mendes Segundo (2005, p. 48):

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

A tabela abaixo ilustra a quantidade de financiamentos para fins de ajustamento estrutural entre 1980 e 1993 por região.

Tabela 3. Financiamento do Banco Mundial para ajustamento por região em milhões de dólares.

Empréstimos	1980-82	1983-86	1987-90	1991-93
Ajustamento	1.412	3.553	5.597	4.744
Ajustamento/total de empréstimos (percentual)	7	18	26	23
Estrutural/total de ajustamento (percentual)	87	40	45	51
Setorial/total de ajustamento (percentual)	13	60	55	49
Prestatários				
África	320	916	1.305	1.049
Percentual do total de empréstimos para ajustamento	23	26	23	22
Número de empréstimos	3	10	18	14
Leste da Ásia	301	389	687	147
Percentual do total de empréstimos para ajustamento	21	11	12	3
Número de empréstimos	1	1	3	1
Europa e Ásia central	440	572	498	924
Percentual do total de empréstimos para ajustamento	31	16	9	19
Número de empréstimos	1	2	2	4
América Latina e Caribe	95	1.257	2.284	1.527
Percentual do total de empréstimos para ajustamento	7	35	41	32
Número de empréstimos	2	5	9	10
Oriente Médio e norte da África	0	229	437	474
Percentual do total de empréstimos para ajustamento	0	6	8	10
Número de empréstimos	0	1	2	2
Sul da Ásia	256	189	386	621
Percentual do total de empréstimos para ajustamento	18	5	7	13
Número de empréstimos	2	1	3	4
Países altamente endividados (a)	165	2.020	3.015	1.743
Percentual do total de empréstimos para ajustamento	12	57	54	37
Número de empréstimos	1	7	11	13

Fonte: Pereira, 2009.

Como esperado, o ajuste não resultou em uma melhora na economia. Os países endividados, obrigados a firmar acordos de estabilização econômica elaborados pelo FMI, obtiveram como resultado dessas medidas, um amplo plano de aumento das exportações, reduziram drasticamente os dispêndios públicos (com foco nas áreas sociais) e prosseguiram pagando juros elevadíssimos.

Conforme Leher (1998), o declínio das atividades econômicas nos países mais avançados resultou em uma redução na importação de produtos provenientes dos países em desenvolvimento. Essa combinação da recessão nas nações desenvolvidas com o aumento das exportações dos países endividados causou uma queda nos preços das matérias primas e diminuiu o valor individual das exportações latino-americanas. Como resultado disso tudo, o custeamento relativo da dívida foi aumentando progressivamente. Todos esses elementos amplificaram os efeitos da recessão sobre os países em desenvolvimento de forma geral.

Diagnosticaram a crise como um problema de liquidez, e não de solvência, e apontaram que a saída passava pelo pagamento do serviço da dívida. Como gerar os recursos para isso? Mediante a reorientação da produção para bens exportáveis, por meio da redução e do redirecionamento do gasto público. Ao FMI caberia outorgar pacotes de socorro em troca da execução de programas de estabilização de curto prazo e da estatização das dívidas privadas.
(Pereira, 2010, p. 13)

Com esse propósito, os ajustes estruturais, já em andamento, foram utilizados para adaptar a política econômica dos países endividados às demandas dos financiadores internacionais.

No setor educacional, o Banco manteve o direcionamento de suas diretrizes com o objetivo de ampliar progressivamente os investimentos. A educação, desde as últimas décadas, consolidou-se como um eixo central para a análise e o desenvolvimento nos países da periferia do capitalismo, com o discurso de combate à pobreza. A tabela abaixo mostra a quantidade de empréstimos para o setor da educação na década de 1980.

Tabela 4. Empréstimos do Banco Mundial para o setor da educação (1981-1993). Médias anuais.

Setor	1981-1983	1987-1989	1991-1993
Educação	603	756	2047

Fonte: Pereira, 2010.

Nesse período, o Brasil assegurou o “milagre econômico” às custas de um *déficit* preocupante que foi sustentado por empréstimos em larga escala

para manter altas taxas de crescimento econômico. Os recursos provenientes do exterior foram usados principalmente para consumo e subsídios em vez de investimentos produtivos, isso causou um aumento da inflação e estimulou a saída de capital do país. Além disso, o governo brasileiro assumiu as dívidas privadas na tentativa de obter moedas estrangeiras conversíveis e acabou enfrentando todos os riscos associados ao aumento das taxas de juros que ocorreu posteriormente. Essa alternativa de curto prazo tornou a dívida brasileira uma das mais elevadas.

Schymura (2021) evidencia que a taxa de desemprego no país, na década de 1980, foi considerada baixa, com uma média de 5% entre os anos de 1981 e 1994. Apesar de baixa, Sabóia (1986) aponta que os índices de desemprego da população jovem se sobressaem em comparação com as outras faixas etárias. A taxa de desemprego para a faixa etária de 10 a 24 anos ficou em torno de 14,2%. O autor sinaliza as dificuldades tanto de entrada no mercado de trabalho, bem como a luta pela permanência no emprego.

Quanto ao analfabetismo, no país, no período em destaque, segundo Ferraro (2002), a taxa seguia em queda, estava em torno de 25,5% para a população de 15 anos ou mais. Mesmo em queda, a taxa brasileira apresentava índices inferiores à média global.

Fígoli (2006) faz uma análise por grupos de idade e graus de ensino e aponta que a taxa de mulheres jovens com idade entre 15 - 19 anos que terminaram o ensino médio foi de 12,85%; com idade entre 20 – 24 anos foi de 17,48%; e com idade entre 25 – 29 anos foi de 13,22%. Quanto à taxa masculina de término do ensino médio na faixa etária entre 15 – 19 anos foi de 10,37%; com idade entre 20 – 24 anos foi de 15, 80%; e com idade entre 25 – 29 anos foi de 11,75%. Observa-se que muitos jovens finalizam o ensino médio após a idade esperada (17-18 anos), o que pode estar relacionado à evasão escolar temporária e ao retorno aos estudos posteriormente. Na faixa etária de 25 a 29 anos, há uma redução na taxa de conclusão do ensino médio para ambos os sexos. Isso pode indicar que, após os 24 anos, há menos incentivo ou oportunidade para a retomada dos estudos. As mulheres apresentam taxas de conclusão superiores às dos homens em todas as idades, o que pode estar associado a diferentes fatores sociais, como menor envolvimento precoce no

mercado de trabalho formal ou menos chances de abandono escolar devido a exigências laborais.

Dentro do escopo do Banco, em direção ao neoliberalismo, os documentos lançados durante esse período reiteravam a necessidade de intervenção na macropolítica do sul global. A palavra de ordem foi construída em torno do termo privatização. Documentos como “Técnicas de Privatização de Empresas Estatais” (1988), lançados em três volumes³⁷, contêm um inventário de transações de privatização planejadas, em andamento e concluídas em 83 países indicando os métodos usados. Eles apresentam dados coletados com o propósito de examinar o registro de experiência com técnicas variadas de privatização.

Outros documentos, como por exemplo, “Prospecções para privatização” (1989), que analisa e avalia o programa de privatização de empresas estatais, define a privatização no contexto brasileiro, avalia o crescimento e o desempenho das empresas estatais e discute questões macroeconômicas relacionadas à privatização. “Finanças Federais, Desequilíbrio Fiscal e Igualdade Educacional” (1987), segue a mesma linha de privatização. Discute a prática e os problemas associados ao financiamento da educação em sistemas políticos federais como uma forma de destacar questões envolvidas na diversificação das fontes de financiamento educacional. Geralmente, são citadas experiências de países em lidar com esses desequilíbrios financeiros e, logo em seguida, são, então, descritas as lições aprendidas e compartilhadas com o público. A estrutura operacional segue, na maioria das vezes, um mesmo padrão.

Para ilustrar as políticas educacionais, durante a década de 1980, no Brasil, discorreremos sobre o documento “Brasil: Problemas no ensino secundário³⁸”, datado de 28 de novembro de 1989. O relatório apresenta dois volumes e pretende analisar os desafios para o ensino de segundo grau para os

³⁷ No terceiro volume desta coleção, são analisadas 84 empresas brasileiras que podem passar por projetos de desregulamentação e projetos de privatização, incluindo participações minoritárias e interesses controlados por empresas aprovadas por decreto.

³⁸ Os agradecimentos no prefácio do relatório dirigem-se à colaboração e contribuição de vários funcionários do governo brasileiro, principalmente do Ministério da Educação, dos funcionários da divisão de recursos humanos do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), do Ministério do Planejamento, bem como revisores especialistas em educação de diversos órgãos, tais como: Fundação Carlos Chagas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto Nacional de Pesquisa (INPES) e Universidade de São Paulo.

anos noventa, bem como produzir dados para serem usados por pesquisadores da educação. O relatório estima que os retornos privados e sociais para diferentes níveis e tipos de educação forneceria medidas críticas da importância dos investimentos em educação para o crescimento da economia brasileira e poderiam oferecer aos formuladores de políticas uma ferramenta para lidar com os desafios da educação da década de 1990.

Este relatório, que se concentra no ensino de segundo grau, foi concebido como parte de uma série de relatórios do Banco Mundial sobre o ensino no Brasil. Um dos relatórios, intitulado “Gastos públicos em programas sociais: questões e opções” (1988), examinou os problemas gerais referentes à distribuição de recursos entre todos os setores sociais e entre os diversos níveis do sistema educacional. Os aspectos da distribuição e da eficiência dos recursos nos sistemas de ensino de primeiro e segundo grau e superior, foram examinados em uma série de relatórios que tratam de cada um desses níveis; um relatório, publicado em 1986, examinou o ensino de primeiro grau, e outro relatório, que seria publicado em 1990, analisou os aspectos do ensino superior.

O relatório “Brasil: Problemas no ensino secundário” inicia afirmando que o desempenho educacional da população brasileira é substancialmente inferior ao dos outros países latino-americanos e ao dos outros países de renda média. Estima-se que em 1980, 60% da força de trabalho do Brasil não havia recebido educação ou não havia concluído o primeiro grau, enquanto que, na Coreia, a porcentagem era de 16% e, na Turquia, de 26%. Em comparação com a América do Sul, apenas na Bolívia a proporção de pessoas que não recebeu nenhuma educação era maior que a do Brasil.

Afirma ainda que a diferença entre o Brasil e outros países é mais acentuada no segundo grau. Em 1987, a matrícula nesse nível de ensino representou apenas cerca de 37% da população com idade para cursar o ensino médio, porcentagem essa que é muito inferior à média dos países de renda média em desenvolvimento, de 59%. Mais adiantados ainda estão países como o Chile, com taxa de matrícula de 70%; e a Coreia, que possui em suas escolas 95% da população em idade de frequentar o segundo grau. E por fim, questiona, “[...] numa época em que o Brasil não se pode permitir o luxo de utilizar maiores recursos em nenhum tipo de serviço público, o que se pode fazer para melhorar

a qualidade das escolas públicas com os atuais recursos para a educação?” (Banco Mundial, 1989, p.6).

O documento argumenta que os problemas mais sérios se encontram no primeiro grau, e esse fato exerce influência decisiva no que pode ser feito no segundo grau. Na realidade, este relatório chega à conclusão de que o principal obstáculo ao aumento da taxa excepcionalmente baixa de participação no segundo grau é a baixa porcentagem de alunos que concluem o primeiro grau. Embora no Brasil, quase todas as crianças comecem a estudar o primeiro grau, menos de 40% das que são matriculadas na primeira série chegam ao fim do ensino fundamental e a maioria só conclui com alto, e custoso, índice de repetência. Ele deixa evidente quando afirma

“O objetivo desses relatórios, inclusive o deste, é examinar os principais aspectos de cada nível e identificar políticas para melhorar a distribuição e utilização dos recursos públicos em cada nível. Uma das principais hipóteses que servem de orientação para a análise dos quatro relatórios é a da necessidade de que o Brasil atribua prioridade ao ensino de primeiro grau, que produz o maior rendimento econômico para a sociedade em geral e que é de importância fundamental para a evolução de uma sociedade democrática coesa e estável” (Banco Mundial, 1989, p.7).

O documento segue comparando o Brasil com outros países e afirma haver pouco investimento no ensino geral de segundo grau, porém um investimento substancial tanto no treinamento não-formal para o trabalho, por meio da rede de prestadoras de serviços administradas de forma independente por federações empresariais dos principais setores da economia - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional De Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) - como no ensino técnico formal, por meio das escolas técnicas federais, das escolas de ensino médio do SENAI, e dos programas técnicos e vocacionais das escolas públicas de segundo grau. O Banco afirma que o treinamento vocacional e o ensino técnico são muito mais custosos por aluno/hora, por outro lado, os programas de treinamento vocacional em geral implicam menos horas de ensino e muito menos diversificação da aprendizagem.

A análise continua com o exame da eficiência dos gastos com o ensino de segundo grau e com o treinamento vocacional, a fim de tentar

identificar o alcance das reformas que poderiam melhorar o ensino de segundo grau sem desviar recursos do primeiro grau, onde alega que “existe tanto por fazer”. Argumenta ainda que um dos principais obstáculos a esse tipo de reforma é a falta de política coerente e de coordenação administrativa, justificando que os principais problemas do ensino médio são encontrados no nível estadual, porém os estados não possuem determinação, nem recursos para tratar desses problemas. Por outro lado, substancial volume de recursos e esforços do governo federal são destinados às escolas técnicas federais, constituída por uma rede de escolas de alta qualidade e muito custosas que, devido ao alto custo por aluno, não constituem um modelo viável de ensino médio para todo o Brasil. A hipótese que se chega é que grandes investimentos em treinamento especializado para o trabalho, a curto prazo, talvez tenham compensado as deficiências do sistema educacional formal: com o SENAI e o SENAC treinando, respectivamente, mais de 500.000 e 1.000.000 pessoas por ano.

A instituição bancária afirma que a profissionalização do ensino secundário não foi uma decisão acertada e sugeriu o abandono como medida educacional a ser adotada no futuro. Por outro lado, o ensino primário foi considerado capaz de elevar a produtividade dos trabalhadores e promover a equidade social de forma mais efetiva. Essa modalidade educacional é vista como mais flexível e propícia para possíveis reinserções no mercado de trabalho no futuro.

O capítulo II encerra citando cinco características gerais do ensino de segundo grau, quais sejam: o rápido crescimento da matrícula de segundo grau nas décadas de 1960 e 1970, uma média, de 11% ao ano, em 1960-1980, e a estagnação da matrícula desde 1980; a diversidade do ensino de segundo grau no que diz respeito ao programa dos cursos, aos custos de administração e a diferença de qualidade que se reflete nas diferenças de desempenho dos estudantes, comprovadas nos exames padronizados; a relevância do papel do setor privado na oferta geral, com 33% da matrícula, e a grande variedade de taxa de matrícula cobrada; a iniquidade que ocorre nas despesas públicas com o ensino de segundo grau, pois gasta-se menos por estudante nas escolas estaduais e municipais e proporciona-se altos subsídios à escassa minoria de estudantes que estão relativamente em boa situação financeira e que frequentam as escolas técnicas federais e as escolas de segundo grau do

SENAI; e por fim, a falta de visão estratégica e direção da política do governo e a administração ineficiente, excessivamente centralizada, dos sistemas das escolas públicas.

O capítulo III concentra-se nos problemas de qualidade do ensino de segundo grau. O ponto crítico citado é a baixa qualidade das escolas administradas pelos estados, que são frequentadas por 90% dos estudantes das escolas públicas. Afirma-se que devido às altas taxas de repetência, as escolas públicas em geral, devem financiar mais de seis anos de estudo para cada aluno, a fim de que ele possa concluir um programa de três anos. As taxas de evasão nas escolas públicas são altas, de cada 100 estudantes matriculados, apenas 42 chegam a concluir o ciclo. As escolas públicas possuem muito menos recursos por estudante do que as outras escolas de segundo grau do Brasil: as despesas por estudante, nessas escolas, são, em média, de cerca de US \$250 por ano, em comparação com mais de US\$ 1.700 nas escolas técnicas federais e mais de US \$1.800 por ano nas escolas de segundo grau do SENAI. Porém o relatório indica que as despesas por estudante nas escolas públicas não são muito diferentes das despesas médias anuais por aluno das escolas públicas de outros países (cerca de US\$ 234, no Chile e US\$ 243, na Colômbia). Nesses países, embora haja menos seleção para os alunos de segundo grau, o número de alunos que chegam ao final desse nível é muito maior -- sugerindo a possibilidade de que outros sistemas públicos estejam realizando trabalho mais eficiente no setor da educação do que as escolas públicas do Brasil.

Outro aspecto que evidencia a baixa qualidade das escolas públicas trazido pelo relatório é o resultado do teste de desempenho padronizado de português e matemática, realizado, em 1988, a 2.600 estudantes da terceira série do segundo grau de quatro estados. Houve considerável diferença no desempenho dos estudantes, principalmente em matemática, onde se afirma não poder atribuir tal desempenho à formação socioeconômica. Em média, o desempenho mais baixo foi o dos alunos das escolas públicas, principalmente dos que estudam à noite e o dos programas de treinamento de professores. Os alunos das escolas de segundo grau do SENAI também tiveram baixo desempenho. Em comparação, os alunos das escolas particulares, que serviram de amostra, tiveram continuamente melhor atuação e que não houve diferença entre os que estudavam de noite e os que estudavam de dia. Os alunos,

chamados de “elite”, constituídos pelas escolas técnicas federais, tiveram muito melhor desempenho do que os outros grupos, refletindo em grande parte a seleção dos estudantes dessas escolas.

Além dessas, outras medidas foram propostas, tais como: habilitar programas de subsídio destinados às escolas particulares que educam alunos de famílias de baixa renda, a fim de proporcionar-lhes maior possibilidade de escolha do tipo de educação e criar incentivos para que as escolas públicas possam prestar serviços educacionais mais efetivos. Para fins orçamentários e de equidade esses programas deveriam ser executados somente nas escolas frequentadas por alunos de famílias de baixa renda. Entre as medidas que poderiam incentivar a eficiência estão as doações em dinheiro para escolas particulares reconhecidas, destinadas a nova construção, expansão e reforma, em bairros selecionados de baixa renda e um sistema de vale (*voucher system*), como o já utilizado pelo governo do Chile para custear a matrícula dos alunos de escolas particulares de baixo custo, que sejam totalmente reconhecidas.

O capítulo conclui que as causas da baixa efetividade dos gastos nas escolas administradas pelos estados são o excesso de centralização, a deficiência de administração e a falta de incentivo ao desempenho por parte da escola, ocasionando os principais problemas dessas escolas. Ele indica uma série de alternativas de políticas públicas para corrigir esses problemas, que deram bons resultados em outros países. Entre elas estão a introdução de incentivos ao desempenho das escolas e a progressiva descentralização das funções administrativas, que deverão concentrar-se no nível das escolas. A utilização regular dos testes de desempenho como base para a avaliação do progresso do sistema escolar e as políticas para melhorar a atuação das escolas particulares e estimular maior concorrência com o sistema público.

O capítulo IV examina a desigualdade da distribuição dos recursos do ensino público entre as escolas. Cerca de 20% de todas as despesas públicas com o ensino de segundo grau servem para apoiar as escolas técnicas federais, que possuem apenas 2% da matrícula total. Cerca de 2% das despesas com o ensino público de segundo grau vão para as escolas do SENAI, que possuem 0,002% dos estudantes desse nível. Além disso, a formação socioeconômica dos alunos dessas escolas custosas, cujos alunos são admitidos por meio de

exame e entrevista, é muito mais alta do que ados estudantes das escolas estaduais e municipais, em geral.

O relatório sugere três maneiras de melhorar a equidade das despesas públicas destinadas ao ensino técnico, nomeado de altamente custoso: i) participação dos estudantes no custo da formação escolar; ii) políticas para atrair mais alunos de famílias de baixa renda para as escolas técnicas federais e para as escolas de segundo grau do SENAI; e iii) medidas para reduzir o alto custo unitário desses programas.

Afirma-se que a participação no custo, por meio de empréstimos aos estudantes, é exequível porque os alunos que concluem essas escolas têm possibilidade de obter alta renda no futuro. As políticas destinadas a aumentar a matrícula dos alunos de baixa renda nessas escolas é exequível também com a ajuda de programas destinados a corrigir as deficiências desses estudantes. Finalmente, a redução da custosa ênfase atribuída ao treinamento que utiliza muito equipamento é possível porque grande parte dos alunos que concluem os cursos dessas escolas destina-se às universidades e o que os atraem às mesmas escolas é a alta qualidade do ensino, em geral.

Por fim, o capítulo V avalia as possibilidades de progresso do ensino de segundo grau na próxima década. Evidencia que o Brasil está longe de alcançar os outros países, pois o sistema educacional formal estagnou na década de 1980. De 1980 a 1987, a matrícula de segundo grau aumentou apenas 2% ao ano, quase igual ao crescimento da população em idade de frequentar esse nível. Especula que se continuar nesse ritmo de crescimento de matrícula, o Brasil não conseguirá, até o ano 2010, ter em suas escolas de segundo grau nem mesmo 50% dos estudantes em idade de frequentar esse nível, e estará ainda abaixo da taxa de participação média internacional; a menos que se consiga reduzir as altas taxas de repetência e evasão no primeiro grau, provavelmente a matrícula de segundo grau não aumente mais de 2,5% ao ano na próxima década³⁹. O discurso reitera que o principal obstáculo ao aumento da matrícula de segundo grau é o baixo número de alunos que concluem o ensino de primeiro grau.

³⁹ Como veremos adiante a média da taxa de crescimento do ensino médio na década de 1990 foi de 117% (Costa, 2013).

As projeções apresentadas no capítulo V também indicam a possibilidade de contribuição do setor privado. Se o crescimento da matrícula, a partir de 1990, for mais rápido nas escolas particulares do que nas escolas públicas, como aconteceu na década de 1970 e no período de 1986 a 1988, poderia haver substancial poupança para o setor público e se poderia esperar que houvesse maior número de estudantes concluindo esse nível. A implicação é que as políticas para estimular a expansão das escolas particulares de segundo grau, por meio da liberalização do controle das taxas de matrícula, do aperfeiçoamento da supervisão da qualidade dessas escolas e do fornecimento de melhores informações acerca delas para os pais e os alunos, poderiam ser muito mais importantes para o Brasil. Outros incentivos, tais como um programa de subsídio com destinação específica, poderia também vir a ser eficiente do ponto de vista do custo, para melhorar a matrícula do ensino de segundo grau, numa época de recursos públicos limitados.

O capítulo conclui com quatro sugestões prioritárias para o ensino de segundo grau do Brasil na década de 1990: 1) melhora da qualidade das escolas públicas, que seja eficiente do ponto de vista do custo; 2) fortalecimento da atuação das escolas particulares e incentivo para que haja maior concorrência com o sistema de escolas públicas; 3) melhora dos incentivos para o treinamento vocacional eficiente e da equidade do ensino técnico altamente custoso; e 4) desenvolvimento do papel das autoridades federais, estaduais e municipais encarregadas do ensino, para que possam aumentar a eficiência.

Diante do exposto percebe-se que, historicamente, o Banco Mundial tem direcionado suas diretrizes educacionais para o Brasil, bem como todos os países em desenvolvimento, com um enfoque principal no ensino fundamental argumentando que esse nível educacional proporcionaria retornos sociais e econômicos mais significativos. No entanto, essa perspectiva não leva em consideração a importância de um sistema educacional integrado e organizado que contemple todas as fases do percurso escolar desde o ensino infantil até o superior. Ao focar apenas na ampliação do ensino fundamental, a agenda do Banco promove uma visão utilitária da educação ao reduzi-la a um meio de capacitação de recursos humanos para impulsionar a produtividade econômica em detrimento de sua importância emancipatória e cidadã.

A concentração excessiva no ensino fundamental também amplia disparidades estruturais ao colocar o ensino médio e superior em segundo plano. Isso prejudica a mobilidade social e dificulta a redução das diferenças socioeconômicas. Em países da América Latina, onde o acesso ao ensino superior já é historicamente limitado, manter essa inclinação através de políticas internacionais fortalece um sistema educacional segmentado, no qual apenas uma parcela da população tem oportunidade de chegar aos níveis mais altos de formação. Adicionalmente, ao enfatizar o acesso universal à educação primária sem avaliar o nível de ensino proporcionado e o reconhecimento dos educadores, essa abordagem mantém um sistema educacional deficiente e incapaz de promover transformações estruturais relevantes.

É importante analisarmos criticamente o enfoque educacional proposto para a América Latina para contribuir com um modelo de desenvolvimento que vá na contramão da priorização apenas o ensino básico. Faz-se necessário um consórcio entre países latino-americanos para que invistam mais no ensino médio e superior para assegurar não só o acesso à educação em todas as fases do sistema educacional, mas também garantir sua qualidade. Impossível pensar em um sistema educacional genuinamente autônomo e inclusivo para todos dentro dos modos de produção do sistema capitalista, mas impõe-se a necessidade de políticas públicas que valorizem a igualdade social e a disseminação do conhecimento de forma universal.

Lauglo (1997), ao mencionar Bennell (1995), argumenta que as pesquisas sobre as taxas de retorno da educação, frequentemente utilizadas pelo Banco Mundial para embasar suas sugestões de políticas públicas, apresentam falhas metodológicas e conceituais significativas. O autor aponta que tais estudos se baseiam em modelos econométricos excessivamente simplistas que pressupõem relações diretas e lineares entre os níveis de educação e a produtividade econômica, desconsiderando as complexidades contextuais sociais e históricas presentes nos sistemas educacionais ao redor do mundo, principalmente nos países em desenvolvimento. Além disso, as informações usadas nessas análises são geralmente generalizações internacionais que não levam em conta as particularidades regionais, culturais e institucionais dos países latino-americanos. Isso afeta a credibilidade e a relevância prática dessas conclusões.

Concordamos com essa análise crítica e destacamos que a base teórica defendida pelo Banco Mundial ao longo dos anos se fundamenta em ideias conservadoras e neoliberais que tratam a educação como uma mercadoria. Nessa ótica restrita, o valor do processo educacional é avaliado pela sua capacidade de impulsionar o crescimento econômico, a competitividade e o aumento da produtividade, ignorando as suas facetas políticas, éticas, culturais e libertárias. O discurso educacional está cada vez mais influenciado pela lógica do mercado, favorecendo uma gestão racional e técnica que minora o aspecto formativo da educação e enfatiza sua utilidade prática.

Essa perspectiva limitada da educação beneficia um modelo de sociedade baseado na lógica do capital e na manutenção das desigualdades estruturais. Ao dar ênfase ao retorno econômico como principal critério para investimento em educação, o Banco contribui para a manutenção de um padrão de desenvolvimento que dá prioridade à capacitação básica da força de trabalho em detrimento da formação crítica e integral dos indivíduos. Essas posturas se manifestam de maneira visível quando se dá importância excessiva ao ensino primário em detrimento do desenvolvimento de uma política educacional completa que englobe todas as etapas da educação básica e superior com igualdade de condições e excelência.

Quanto às críticas à qualidade do ensino público no país como um dos principais obstáculos ao progresso econômico e social da nação, são sugeridas diversas medidas para melhorar os resultados educacionais como uma gestão mais focada em resultados quantificáveis e mensuráveis e em critérios padronizados de avaliação do sistema educacional público brasileiro. Embora essas sugestões sejam descritas como maneiras objetivas e eficientes de lidar com os desafios na educação, nota-se que elas não priorizam uma visão educacional completa que valorize o desenvolvimento crítico e cidadão do indivíduo, ao invés disso são baseadas em uma perspectiva puramente econômica que reduz o valor da educação à sua aplicabilidade no mercado de trabalho.

Autores como Stephen Ball (2001) e Jurjo Torres Santomé (2005) criticam essa tendência de subordinar a política educacional aos interesses do capital global. Ball (2001) descreve como a influência de organizações internacionais, como o Banco Mundial, tem impulsionado um processo do que

ele chamou de “colonização das políticas educacionais”. Isso significa que abordagens neoliberais de regulamentação e responsabilização estão dominando sobre iniciativas educativas libertadoras.

Essencialmente desconsiderando as nuances do ensino e as demandas históricas e sociais das comunidades marginalizadas ao tratar a educação como uma mercadoria, ao advogar por um sistema educacional moldado unicamente por objetivos de eficiência e concorrência, o Banco Mundial está alimentando a perpetuação das disparidades sistêmicas e minando o potencial revolucionário da instituição escolar. Conforme Apple (2006) alertou uma vez que o currículo educacional não é neutro, ele é um campo de disputas ideológicas onde se decide quais conhecimentos são validados, quais vozes são valorizadas, e quais indivíduos têm espaço para se expressar. Portanto, é crucial defender uma visão de educação que promova justiça social e o pleno desenvolvimento das pessoas, fugindo do enfoque na eficiência e padronização sugeridos por organizações internacionais.

No que se refere às preocupações sobre os altos custos da educação pública para o Estado brasileiro e a possível estagnação na qualidade do ensino, uma sugestão que tem sido feita de maneira recorrente é a de que os próprios estudantes contribuam financeiramente para sua formação educacional, principalmente no ensino superior. Esses argumentos estão alinhados com a ideologia neoliberal do “custeio-benefício” que enfatiza a visão de que a educação deve ser vista como um investimento privado com benefícios diretos para o indivíduo, em vez de um direito social fundamental. Essa orientação não é neutra e está intimamente ligada a um plano de isenção de responsabilidade do Estado e à ampliação da influência do mercado sobre a área educacional, contribuindo para a mercantilização do ensino público e para a legitimação de sua progressiva privatização.

István Mészáros (2007) aponta de maneira clara esse fenômeno ao afirmar que dentro da lógica do capitalismo a educação passa a ser utilizada como um mecanismo essencial para perpetuar as estruturas materiais da sociedade capitalista em si mesma. Segundo o autor citado acima, o capital não só utiliza a educação como um espaço para formação de força de trabalho qualificada, mas também a influencia ideologicamente com o objetivo de tornar naturais as relações de exploração e desigualdade social. A ideia de que os

estudantes devem pagar pelos seus estudos sugere uma mudança da perspectiva comercial para a esfera dos direitos sociais, onde o acesso ao conhecimento é limitado pela capacidade financeira, contribuindo para aumentar as desigualdades e tornar o ensino superior ainda mais elitizado.

Boaventura de Sousa Santos (2005) afirma que o aumento da presença do setor privado na formulação de políticas governamentais está mudando a forma como vemos a educação ao torná-la um produto comercial no mercado global de serviços. Isso ocorre através do uso de classificações, indicadores de desempenho e métodos de avaliação que escondem as desigualdades profundamente enraizadas na estrutura e resultam na fragilização dos princípios democráticos da educação pública e limitam as oportunidades para uma formação crítica e libertadora.

A defesa da participação financeira dos estudantes no custeio da educação pública representa uma ameaça à universalização do acesso ao ensino e fortalece a lógica da seleção e exclusão social. Conforme argumentado por Dermeval Saviani (2008), a educação pública deve ser vista como uma política estatal fundamentada nos princípios de igualdade e justiça social, não como uma oportunidade de mercado regulada pelo poder de compra.

Ao propor implementar sistemas de incentivo com base no desempenho escolar, como classificações de escolas e prêmios vinculados aos resultados, o Banco promove uma visão gerencial da educação centrada em métricas, produtividade e responsabilização. Essa abordagem, sob a aparência de eficiência e meritocracia, não apenas transforma a escola em uma organização orientada por resultados quantificáveis, como também estabelece uma cultura de competição que fragmenta o sentido público e democrático da educação. As consequências são graves: as escolas começam a se estruturar para atingir objetivos externos, muitas vezes descontextualizadas das realidades locais, enquanto educadores são pressionados a cumprir indicadores que reduzem a complexidade do ato educativo a números e percentuais.

Segundo Ball (2001), autores desta corrente argumentam que a performatividade influencia diretamente a atuação dos professores e a estrutura curricular. A política educacional torna-se cada vez mais voltada à prestação de contas, com a avaliação padronizada servindo como meio de disciplinamento dos sujeitos escolares. Sob essa ótica específica, a classificação não se limita

apenas à monitorização, ela acaba por evidenciar disparidades estruturais ao estigmatizar instituições com menores desempenho e afirma que é possível avaliar qualidade educacional unicamente por meio de avaliações padronizadas sem levar em conta aspectos históricos e socioculturais.

Apple (2006) sustenta essa crítica ao destacar como essas políticas contribuem para a supremacia de um currículo focado nas necessidades do mercado. Ao dar prioridade a habilidades práticas e mensuráveis, esse modelo negligencia conhecimentos relacionados à reflexão crítica, ética e cidadania. O conhecimento é então fragmentado e classificado hierarquicamente com base em sua utilidade econômica, o que, segundo Boaventura de Sousa Santos (2005), reflete uma epistemologia dominante que exclui outras formas de conhecimento e simplifica a experiência educacional para uma lógica da produção e do consumo.

István Mészáros (2005) amplia e aprofunda o debate ao enfatizar que o sistema educacional voltado para a performance e competição contribui diretamente para a reprodução expandida do capitalismo. Sob essa perspectiva educacional em vigor, as escolas se tornam um dos principais instrumentos de moldagem do pensamento conforme a lógica da produtividade e eficiência. Em vez de fomentar a libertação e autonomia dos indivíduos, a educação passa a atuar como um mecanismo ideológico que perpetua as desigualdades, o individualismo e a diminuição da responsabilidade por parte do Estado. Ao classificar as escolas em categorias hierárquicas não se busca promover a igualdade de condições, mas sim criar um ambiente educacional baseado em princípios mercadológicos que transformam o acesso à educação em uma mercadoria sujeita a competitividade.

De maneira geral, a política educacional brasileira dos anos 1980 foi marcada por diversos altos e baixos, desde o início da década, marcada por inflação alta e cortes nos investimentos públicos, com o sucateamento e a desvalorização do magistério, até as primeiras eleições diretas para presidente após o regime militar, com a vitória de Fernando Collor de Mello, assumindo a presidência em 1990, bem como as expectativas de implementação das diretrizes constitucionais na educação.

O ano de 1981 marcou, de forma contundente, o aprofundamento da crise econômica no Brasil, resultado de um processo acumulado de

endividamento externo, estagnação da produção e políticas econômicas ineficazes herdadas do regime militar. A década de 1980 ficou marcada como a “década perdida”, com instabilidade econômica evidente no país, inflação em alta constante e um crescimento econômico estagnado que apenas intensificou a desigualdade social.

No contexto mencionado anteriormente foi observado um impactante cenário no âmbito educacional devido às restrições financeiras estabelecidas pelos diversos governos em vigor. As medidas para controlar os gastos públicos afetaram diretamente a manutenção e o avanço do sistema educacional público, resultando em prejuízos visíveis nas instalações escolares e na falta de expansão das matrículas estudantis em níveis como o ensino médio e superior, além de restringir investimentos destinados à capacitação dos professores e à disponibilização de materiais didáticos adequados. As escolas públicas enfrentaram condições de trabalho precárias ao mesmo tempo em que os professores sofreram com salários baixos e a falta de perspectivas de carreira clara e com a pioria das condições laborais.

Além disso, a falta de uma política educacional bem definida comprometida com os valores democráticos contribuiu para manter as desigualdades no acesso a uma educação de qualidade em vigor. A educação pública continuou sendo negligenciada, principalmente nas áreas periféricas e rurais, ao passo que o setor privado se expandiu impulsionado pela mercantilização da educação, aprofundando o fosso entre as classes sociais no que tange às oportunidades educacionais.

Foi evidenciada a fragilidade das políticas públicas educacionais diante das mudanças na economia do país, isso destacou a urgência de repensar o papel do Estado em garantir o acesso à educação em tempos de recessão econômica. Essas circunstâncias prepararam o terreno para mobilizações que se fortaleceram ao longo da década seguinte e nas discussões da assembleia constituinte e nas propostas progressistas que surgiram daí.

O ano 1983 configura como outro momento crucial na história das políticas educacionais do Brasil. Foi especialmente marcado pelo fortalecimento dos movimentos sociais e sindicalistas que buscavam uma educação pública de qualidade e gratuita. Após quase vinte anos de autoritarismo e concentração do poder político no Brasil, os cidadãos começaram se organizar de forma mais

incisiva motivados pela gradual retomada da democracia e pelo esgotamento do modelo econômico então vigente neste período. Esse período foi caracterizado por um crescente aumento da mobilização por parte dos professores, estudantes e outros envolvidos na educação em defesa de abordagens educacionais diferentes que se opunham à lógica tecnicista e excludente que predominara durante o regime militar.

Saviani (2007) e Gentili (2003) afirmam que os Encontros Nacionais de Educação (ENE) se destacaram neste período como espaços inclusivos e plurais nos quais diferentes grupos, engajados na mudança social e educacional do país, se encontravam. Embora o primeiro ENE tenha ocorrido em 1980, foi em 1983 que o evento obteve maior visibilidade e participação ativa da comunidade educacional como um fórum para discussão de ideias e estratégias políticas na área da educação. Estas reuniões juntaram professores de escolas públicas e privadas junto com estudantes e pesquisadores para discutir amplamente o futuro da educação no Brasil e sugerir abordagens pedagógicas que estivessem em consonância com os princípios da justiça social, da participação popular e da emancipação humana.

Os debates realizados nos Encontros Nacionais de Educadores eram principalmente focados na crítica ao sistema educacional, legado da época da ditadura militar. Esse sistema priorizava a formação técnica e a manutenção da ordem social existente. Em contrapartida a isso, os participantes dos encontros defendiam uma abordagem educacional renovada que assegurasse o acesso à educação como um direito público universal sob responsabilidade do Estado. Exigiam-se mudanças estruturais no financiamento da educação, na valorização dos profissionais da educação, na gestão democrática das escolas e na elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que rompesse com os pressupostos autoritários da Lei nº 5.692/71.

Durante esse período foi muito relevante fortalecer as associações de profissionais da educação que passaram a ter um papel crucial nas lutas sociais da época em questão. Órgãos como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), bem como os sindicatos estaduais e municipais, ganharam destaque ao defenderem melhores condições de trabalho, salários dignos, formação continuada e participação ativa na formulação das políticas públicas educacionais. Tais organizações atuavam também em

articulação com outras frentes de mobilização, como os movimentos por moradia, saúde e direitos civis, ampliando o alcance e a legitimidade das pautas educacionais no conjunto da agenda social brasileira.

Em 1983, ficou evidente o papel emblemático na consolidação de uma consciência coletiva sobre a urgência de reformar profundamente as estruturas educacionais do Brasil. Os movimentos sociais e sindicais desempenharam um papel crucial como impulsionadores de uma nova cultura política no âmbito da educação e influenciaram significativamente as discussões que resultaram na elaboração da Constituição Federal de 1988 anos mais tarde. Esses esforços participativos e críticos ajudaram a garantir que a educação fosse reconhecida como um direito fundamental e a estabelecer princípios democráticos.

O ano de 1985 representa um marco histórico para o Brasil, pois marcou a transição do regime autoritário para um processo de redemocratização do país. Com a morte de Tancredo Neves, antes de assumir o cargo presidencial oficialmente, José Sarney tornou-se presidente da república, dando início à nova República. Apesar das tensões políticas inevitáveis durante este período, houve uma atmosfera de renovação dos direitos sociais que haviam sido suprimidos durante a ditadura militar, destacando-se especialmente a educação como uma prioridade significativa nessa nova fase.

Na área da educação durante o começo da nova república houve um aumento significativo do envolvimento da sociedade civil na promoção de uma política educacional baseada em valores democráticos e participativos. A democratização da educação passou a compor de forma efetiva a pauta nacional, impulsionada tanto por pressões populares quanto por intelectuais engajados que defendiam uma ruptura com os modelos tecnicistas e autoritários que haviam caracterizado o período anterior.

Essa nova fase da vida política brasileira permitiu uma nova visão da educação como um meio de libertação e empoderamento social. Esse período político deu origem a uma forma de ensino comprometida com a valorização dos direitos humanos e da diversidade cultural em busca de uma sociedade mais justa. Os princípios de Paulo Freire, baseados no diálogo construtivo e na transformação pela consciência, passaram a influenciar não só os movimentos sociais e comunidades locais, mas também setores institucionais que buscavam reformular o sistema educacional público com base em valores éticos-políticos.

Além disso, Saviani (2007) destaca que o governo começou a adotar aos poucos, ainda que de maneira parcial e por vezes contraditória, aspectos dessa nova abordagem educacional emergente. No âmbito do ministério da educação, as discussões acerca da reformulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do fortalecimento da rede pública de ensino passaram a se intensificar. Ao mesmo tempo, a pressão exercida por movimentos engajados em transformações estruturais no financiamento, na administração e na abordagem pedagógica das escolas aumentava.

O ano de 1986 inscreve-se na história da educação brasileira como um momento de inflexão normativa, marcado pela promulgação da Lei nº 7.044, que introduziu alterações significativas na antiga Lei nº 5.692/1971, vigente desde o período autoritário. Essas novas orientações legais representaram um passo significativo no processo de democratização do sistema educacional brasileiro ao incorporar as críticas acumuladas em relação ao modelo tecnicista impostos durante o regime militar e ao possibilitar a valorização de uma formação geral e humanista no ensino de segundo grau.

Como citado anteriormente, a Lei nº 5.692/71, elaborada sob o regime militar, tinha como fundamento uma concepção tecnocrática de educação, baseada em princípios de produtividade, adaptação ao mercado de trabalho e racionalização dos processos pedagógicos. Uma das medidas mais importantes dessa legislação era a exigência do ensino técnico compulsório no segundo grau com o propósito de preparar rapidamente a mão de obra jovem para o setor produtivo. Esses princípios baseavam-se em uma concepção de usar a educação como instrumentalização na qual os aspectos técnicos e profissionais eram considerados mais importantes do que o desenvolvimento crítico e cultural dos alunos.

No entanto, a partir dos anos 80, começaram a surgir dúvidas sobre a relevância e eficiência desse sistema. Movimentos sociais, especialistas em educação, professores progressistas e gestores passaram a criticar os impactos excludentes do viés tecnocrático, especialmente entre as classes mais pobres, onde o ensino profissional obrigatório era visto como uma forma de separação social que limitava as oportunidades educacionais. A imposição de uma formação tecnicista no segundo grau era percebida, cada vez mais, como um obstáculo ao acesso ao ensino superior e à formação integral dos sujeitos.

É neste cenário que a Lei nº 7.044/1986 surge como uma resposta política e institucional às críticas levantadas anteriormente. Ao revogar a obrigatoriedade do ensino profissionalizante no segundo grau, a nova norma sinalizou uma ruptura com a lógica educacional autoritária e tecnocrática da ditadura. Essencialmente permitindo que as escolas passassem a oferecer uma base mais geral, centrada no desenvolvimento de habilidades cognitivas, culturais e sociais em oposição ao enfoque exclusivo na formação de competências práticas. Essa mudança representou um passo significativo na luta por uma educação mais inclusiva, plural e alinhada aos princípios da democracia e da cidadania.

Além disso, a reforma introduzida pode ser vista como resultado das discussões mais amplas que estavam ocorrendo nos ENE, nos sindicatos docentes e dos intelectuais críticos daquela época, entre eles destacando-se figuras como Dermeval Saviani, Paulo Freire e Gaudêncio Frigotto. Esses autores não apenas criticavam os limites educacionais do tecnicismo, mas também apontavam sua função ideológica na perpetuação das desigualdades sociais ao restringir o acesso das camadas populares à educação formal e ao pensamento crítico.

Embora a Lei 7.044/ 1986 não tenha reformulado completamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cuja revisão completa só ocorreria com a publicação da Lei 9.394 de 1996, ela desempenhou um papel significativo na transição do autoritarismo para a democracia no campo educacional brasileiro. Essas mudanças não eram apenas técnicas, elas também representavam um gesto político que refletia o desejo de reconstruir democraticamente as escolas públicas no Brasil, em sintonia com os anseios por participação e transformação social que caracterizaram o período após a ditadura.

O ajustamento da Lei nº 7.044/1986 deve ser entendido como um marco inicial, porém essencial no processo de transformação das políticas educacionais em direção a um enfoque mais humanista crítico e democrático. Ao possibilitar a revalorização do ensino médio como etapa formativa ampla e não meramente funcional ao mercado, essa lei antecipou parte dos debates que seriam incorporados à Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, à nova

LDB, consolidando um caminho de resistência e superação das heranças autoritárias que haviam pautado a educação brasileira por quase duas décadas.

Em 1988 houve um marco na história política e social do Brasil com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil que trouxe mudanças significativas ao país após mais de vinte anos de regime autoritário. O novo texto constitucional introduziu o estado democrático de direito e reconheceu pela primeira vez a educação como um direito social fundamental para todos os cidadãos brasileiros. Este documento marca um avanço significativo no campo jurídico e político ao reconhecer as importantes vitórias conquistadas pelos movimentos sociais e sindicalistas juntamente com os intelectuais durante os anos 1980. Ele solidifica uma nova perspectiva de educação pública gratuita e de qualidade como um requisito fundamental para garantir o pleno exercício da cidadania em uma sociedade democrática.

A importância da educação como um direito social é destacada nos artigos 6 e 205. O artigo 6 inclui no rol dos direitos sociais fundamentais, ao lado do trabalho, da moradia, da saúde, da segurança, da previdência e da assistência social, dentre outros, sinalizando a sua centralidade na promoção do bem-estar coletivo. Já o artigo 205 explicita que a educação é "direito de todos e dever do Estado e da família", devendo ser promovida e incentivada "com a colaboração da sociedade", com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. Esses dispositivos representam uma ruptura com a lógica autoritária e tecnocrática que caracterizou o período da ditadura militar, ao fundamentarem a educação como política pública orientada por princípios democráticos, inclusivos e emancipatórios.

Uma das mudanças importantes trazidas pela Constituição de 1988 foi tornar obrigatório e gratuito o ensino fundamental (Artigo 208, §1º), o que se mostrou fundamental para reduzir as desigualdades educacionais históricas e facilitar o acesso à educação básica para os grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira. Essa medida teve um impactante aumento nas matrículas escolares, demonstrando que todos têm direito à educação pública de qualidade, e não apenas um seleto grupo social como era comum no passado.

Além disso, Dourado (2007) afirma que a Constituição incorporou o princípio da gestão democrática na educação pública (Artigo 206, inciso VI),

promovendo a importância da participação da comunidade escolar - pais, alunos, professores e funcionários - nos processos de organização e tomada de decisão das instituições educacionais. A gestão democrática foi, portanto, entendida não apenas como um procedimento administrativo, mas como uma prática pedagógica e política, essencial para a construção de uma escola pública verdadeiramente cidadã.

Finalmente, em 1988, a Constituição abordou o problema antigo do financiamento insuficiente da educação garantindo um mínimo de recursos orçamentários para o setor. O Artigo 212 determinou que a união destinasse pelo menos 18% da receita proveniente de impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação, enquanto os estados, Distrito Federal e municípios devem destinar no mínimo 25%. Essas medidas visaram garantir um nível básico de investimento para proteger a educação contra as mudanças políticas e econômicas e facilitar a execução das políticas públicas estabelecidas na nova legislação.

Apesar de ter um significado objetivo e simbólico importante para os setores progressistas e educacionais, a promulgação da Constituição Federal de 1988 deve ser vista como parte de um processo histórico permeado por contradições e pela falta de avanços estruturais significativos no Brasil. Criada durante o período de transição da ditadura militar para a chamada nova república, a Constituição surge como resultado das negociações entre diferentes segmentos da classe dominante e os movimentos sociais que ganharam força na década de 1980. No entanto, o seu conteúdo reflete não a ruptura da ordem capitalista excludente, mas sim a reorganização legal de um Estado burguês que procura manter a dominação de classe por meio do uso dos mecanismos jurídicos para alcançar consenso e regular os conflitos sociais.

No campo da educação, o texto constitucional avança ao reconhecer o direito à educação como um direito social, bem como o dever do Estado de garantir esse direito, ao estabelecer tanto a obrigatoriedade quanto gratuidade do ensino fundamental e ao introduzir o princípio da gestão democrática. Essas disposições refletem as demandas dos movimentos populares, sindicais e intelectuais críticos que emergiram em busca da democratização do sistema público de ensino e da ampliação do acesso à educação como meio de promover igualdade social. No entanto, do ponto de vista materialista histórico-dialético,

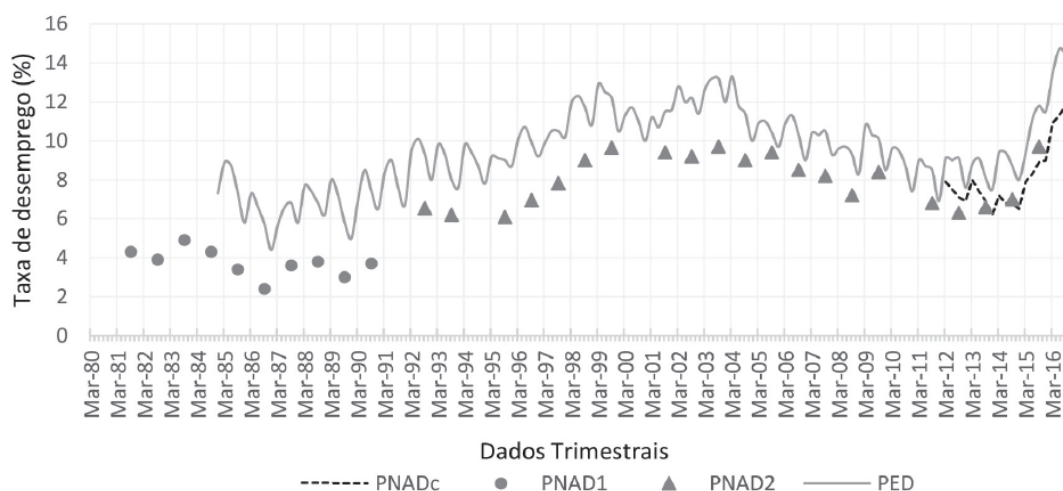
esses progressos legais são considerados formalmente progressistas, porém limitados em sua estrutura, uma vez que não lidam com as bases econômicas da desigualdade social e da mercantilização da educação.

A Constituição de 1988 é considerada um acordo social que procura conciliar os interesses opostos entre o capital e o trabalho na sociedade brasileira. No entanto, conforme apontam autores como Saviani (2007), essa reconciliação é desigual pois mantém intactos os princípios do capitalismo dependente prevalecente no Brasil. Dentro desse cenário educacional, prioriza-se ainda a visão tradicional da educação como um meio de integração subordinado às exigências do mercado de trabalho e à lógica produtiva, mesmo quando essa perspectiva é revestida de vocabulário democrático para a educação pública. Por exemplo, a gestão democrática não rompe com a lógica de controle das direções escolares e com a precarização da infraestrutura e do trabalho docente, pois o financiamento insuficiente e a burocratização da participação esvaziam seu potencial transformador.

Além disso, o atrelamento de recursos limitados à área da educação conforme estabelecido no artigo 212 pode ser considerado um progresso do ponto de vista técnico-administrativo, mas não garante necessariamente uma redistribuição efetiva de riqueza ou a eliminação das disparidades regionais e sociais. Enfim, embora seja um marco jurídico de referência para a luta por direitos, não altera a estrutura de classe que sustenta a desigualdade educacional no Brasil.

À luz desse panorama socioeconômico, com a economia passando por períodos de recessão e desaceleração contínuos, o desemprego juvenil, na década de 1980, é retratado como baixo. Embora as informações da PNAD/IBGE mostrem taxas de desemprego jovem variando entre 4,6 % e 6,1 % durante a década de 1980, é importante analisar esses dados com cautela pois eles ocultam o subemprego, o desalento e a informalidade precoce. A tabela abaixo mostra as taxas de desemprego entre as décadas 1980 e 2010.

Figura 1: Taxa de desemprego (% da força de trabalho) entre as décadas 1980 e 2010



Fonte: Bacciotti e Marçal (2020)

O desemprego entre os jovens na década em destaque pode ser interpretado como um reflexo da crise estrutural do capitalismo. Antunes (1999) destaca que a reestruturação produtiva surgida com o declínio do modelo fordista nos anos 1970, sustentando-se nas décadas posteriores, implicava a implementação de novas formas de organização laboral que aumentaram a precarização social em conjunto com a exclusão. A juventude passou a ser vista como uma reserva constante de mão-de-obra submetida à informalidade ou ao desemprego crônico.

Kuenzer (2000) acrescentou à análise ao demonstrar como o sistema educacional do Brasil não atendia às necessidades de formação dos jovens trabalhadores. O ensino médio permanecia distante da realidade da classe trabalhadora, fortalecendo um modelo técnico e elitista que ampliava o afastamento educacional e profissional da juventude de baixa renda. A escolarização funcionava mais para validar as desigualdades do que para promover o empoderamento dos alunos.

Autores como David Harvey (2005) ampliam nossa compreensão desse fenômeno ao situá-lo no contexto do crescimento do neoliberalismo. Para Harvey, "acumulação por espoliação" destaca-se como um dos principais mecanismos para manutenção da rentabilidade do capital ao promover reduções nos direitos sociais e privatizações. No cenário atual, a juventude é

especialmente impactada pela perda de empregos estáveis e pela falta de políticas de amparos sociais.

Pierre Naville (1983), em sua análise prévia à transformação tecnológica vigente na época, predizia que o progresso tecnológico não resultaria necessariamente em inclusão social e econômica, pelo contrário, tenderia ainda mais afastar os grupos menos qualificados da força de trabalho, o que inclui os jovens pertencentes às camadas menos favorecidas socialmente. Ele expressava que o desemprego entre os jovens tinha uma função benéfica para o sistema capitalista: visto como um mecanismo disciplinador do trabalho e como uma reserva controladora da oferta laboral.

Pochmann (2001) destaca essa visão ao afirmar que mesmo com pequenas melhorias econômicas ocorrendo, o encaixe pleno dos jovens no mercado de trabalho formal não foi alcançado. O autor demonstra que, mesmo com o aumento do acesso ao ensino básico e médio nas décadas de 1980 e 1990, os jovens não encontraram correspondência em termos de ocupações formais. Ao contrário, foram progressivamente empurrados para a informalidade e para trabalhos precários, com baixa remuneração e sem proteção social.

A avaliação crítica do desemprego entre os jovens nos anos 1980 aponta que este não é apenas um problema temporário, trata-se de um fenômeno estrutural enraizado nas táticas de manutenção do capital em períodos de crise. Nesse cenário específico é que os jovens trabalhadores foram levados a enfrentar condições de vida caracterizadas pela instabilidade, incerteza e restrição dos direitos de cidadania plenos.

Já no final da década em destaque, novas mudanças no âmbito internacional alterariam o cenário novamente. O Consenso de Washington surgiu como um conjunto de orientações político-econômicas de ordem neoliberal propostas por organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o departamento do tesouro dos Estados Unidos. Especialmente direcionado para países da América Latina em crise fiscal e endividados, como o Brasil, essas recomendações visavam a busca da estabilidade macroeconômica através de reformas estruturais. Dentre as sugestões mais relevantes estavam o controle das contas públicas, a promoção do comércio exterior, a transferência de empresas estatais para o setor privado,

a flexibilização das normas de mercado e a diminuição da influência do Estado nas decisões políticas públicas.

A implementação dessas ações teve consequências significativas para a concepção de Estado e para as políticas sociais em especial no âmbito da educação. A ideia de eficiência, competitividade e racionalização dos gastos públicos passaram a guiar as decisões públicas e contribuíram para diminuir o papel do Estado na garantia dos direitos sociais e aumentar a influência de agentes privados na formulação e gestão da educação. Do ponto de vista crítico, o Consenso de Washington não só simbolizou uma reestruturação econômica, mas uma estratégia de subordinação das políticas públicas à lógica do capital, aumentando assim a desigualdade social e a exclusão, especialmente entre os grupos mais vulneráveis da sociedade, como os jovens trabalhadores.

Abria-se espaço para um novo momento histórico, a era neoliberal. O advento do neoliberalismo, como um amplo projeto político e econômico, trouxe consigo grandes mudanças no papel do Estado e nas relações de trabalho e políticas sociais. No Brasil, dos anos 1990 em diante, sua consolidação ocorreu em meio a uma crise fiscal mais acentuada e à adoção dos princípios do Consenso de Washington que enfraqueceram as redes de proteção social conquistadas anteriormente. Sob a retórica da eficiência e da modernização adotadas pelo Estado surgiu uma tendência à aplicação de medidas de contenção de gastos públicos (políticas de austeridade), flexibilização das normativas governamentais (desregulamentação) e transferência de serviços para o setor privado (privatização), com consequências diretas para o sistema educacional público. Conforme destaca David Harvey (2005), o neoliberalismo deve ser entendido como “um projeto de restauração do poder de classe”, que busca garantir as condições de acumulação do capital em detrimento dos direitos sociais e das conquistas democráticas.

Esse cenário emergente sinaliza o começo de um ciclo no qual as mudanças na educação passam a seguir a lógica do mercado capitalista globalizado, enfatizando a uniformidade dos padrões educacionais e a cobrança de responsabilidades individuais dos envolvidos, aspectos que serão detalhados no tópico subsequente ao analisar as políticas educacionais da década de 1990.

5. O BANCO MUNDIAL E A AGUDIZAÇÃO DA PRECARIZAÇÃO EDUCACIONAL E DO TRABALHO

5.1 Décadas 1990 e 2000: Ajuste estrutural e governança

A ascensão do neoliberalismo como principal modelo da política econômica e social nas décadas finais do século XX está intimamente ligado à crise estrutural do capital que começou nos anos 1970. Essa crise, caracterizada por queda na taxa de lucro, inflação e estagnação, fenômeno conhecido como “estagflação”, exigiu uma profunda revisão do sistema regulatório fordista e do Estado de bem-estar social estabelecido no período pós-segunda guerra mundial. Nesse contexto, o neoliberalismo não emergiu como uma solução orgânica ou inevitável para as questões econômicas, pelo contrário se revelou como uma iniciativa política articulada promovida pelas frações mais poderosas do capital com o intuito de recuperar sua supremacia (Harvey, 2005).

David Harvey (2005) discute que o neoliberalismo se estabeleceu como uma nova forma de acumulação fundamentada na prática da “acumulação por espoliação”, onde o capital procura aumentar seus lucros não apenas através da produção em si mesma, mas sobretudo pela apropriação de bens públicos, recursos naturais e direitos sociais. Essencialmente, essa abordagem resultou numa mudança fundamental no papel do Estado, que deixa de ser responsável pelo bem-estar social para promover a liberdade do mercado, embora com forte intervenção para assegurar os interesses privados. De acordo com o autor, as elites financeiras e políticas foram responsáveis por planejar cuidadosamente a implementação desse projeto, tendo como base as experiências pioneiras de Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos.

Pierre Dardot e Christian Laval (2016) evidenciam que o neoliberalismo transcende a mera política econômica, ele representa uma mentalidade que permeia todos os aspectos da vida social. Os autores argumentam que o neoliberalismo não deve ser interpretado unicamente como uma diminuição do papel do Estado, ao invés disso é uma nova forma de governança em que o Estado é reformulado para promover cidadãos empreendedores e internalizar nas pessoas a mentalidade competitiva. Em vez de limitar o poder estatal, o neoliberalismo transforma o Estado em operador da

racionalidade de mercado. Como afirmam os autores, “o neoliberalismo não é o fim do Estado, mas sua mutação” (Dardot e Laval, 2016, p. 24).

A ascensão do neoliberalismo representa um retorno do poder político às elites financeiras. Segundo Duménil e Lévy (2014), após o domínio do capital industrial e da harmonia de classes promovida pelo Estado de Bem-Estar Social, o neoliberalismo simboliza uma restauração da supremacia do capital financeiro com amplo suporte das organizações multilaterais e dos governos nacionais. Apesar da justificativa pela eficiência e modernização, o que ocorreu foi um aumento da desigualdade social e da instabilidade econômica, ao mesmo tempo em que se fortaleciam os mecanismos de controle sobre os trabalhadores e os pobres.

Perry Anderson (1995), por sua vez, ressalta que o neoliberalismo é mais do que apenas uma estratégia técnica de administração econômica - é uma ideologia amplamente aceita no capitalismo contemporâneo. Argumenta que essa ideologia procura legitimar a desigualdade e a competição como pilares fundamentais da sociedade em escala global. Assim, o neoliberalismo se distingue das ideologias dominantes do passado ao conseguir se estabelecer internacionalmente mesmo diante de falhas práticas, e isso foi possível graças a uma extensa rede composta por *think tanks* influentes, instituições globais e acordos multilaterais. O autor notabiliza que o neoliberalismo se espalhou tanto que “agora é a linguagem na qual os partidos se comunicam entre si e com os eleitores” (Anderson, 1995, p. 12), não importando sua orientação política.

Nesse contexto específico, a consolidação do projeto neoliberal precisa ser compreendida como um movimento de alcance global que foi estrategicamente planejado e mantido por entidades internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Essas instituições desempenharam um papel fundamental na propagação de políticas de contenção econômica, reformas estruturais, abertura comercial e privatizações em países periféricos. Elas atuaram como agentes da padronização de políticas governamentais voltadas para a redução dos gastos sociais e a transformação dos direitos essenciais em mercadorias, principalmente no que se refere à educação e à saúde.

Assim sendo, a consolidação do neoliberalismo vai além da troca de políticas econômicas keynesianas por práticas monetaristas, ela representou

uma mudança significativa na maneira como a vida social é organizada. Fica evidente que o neoliberalismo introduziu um novo modelo de subjetivação social, modificou o papel do Estado para ser um gestor do capital, além de ter fomentado a despolitização da esfera pública. Seus êxitos residem paradoxalmente na habilidade de se mostrar como algo inevitável sem alternativas tangíveis existentes, ecoando o que Mark Fisher (2009) descreve como “realismo capitalista”.

Como formulador de políticas públicas internacionais importantes para o desenvolvimento econômico dos países periféricos do sistema capitalista globalizado, o Banco Mundial evoluiu sua abordagem de mero provedor de recursos financeiros para um perfil ativo na prescrição de reformas estruturais e na elaboração de agendas normativas voltadas para os países da periferia do sistema capitalista. Além de disponibilizar financiamentos sujeitos a condições específicas, o Banco agora também se destacava pela produção de conhecimento técnico por meio de relatórios detalhados, diagnósticos abrangentes, classificações comparativas, que passariam a orientar os governos nacionais. Segundo Dardo e Laval (2004), a instituição começou a desempenhar um papel de “intelectual coletivo” ao criar conhecimentos que são apresentados como verdades técnicas indiscutíveis mesmo que revelem fortes influências ideológicas subjacentes.

O Banco Mundial ao introduzir essas ferramentas exerceu uma forma de influência simbólica e normativa: define o que é necessário para ser considerada uma política pública eficiente, quem deve ser responsabilizado por seus resultados, bem como quais critérios devem guiar a distribuição dos recursos disponíveis para tal fim educacional globalmente considerado. Em outras palavras, assume-se como um produtor de normas globais de governança educacional.

Perry Anderson (2000) argumenta que o poder das instituições como o Banco Mundial não se limitava aos aspectos econômicos, ele também se estendia ao campo ideológico primordialmente. Essas organizações tinham a responsabilidade de promover um tipo de consenso que é fundamental para a implementação de políticas neoliberais. Elas atuam como órgãos ideológicos globais que influenciam os Estados para além das fronteiras democráticas estabelecidas. Dessa maneira, a intervenção do Banco na área da educação

está intrinsecamente ligada à batalha política sobre as perspectivas educacionais e o papel desempenhado pelo Estado.

No contexto da consolidação do neoliberalismo como racionalidade global, o Banco Mundial desempenhou papel central na formulação e difusão de políticas educacionais orientadas por princípios de mercado. A partir dos anos 1980 e com mais ênfase nos anos 1990, essa instituição começou gradualmente impactar as direções das políticas educacionais públicas nos países periféricos do sistema capitalista, especialmente na América Latina. A educação, antes compreendida como um direito social e dever do Estado, passou a ser tratada como investimento estratégico voltado ao aumento da produtividade e da competitividade econômica.

Sob a orientação das diretrizes do Consenso de Washington, o Banco Mundial passou a orientar suas ações para promover reformas estruturais que incluíam o controle de gastos públicos, descentralização administrativa, privatização, além da introdução de mecanismos de avaliação e *accountability*. A educação básica tornou-se o principal alvo dos investimentos nesse contexto, enquanto o ensino superior recebeu críticas intensas com sugestões para realocação de recursos por meio da diversificação das fontes de financiamento e do estabelecimento de mercados educacionais.

A lógica neoliberal defendida pelo Banco Mundial parte da premissa que a educação deve contribuir para o desenvolvimento econômico com base na lógica neoliberal que prioriza áreas e etapas educacionais com retorno econômico e social mais evidente. Essa racionalidade é explicitada em diversos relatórios da instituição, como o *Education for Economic Development* (1980), *Priorities and Strategies for Education* (1995) e *Education Sector Strategy* (1999), nos quais se argumenta que o papel da escola é, sobretudo, o de preparar indivíduos produtivos, aptos a se inserir em um mercado de trabalho flexível e competitivo. Como consequência, houve uma reformulação dos sistemas de ensino com base na eficiência administrativa, na meritocracia e responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados obtidos.

A influência dessas políticas educacionais implementadas a partir da década de 1990 é fortemente perceptível em países periféricos como o Brasil. Elas não apenas refletem a adoção de diretrizes do Banco Mundial, mas também incorporam uma abordagem de gestão educacional baseada em práticas

empresariais, com ênfase em resultados tangíveis e avaliações extensivas, descentralização administrativa e requisitos mínimos de formação técnica para os professores. Essas influências se traduziram em políticas de avaliação em largas escalas enfatizando o desenvolvimento do capital humano e na crescente submissão das políticas públicas aos interesses econômicos. A qualidade da educação passou então ser avaliada por meio de indicadores de desempenho padronizados que ignoram as disparidades estruturais presentes no sistema educacional brasileiro.

Durante a década de 1990, houve um aumento significativo do desemprego como característica estrutural da economia do país. Por volta de 1993 a taxa de desemprego total era em torno de 5%, contudo atingiu níveis bem mais altos entre os jovens brasileiros. De acordo com informações da PNAD/IBGE na primeira metade daquela década a taxa de desemprego juvenil variava entre 10 a 15%, alcançando seu maior patamar no final dos anos 90 com índices acima de 20%, especialmente nas regiões metropolitanas. Essa realidade evidencia o fracasso das políticas de inserção produtiva e formativa da juventude pobre, que passou a compor majoritariamente a população informal, subempregada ou desalentada.

De acordo com o relatório do IPEA “Mercado de trabalho nos anos 90: fatos estilizados e interpretações”, divulgado em 2000, no princípio da década em destaque, apesar das taxas de desemprego estarem relativamente sob controle, a introdução do Plano Collor e o subsequente ajustamento econômico resultaram em um aumento significativo da taxa de desemprego, indo dos 4% para cerca de 6% em apenas alguns anos. Esse aumento reflete os impactos da recessão econômica causada pelas medidas drásticas e pelo bloqueio dos ativos financeiros, num cenário onde a abertura comercial intensificava a competitividade externamente, fragilizando a indústria nacional e eliminando postos de trabalho.

Durante os anos que passaram desde a implementação do Plano Real, em 1994, para estabilizar a economia brasileira nas décadas de 1990 e 2000, as taxas de desemprego permaneceram praticamente estáveis e não diminuíram significativamente em relação ao período anterior ao plano econômico. As flutuações entre 6% a 7% apontavam para um cenário de desemprego estrutural em que ocorreu uma redução de postos de trabalho

provocada pela introdução de novas tecnologias e pela reorganização dos processos produtivos. De acordo com as pesquisas de Antunes (1999) e Pochmann (2001), a introdução de novas tecnologias associadas à liberalização dos mercados resultou não só na diminuição da demanda por trabalhadores, mas também na consolidação de condições laborais menos estáveis e mais precárias em especial para os jovens e os segmentos populares da sociedade.

Ainda de acordo com o relatório supracitado, as crises na Ásia, em 1997, e na Rússia, em 1998, agravaram ainda mais a situação de instabilidade econômica no Brasil naquela época específica. O índice de desemprego alcançou seu nível mais alto no final dos anos 1990 nas principais áreas metropolitanas do país. Além disso, a desvalorização da moeda em 1999 combinada com as medidas restritivas derivadas de uma política fiscal rigorosa incentivada por instituições financeiras internacionais, teve um impacto significativo no crescimento econômico do país bem como na geração de empregos disponíveis. Conforme descrito por Harvey (2005), essa tendência faz parte da estratégia mais amplamente adotada para restabelecer o controle do capital em nível global, cujo impactos mais evidentes nos países periféricos incluíram a crescente fragilidade da força de trabalho.

Pochmann (2001) examina essa questão sob um viés estrutural: o desemprego entre os jovens não é apenas uma situação temporária, ele faz parte da remodelação do capitalismo em sua era neoliberal em que o trabalho é subordinado às demandas do capital financeiro e à flexibilidade na produção. Segundo Pochmann, a tendência no Brasil é adotar a exclusão produtiva como parte do processo de ajustes econômicos em curso, redundando na diminuição da responsabilidade do Estado em relação aos jovens trabalhadores.

Em resumo, o panorama do desemprego durante os anos 1990 revelou não só as dificuldades temporárias causadas pelas crises econômicas, mas também demonstrou o estabelecimento do desemprego estrutural ligado à lógica neoliberal de flexibilização e redução dos direitos sociais. O mercado de trabalho no Brasil tornou-se mais exigente, incerto e excludente, criando assim uma situação em que os jovens trabalhadores foram particularmente afetados. Esse processo terá consequências significativas no âmbito educacional, pois a formação escolar passa a ser orientada para atender às novas exigências de um

mercado cada vez mais precarizado e competitivo, como se analisará nos tópicos seguintes.

Para a representação da década de 1990, optou-se pela análise do relatório “*Labor Markets in an Era of Adjustment*”⁴⁰ (1994), uma vez que o Banco Mundial examinou as mudanças no mercado de trabalho em vários países da América Latina, incluindo o do Brasil, em resposta às reformas econômicas e propôs diretrizes específicas para orientar a atuação do Estado e a adaptação da força de trabalho. Este relatório de dois volumes é o resultado de uma série de cinco conferências organizadas pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial em colaboração com a Universidade de Toronto e a Universidade de Warwick. O interesse justificado nos estudos dos mercados de trabalho das nações em desenvolvimento é justificado na percepção de uma lacuna na literatura existente. Também se alega, logo no prefácio, que austeridade, imposta pelo Estado aos mercados de trabalho, é uma barreira ao desenvolvimento econômico necessário. Em suas palavras

[...] alguns formuladores de políticas e instituições internacionais parecem acreditar que a rigidez do mercado de trabalho é um obstáculo ao ajuste estrutural, e vários países em desenvolvimento implementaram políticas bastante draconianas para regular seus mercados de trabalho. No entanto, existem poucos estudos empíricos de países em desenvolvimento que justifiquem tais políticas. (Banco Mundial, 1994, p. 9)

Dentro desse escopo o Banco defende o conceito de mercado de trabalho dentro dos marcos da corrente econômica neoclássica.

[...] o que se entende por mercado de trabalho funcionando bem é claro: é que o mercado de trabalho está funcionando como um mercado competitivo clássico, onde os preços se ajustam para igualar a oferta e a demanda. Na maioria dos cenários práticos, esse é de fato o teste aplicado, e a discussão sobre política e regulamentação é altamente influenciada pelo uso desse parâmetro. (Banco Mundial, 1994, p. 15, tradução nossa)

De acordo com os economistas neoclássicos, os mercados tendem a se equilibrar naturalmente: quaisquer excessos de oferta ou demandas resultam em ajustes automáticos nos preços para restabelecer o equilíbrio entre oferta e

⁴⁰ Livremente traduzido por “Mercados de trabalho numa era de ajustamento”.

procura. Essa visão considera condições como concorrência ideal, racionalidade dos agentes econômicos e flexibilidade nos preços e salários.

O volume 1 desse relatório, com o subtítulo “Uma visão geral”, lançado em 1991, nos capítulos 1 e 3, informa que o teste para verificar se o mercado de trabalho estava funcionando bem se concentraria em verificar se o salário real caiu o suficiente para manter o emprego e a produção diante de uma redução nos gastos nacionais totais. No relatório é mencionado que, em diversos países, a redução dos salários reais foi bastante notável e muitas vezes superior à queda do Produto Interno Bruto (PIB), sugerindo que os trabalhadores suportaram uma parcela maior dos impactos dos ajustes econômicos.

O relatório expõe três explicações possíveis para a persistência do desemprego durante o período da estabilização nesses países. A primeira delas é que o mercado de trabalho não está funcionando bem devido à rigidez dos salários reais. As evidências dos estudos de caso realizados não favorecem a visão de que os salários reais eram rígidos e, portanto, levavam ao desemprego. O exemplo apresentado é o do Chile, onde o desemprego foi mais alto e persistiu por mais tempo, e os salários reais caíram drasticamente. Ainda exemplifica com as economias do Brasil e Argentina, mostrando que, mesmo com a indexação salarial⁴¹ predominante, os salários reais tendiam a ser flexíveis. Argumenta que o fracasso dos planos de desinflação nesses países se deve mais a políticas fiscais inadequadas e pouco confiáveis e o efeito da indexação salarial foi apenas para ampliar e prolongar a resposta inflacionária.

No entanto, em contrapartida, o estudo também aponta que em certos casos a queda dos salários reais foi tão significativa que teve consequências negativas sobre a procura total, podendo assim prejudicar a recuperação econômica globalmente, sugerindo assim que, embora a diminuição dos salários possam ter ajudado na manutenção do emprego e da produção durante um período de declínio nos gastos nacionais totais, existem limitações para essa

⁴¹ A indexação salarial é um mecanismo econômico que ajusta os salários automaticamente com base nas mudanças de um índice de preços específicos, geralmente relacionado à inflação, para garantir que o poder de compra dos trabalhadores seja mantido frente ao aumento geral dos preços ao longo do tempo, seja mensalmente ou semestralmente. Em outras palavras, se os índices de inflação aumentam, os salários também são ajustados proporcionalmente para que o trabalhador não perca seu poder de compra. Durante a década de 1980, por exemplo, no Brasil, em meio à hiperinflação que ocorria nesse período específico muitos indivíduos e empresas adotaram a prática de ajustar salários e contratos de aluguel em conformidade com índices como o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor).

estratégia visto que cortes salariais demasiado severos podem debilitar a procura internamente e desacelerar o crescimento econômico recorrentemente.

O capítulo termina reconhecendo que apesar de os salários efetivos terem se mostrado flexíveis durante os ajustes realizados, a magnitude dessas reduções deve ser cuidadosamente avaliada uma vez que impactos negativos na demanda agregada podem debilitar a procura internamente e desacelerar o crescimento econômico recorrentemente.

O segundo volume trata da análise de doze países das regiões da América Central, América do Sul, África e Ásia. Os países foram divididos em quatro grupos de três. Um grupo, República da Coreia, Malásia e Tailândia, refletiu o que poderia ser chamado de um padrão de “ajuste do Leste Asiático”, com recessões curtas e acentuadas e uma retomada do rápido crescimento do PIB, mais de 5% ao ano. Outro grupo, Bolívia, Chile e Gana, empreendeu um ajuste chamado de severo. Essas economias tiveram problemas mais sérios nas décadas de 1970 e 1980, experimentando quedas acentuadas do PIB em alguns anos ou estagnação ou declínio prolongado. Os salários reais caíram mais de 50% durante o ajuste e, no caso do Chile, houve alto desemprego, mais de 25% nos piores momentos. Um terceiro grupo de países, Brasil, Costa Rica e Quênia foi descrito como tendo passado por um “ajuste parcial”, onde o ajuste foi menos intenso do que no caso asiático, mas a retomada do crescimento também foi menos intensa. O último grupo, Argentina, Costa do Marfim e Egito, representa o “ajuste frustrado”, visto que o ajuste foi adiado por uma série de razões, por exemplo, os ciclos de parada e avanço na Argentina, dificuldades na desvalorização devido à participação na zona do franco da Costa do Marfim e o surgimento posterior de problemas para o Egito, como exportador de petróleo.

A pesquisa sugere que os mercados de trabalho nos países em desenvolvimento estavam, de fato, funcionando muito bem para permitir o ajuste estrutural. Três conclusões importantes foram alcançadas: os salários reais eram mais flexíveis do que geralmente se supunha, o que apoiaria o ajuste; a realocação da mão de obra entre os setores ocorreu mais ou menos na direção desejada; e as instituições do mercado de trabalho, como sindicatos e salários mínimos, frequentemente apontadas como um impedimento ao ajuste, têm efeitos mais sutis sobre o funcionamento do mercado de trabalho.

O primeiro tópico discutido é sobre estabilização da economia. O relatório afirma que o papel do mercado de trabalho é garantir que a redução dos gastos nacionais ocorra sem induzir uma redução substancial na produção nacional. A explicação para essa redução é a seguinte: à medida que os gastos nacionais caem, haverá pressão descendente sobre os preços dos produtos, caso os mercados de produtos se comportem como mercados competitivos clássicos. Essa pressão descendente sobre os preços dos produtos levará a cortes na produção e, conseqüentemente, na demanda por mão de obra. Se o preço da mão de obra cair em resposta a essa demanda reduzida, essa redução no custo ajudará a manter o nível de produção. Se o preço da mão de obra cair suficientemente em relação à queda original dos preços dos produtos, sob certas condições, não haverá queda na produção total. Na medida em que o salário real não caia tanto, a produção total será menor do que seria de outra forma e, devido ao desemprego, a massa salarial será distribuída de forma mais desigual do que seria de outra forma.

A hipótese apresentada é que qualquer que seja o papel do mercado de trabalho na consecução dos objetivos macroeconômicos de estabilização e ajuste estrutural, a forma como o mercado de trabalho responde aos instrumentos macroeconômicos certamente determinará a distribuição de renda na economia. Isto é, se a estabilização exigir um período de alto desemprego devido à rigidez salarial, então a desigualdade aumentará e talvez a pobreza aumente mais do que se os salários reais tivessem caído o suficiente para manter o emprego. A extensão e a natureza da realocação da mão de obra entre os setores também influenciam a distribuição de renda, por exemplo, na situação inicial, os pobres estão concentrados em setores produtores de bens comercializáveis, então, o aumento nos salários necessário para atrair mão de obra para esses setores reduzirá a pobreza nesse aspecto no curto a médio prazo, embora o que aconteça no longo prazo dependa de como os mercados para outros fatores operam.

O relatório também cita que as políticas de estabilização e ajuste estrutural, embora concebidas para alcançar o equilíbrio macroeconômico no curto e médio prazo, têm conseqüências a longo prazo por meio de seu impacto sobre o investimento. Há um impacto semelhante no investimento em capital humano, na medida em que o investimento em capital humano é afetado por

mudanças nos salários relativos, as políticas de curto prazo, por meio de seus efeitos sobre os mercados de trabalho, também terão consequências a longo prazo.

Resumindo, os dados apontam que a interação do mercado de trabalho com as medidas de estabilização econômica tem um papel crucial na forma como a renda é distribuída na sociedade. Em situações em que os salários são inflexíveis, ocorre um aumento do desemprego que intensifica a desigualdade social e a pobreza, ao contrário disso, a flexibilização dos salários reais pode manter níveis mais altos de emprego e assim reduzir os impactos negativos dessas políticas. A mobilidade da mão de obra entre diferentes setores econômicos é considerada importante para reduzir a pobreza em países onde as pessoas mais pobres estão envolvidas na produção de bens que podem ser comercializados. Além disso, o relatório destaca que as consequências das políticas de ajustamento têm impactos duráveis que vão além do imediato afetando os investimentos em capital humano, e influenciando estruturalmente as oportunidades de desenvolvimento econômico a longo prazo.

Em seguida, o relatório apresenta estudos de caso referentes a doze países, com o objetivo de ilustrar empiricamente os efeitos das políticas de ajuste estrutural sobre os mercados de trabalho, permitindo a comparação entre diferentes contextos econômicos e institucionais. Trata-se de uma visão geral sobre as décadas anteriores e quais melhores estratégias foram adotadas para realizar os ajustes propostos.

No caso do Brasil, o relatório inicia afirmando que ao seguir um programa macroeconômico menos ortodoxo, o país experimentou significativamente menos dificuldades do que a maioria de seus vizinhos latino-americanos durante a década. Sua taxa de crescimento econômico foi uma das mais altas do hemisfério durante o período. No entanto, o Brasil encerrou a década de 1980 em uma posição significativamente pior do que havia começado, devido à sua incapacidade de ajustar os equilíbrios macroeconômicos. A inflação continuou alta, a saída de capital continuou, o crescimento ocorria em surtos e era insustentável, e sua estrutura de dívida, especialmente a dívida interna, estava muito alta.

Afirma-se que, em muitos países, o sucesso ou o fracasso do esforço de ajuste dependeu da flexibilidade do mercado de trabalho e de sua capacidade

de ajuste. Isso foi especialmente importante para efetivar as mudanças nos termos de troca necessárias. Nos termos do Banco

Embora o processo democrático e o papel dos sindicatos nesse processo tenham complicado a formulação da política econômica durante o período, os mercados de trabalho brasileiros eram muito flexíveis e, de fato, o ajuste externo necessário foi alcançado de forma relativamente indolor. O que prejudicou o Brasil foi o fracasso do processo político em chegar a um acordo sobre o tamanho do setor público e quem pagaria pelo consumo público, que segmentos da população buscavam. (Banco mundial, 1994, 143-144, tradução nossa)

A citação do Banco reflete uma visão claramente alinhada à racionalidade neoliberal, nela se considera o processo democrático e o papel dos sindicatos como obstáculos à eficiência da política econômica e se elogia a “flexibilidade” do mercado laboral por facilitar os ajustes externos. Essa formulação denota uma aceitação natural da submissão dos interesses da classe trabalhadora às demandas do capital internacional sugerindo que a redução de atritos sociais, mesmo que signifique sacrificar direitos trabalhistas, é uma estratégia favorável para manutenção da estabilidade macroeconômica. Além disso, ao transferir a responsabilidade da crise para a “fracasso do processo político” e para conflitos de distribuição internos o Banco está ignorando a dependência estrutural do Brasil em relação ao capital estrangeiro e as restrições impostas por instituições multilaterais como ele mesmo. A lógica implícita é a de um Estado mínimo, enfraquecido em sua capacidade de promover justiça social e soberania, conformando-se como mero gestor técnico da ordem neoliberal global, que defende a construção de um Estado capaz de resistir à lógica do capital e garantir direitos sociais universais.

Em linhas gerais, o relatório afirma que o Brasil nunca ajustou permanentemente a demanda interna aos choques externos das décadas de 1970 e 1980. Na década de 1970, ele se ajustou para superar a crise do petróleo, esperando que os preços do petróleo caíssem enquanto continuava a investir, cada vez mais no setor público. Na década de 1980, os preços do petróleo caíram, mas os custos dos juros aumentaram rapidamente e as fontes externas de financiamento secaram. Inicialmente, o país respondeu reduzindo a demanda. A partir de 1985, o governo mudou de política e passou a buscar empréstimos de fontes internas. Para isso, teve que pagar taxas de juros

altíssimas, e os pagamentos de juros passaram a representar uma proporção crescente das despesas gerais do governo. (Banco Mundial, 1994)

No campo do comércio e da balança comercial, os controles quantitativos do Brasil sobre as importações e os incentivos substanciais à promoção das exportações permitiram que o governo ajustasse os gastos conforme necessário. O sucesso nessa área se deve principalmente à sua diversificada estrutura industrial e ao seu amplo mercado interno, que permitiram ao Brasil, mais do que a maioria dos países de renda média, alcançar o equilíbrio externo por meio de políticas de mudança de gastos em vez de políticas de redução de gastos. Uma grande queda nos salários reais não foi necessária para que se alcançasse o equilíbrio externo. No entanto, alguma queda no consumo foi necessária para alcançar o equilíbrio interno. As evidências dos mercados de trabalho e de capital indicam que nenhum dos atores com qualquer influência sobre a política governamental estava preparado para sacrificar seu próprio consumo para atingir esse objetivo, nem, sob a democracia emergente, o capital foi capaz de forçar a mão de obra a se sacrificar, como fez na década de 1960. (Banco Mundial, 1994)

O capital exigiu altas taxas de juros reais para permanecer no Brasil enquanto os lucros se recuperavam da recessão, os trabalhadores do setor formal conseguiram defender os níveis de salários reais de forma mais ou menos contínua até 1988, e os salários no setor informal caíram durante a recessão do início da década de 1980, mas depois se recuperaram. Somente na agricultura os rendimentos caíram em geral (Banco Mundial, 1994).

Em síntese, o relatório descreve situações em que o Brasil enfrentava dificuldades em estabilizar sua economia estruturalmente, apesar das adaptações feitas durante as crises externas das décadas de 1970 e 1980. As estratégias utilizadas incluíram altos níveis de endividamento, tanto internacional quanto nacional, destacando assim as fragilidades fiscais do Estado diante da pressão dos credores e da necessidade contínua de taxas elevadas para atrair investimentos.

No âmbito econômico externo, houve a possibilidade de implementar políticas fiscais mais suaves graças à diversidade da estrutura econômica local e assim evitar grandes quedas nos salários reais. Entretanto, a dificuldade persistente em redistribuir os ônus do ajustamento refletiu o impasse político

dentro desta democracia emergente onde os vários grupos interessados, incluindo o setor financeiro, resistiam a abrir mão de privilégios e consumos. Assim, o diagnóstico do Banco, mesmo apresentado em tom técnico, revela uma dinâmica marcada por disputas distributivas, dependência financeira e limitações estruturais à soberania econômica nacional. O que se vê, em suma, é “a destruição da soberania nacional em matéria de política econômica e o aniquilamento de todo e qualquer “custo” social e trabalhista que onerasse a rentabilidade dos capitalistas” (PEREIRA, 2010, p.15).

Embora o relatório *Labor Markets in an Era of Adjustment* (1994), não aborde diretamente as questões educacionais, é relevante salientar que, durante os anos 1990, o Banco Mundial elaborou também documentos específicos voltados para a definição de orientações para o campo da educação. Dentre eles, se destacam *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review* (1995) e *Education Sector Strategy* (1999) que expressam as estratégias da instituição para reconfigurar a educação básica nos países periféricos a partir dos princípios de eficiência, equidade e adaptação às reformas estruturais em curso.

O primeiro documento ressalta a importância da educação primária como prioridade central, ressaltando que a universalização e qualidade do ensino básico são fundamentais para o desenvolvimento econômico e a diminuição da pobreza, sugerindo atenção especial à educação de meninas e grupos marginalizados. Outro aspecto citado é a necessidade de melhorar a qualidade do ensino, destacando a importância em enfatizar a necessidade de definir critérios transparentes, disponibilizar recursos eficazes e assegurar flexibilidade na entrega do ensino para otimizar os resultados de aprendizagem.

O terceiro ponto abordado se refere à eficiência e justiça no financiamento público, através de transferência das verbas para áreas da educação que mais fazem diferença na sociedade como a educação básica e a promoção de equidade no gasto público para beneficiar os mais pobres. Por fim, são incentivadas colaborações entre setores público e privado para ampliar e aprimorar os serviços educacionais, aproveitando os recursos e conhecimentos de ambas as esferas.

O segundo documento ressalta orientações para melhorar os sistemas educacionais em nações em desenvolvimento visando impulsionar o

crescimento econômico e diminuir a pobreza. Entre as principais recomendações estão: a importância da educação no progresso econômico. Destaca-se que investir em educação é fundamental para impulsionar o crescimento econômico e combater a pobreza de forma eficiente. Além disso, ressalta-se a necessidade de adequar os sistemas de ensino às transformações tecnológicas e às mudanças econômicas em andamento.

O documento enfatiza a importância da educação fundamental e é sugerido dar ênfase ao acesso geral à educação primária para todos os grupos sociais de forma equânime e inclusiva, particularmente para meninas e residentes de áreas rurais. Destaca ainda a importância de aprimorar a eficiência dos investimentos na área educacional por meio de reformas que visam garantir um uso mais eficiente dos recursos e uma maior qualidade no ensino. Incentiva-se a cooperação entre entidades públicas e privadas para ampliar e aprimorar os serviços educacionais, aproveitando recursos e conhecimentos de ambas as áreas. Destaca-se o valor da avaliação e prestação de contas para acompanhar o progresso educacional e direcionar políticas fundamentadas em dados empíricos.

Ambos os documentos convergem em apoiar uma abordagem educacional baseada em princípios mercadológicos, focada na eficiência da gestão escolar e na otimização dos recursos públicos ao mesmo tempo em que promovem a participação do setor privado no processo educacional. Suas recomendações destacam a descentralização da administração escolar, a prioridade de investimentos nos estágios iniciais da educação fundamental e a vinculação entre educação e as necessidades do mercado de trabalho. Essa abordagem revela uma lógica funcionalista e instrumental da educação em que a eficiência do ensino é principalmente avaliada pela sua capacidade em desenvolver recursos humanos adequados às demandas da economia globalizada em vez de considerar conceitos mais amplos relacionados à formação emancipatória.

Durante a década de 1990, o Brasil passou a incorporar de forma crescente as diretrizes do Banco Mundial em suas políticas educacionais, podemos estruturá-las a partir de três eixos principais: eficiência e avaliação; descentralização e responsabilização; currículo e formação docente para a empregabilidade.

No que se refere à busca pela eficiência e racionalidade no uso dos recursos públicos - comumente associada à perspectiva gerencial e tecnocrática que encara o ensino como um serviço sujeito à medição e gestão por meio de métricas de desempenho - a política educacional passou a enfatizar aspectos como eficiência sistêmica e avaliação baseada em resultados padronizados para responsabilizar escolas e profissionais pelos desempenhos obtidos nos exames.

Esses métodos foram desenvolvidos na elaboração de ferramentas como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), estabelecido em 1990; a Prova Brasil que surgiu em 2005, porém já era planejada no final dos anos 1980; assim como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que teve seu começo em 1998. Os dispositivos mencionados ajudaram a promover uma cultura de avaliação em grande escala com focos em testes padronizados que buscaram medir o desempenho dos alunos em português e matemática como indicadores principais de sucesso escolar. No entanto, não levam em consideração a complexidade do ambiente educacional e os vários aspectos sociais e econômicos que impactam diretamente o rendimento dos estudantes.

Sob essa ótica de análise da eficiência, está o conceito de conseguir fazer mais com menos recursos e alcançar resultados mensuráveis usando menos recursos disponíveis na educação, e sua função social é substituída pelo discurso sobre um uso inteligente e eficaz dos recursos educacionais em vez de discutir os objetivos finais da educação e seu papel na sociedade, conforme ressaltado por Laval (2004). Esses princípios do “novo espírito do capitalismo”, nos quais o destaque vai para o desempenho individual e competitividade como valores fundamentais são introduzidos nas escolas sob uma lógica mercantil.

Neste contexto, em vez de focar na melhoria do ensino e da aprendizagem nas escolas, o processo de avaliação é visto como uma ferramenta para controlar e regular as pessoas e instituições ligadas ao sistema educacional de maneira punitiva e hierárquica, segundo Bourdieu (1992). A medição do conhecimento adquirido na escola está diretamente relacionada à perpetuação das desigualdades sociais ao transformar as diferenças existentes na sociedade em diferenças acadêmicas que parecem inevitáveis. Ao utilizar uma abordagem padronizada de avaliação educacional em ambientes educacionais com grandes diferenças sociais as políticas acabam culpabilizando os estudantes por circunstâncias que são desfavoráveis para eles por natureza.

A consequência desse método é a aceitação da falta de sucesso escolar nas classes mais baixas da sociedade e a promoção de uma pedagogia focada em avaliações padronizadas. As instituições de ensino se veem obrigadas a aumentar seus índices de desempenho a todo custo, em muitos casos prejudicando a qualidade do ensino oferecido e a formação integral dos alunos. O que ocorre de fato é a perda do propósito libertador da educação sob a influência neoliberal nas escolas, que deixam de ser espaços de pensamento crítico para se tornarem instâncias que moldam subjetividades em conformidade com o sistema capitalista dominante. Nesse cenário emergem as disparidades sociais existentes enquanto se promove a ideia de que o sucesso ou fracasso na educação é uma responsabilidade pessoal individualizada, dissimulando assim os fatores estruturais que contribuem para a exclusão social.

O segundo eixo, caracterizado pela responsabilização e descentralização das políticas educacionais, foi introduzido como forma de melhorar a eficiência na gestão da educação pública, promover decisões mais próximas da realidade local, além de dar mais autonomia às escolas em redes locais. No entanto, no Brasil esse processo se mostrou tendo resultados ambíguos e frequentemente problemáticos. Embora tenha sido enaltecida a ideia de tornar a gestão mais democrática e valorizar as características locais no discurso oficial do governo, na prática houve uma carência significativa de apoio técnico adequado, recursos financeiros e estruturais necessários para efetuar essa transição de forma eficiente e equitativa. Como resultado desse processo incompleto e mal estruturado de descentralização administrativa, os estados e municípios foram encarregados da implementação das políticas educacionais sem contarem com recursos suficientes em seus orçamentos locais, o que acabou por intensificar as disparidades regionais e sociais já existentes.

O Banco Mundial destacou a descentralização como uma forma de promover maior participação da sociedade na gestão dos recursos públicos locais em relação à educação. Essa abordagem está relacionada ao conceito de *accountability* que está fortemente ligado à perspectiva neoliberal da administração pública onde a eficácia é medida pelos resultados alcançados e pela meritocracia. No Brasil, tem-se observado uma tendência crescente de responsabilização focada na avaliação do desempenho de professores e estudantes por meio de exames em largas escalas como o SAEB e o IDEB. Na

atual conjuntura educacional, a cobrança está sendo utilizada como uma forma de pressionar os profissionais da educação sem levar em consideração devidamente os cenários socioeconômicos em que as escolas públicas operam, em especial aquelas localizadas nas periferias urbanas ou zonas rurais.

Essas ideias de descentralização ganham uma nova perspectiva quando examinadas criticamente, o que inicialmente parece ser uma aproximação técnica neutra revela uma natureza política subjacente. É possível compreender como o discurso da responsabilização molda tanto os professores quanto os alunos para internalizarem o fracasso escolar como culpa individual ao invés de questionarem as injustiças estruturais do sistema educacional. A descentralização, então, é menos uma redistribuição democrática do poder e mais uma forma de deslocamento das responsabilidades do Estado central para os indivíduos e comunidades, com implicações diretas sobre a precarização do trabalho docente e a intensificação das desigualdades educacionais.

Além disso, a ideia de responsabilização por meio de avaliações e metas está inserida em uma dinâmica competitiva entre escolas e redes educacionais que contribui para transformar a educação pública em algo simbolicamente mercantilizado. Esse enfoque se manifesta em prêmios por desempenho acadêmico elevado, classificações escolares *rankings* internacionais parcerias entre setores público-privado, levando a um deslocamento da educação de um direito social para um serviço avaliado com base na produtividade. Conforme mencionado por Laval (2004), isso representa a “propagação do modelo empresarial por todo o tecido social”, no qual os princípios de mercado predominam.

E, por fim, o terceiro eixo principal: currículo e formação docente voltados à empregabilidade, apregoa uma mudança no currículo escolar e na formação de professores com base na ideia de empregabilidade, uma vez que a educação passou a ser concebida predominantemente como instrumento para a inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, em detrimento de sua função crítica, formativa e cidadã. Com isso, ocorreu uma mudança gradual no currículo para focar mais no desenvolvimento de habilidades e competências valorizadas no ambiente profissional e a formação de professores foi adaptada para atender aos requisitos de eficiência e flexibilidade do mercado de trabalho.

As publicações dos relatórios na década de 1990 citados acima destacam esse enfoque educacional recomendado pela instituição financeira internacional. Nesses documentos, são sugeridas diretrizes para que os currículos nacionais priorizassem conhecimentos e habilidades fundamentais em detrimento de conteúdos considerados excessivamente teóricos ou distantes da realidade econômica vigente. Essas recomendações refletem uma visão prática e funcionalista da educação que busca simplificar sua natureza complexa para focar na formação de capital humano. A meta principal é capacitar trabalhadores flexíveis e eficientes para atender às demandas de um mercado de trabalho, reformulando o papel das instituições educacionais com base em critérios como lucratividade, empregabilidade e governança eficiente.

Iniciativas como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que surgiram a partir de 1997, enfatizaram competências e habilidades como diretrizes curriculares fundamentais. Os PCNs carregaram elementos progressistas críticos, mas sua essência reflete a visão de uma educação focada na preparação do indivíduo para o mercado de trabalho. Na elaboração da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em 2017, também se percebe essa mesma lógica sendo mantida e até acentuada mesmo que a sua redação vá além do que era esperado nos anos 1990.

Quanto à formação de professores, houve uma mudança para práticas pedagógicas mais eficientes e mensuráveis em detrimento do enfoque nas dimensões sociopolíticas, epistemológicas e culturais do ensino, afetando a capacidade crítica e transformadora tanto na formação inicial quanto na continuada.

Essa concepção mercantil da educação desconsidera as condições objetivas de trabalho, as desigualdades sociais e a natureza contraditória das relações de produção capitalistas. Tais configurações laborais na era do capital volátil, destacadas por Antunes (2009), apontam para um cenário no qual os indivíduos são preparados para desempenhar múltiplas funções e lidar com condições precárias. Nessa perspectiva, a formação voltada à empregabilidade não assegura efetivamente a inserção laboral, mas naturaliza a instabilidade, a competição e a adaptação constante, transferindo aos indivíduos a responsabilidade pelo próprio sucesso ou fracasso. O discurso da empregabilidade atua como ideologia, obscurecendo os determinantes

estruturais do desemprego e da exclusão social, reforçando, assim, a tese deste trabalho, qual seja, o desemprego jovem atua como uma reserva reguladora da força de trabalho, fundamental para o disciplinamento dos que permanecem empregados em condições cada vez mais precarizadas.

A abordagem educacional centrada na empregabilidade transforma o acesso à educação em um investimento individual e o papel do professor em um especialista a serviço da capacitação de profissionais ajustáveis. Ao mesmo tempo em que neutraliza a escola como um espaço para reflexão crítica, emancipação e participação cidadã. O avanço do neoliberalismo, portanto, se dá não somente através da economia, mas também pela cultura e pelas instituições. Nesse processo, a educação passa a ter um papel central na disseminação dos valores neoliberais, agindo como meio de moldar subjetivamente as exigências do capital.

Em síntese, os três pilares abordados, eficiência e avaliação; descentralização e responsabilização; currículo voltado para o mercado de trabalho, convergem para uma política educacional que prioriza as necessidades do mercado em detrimento do direito à educação. Com o pretexto da modernização do sistema educacional, vemos uma maior implementação de mecanismos de controle, padronização e responsabilidade que minam o papel autônomo dos professores e transformam as escolas em meros instrumentos para atender às demandas do capital. Essas orientações vão além de simples estratégias técnicas, elas refletem uma visão política de reconfiguração do propósito da educação pública: de um bem social para uma mercadoria, de um direito para um investimento individual, de formação crítica para mero treinamento. Com isso, a educação deixa de ser concebida como um processo emancipador e passa a ser tratada como um dispositivo de regulação da força de trabalho e de adaptação dos sujeitos à ordem econômica vigente.

Diante das consequências sociais do ajustamento estrutural e do aumento do desemprego juntamente com a precarização das relações de trabalho, o governo começou a introduzir iniciativas para promover o emprego e aumentar a rendimento de forma predominantemente compensatória e direcionada. Destacam-se, especialmente, o PROGER (Programa Nacional de Emprego e Renda), estabelecido em 1994, e o PLANFOR (Plano Nacional de Capacitação Profissional), criado em 1995. Ambos foram desenvolvidos com

ênfase na integração produtiva por meio da qualificação profissional. O pequeno crédito e o empreendedorismo individual são promovidos como alternativas à falta de políticas abrangentes para empregos dignos. Conforme destacado por Pochmann (2001), essas medidas, apoiadas por organizações internacionais, não lidaram com as causas profundas do desemprego, em vez disso adaptaram as pessoas às demandas do novo mercado de trabalho instável. Adicionalmente, conforme mencionado por Telles (2007), iniciativas como os programas de trabalho comunitário e a economia solidária evidenciaram a fragmentação e descentralização das ações, frequentemente desconectadas de um plano nacional de desenvolvimento. De forma geral, os programas de geração de emprego e renda atuaram como medidas paliativas dentro do contexto da predominância da racionalidade neoliberal, que colocava sobre a população vulnerável o ônus de superar sua própria exclusão.

Após o final dos anos 1990, caracterizado pela implementação de mudanças estruturais e pela propagação da abordagem neoliberal nas políticas governamentais, o Banco Mundial começa os anos 2000 adotando uma nova linguagem mais focada na “redução da pobreza” e no “desenvolvimento humano sustentável”. Essa mudança, não obstante a manutenção dos princípios do Consenso de Washington, sinaliza uma tentativa de legitimar politicamente frente às críticas internacionais sobre os impactos sociais das reformas anteriormente implementadas. Em um novo contexto emergente, as estratégias adotadas pelo Banco agora englobam aspectos como governança corporativa, justiça social, capital humano e inclusão social. Sem deixar de lado os princípios fundamentais de responsabilização, eficiência operacional e supervisão baseada em resultados. A seguir, será examinado de que forma esses princípios foram implementados no âmbito da educação e quais foram as repercussões para os países periféricos no começo do século XXI.

Durante os anos 2000, a “diminuição da pobreza” tornou-se o foco da atuação do Banco, representando a nova diretriz do projeto neoliberal em sua estratégia para recuperar a aceitação político-social. Após as críticas contundentes às políticas de ajuste estrutural praticadas nas décadas anteriores, que causaram desemprego, redução dos direitos sociais e das desigualdades crescentes, o Banco alterou sua linguagem, desejando conciliar crescimento econômico com inclusão social. No entanto, essa mudança no discurso não

representou uma ruptura com os princípios da racionalidade neoliberal, ao contrário disso houve um rearranjo para se adequar de forma mais suave e aceitável ao cenário político e institucional global.

No cerne dessa nova estratégia estavam os “*Poverty Reduction Strategy Papers*” (PRSPs), requeridos como condição para obter financiamento multilateral. Os PRSPs propuseram que os países desenvolvessem planos internos para combater a pobreza com base em evidências técnicas e objetivos práticos, incorporando a linguagem da governança participativa. Porém, segundo Dardot e Laval (2016), essa participação era rigidamente controlada e limitada à lógica da eficiência, afastando-se dos processos democráticos verdadeiramente efetivos e substanciais. Na prática, esses artigos reforçavam o papel do Banco como formulador de políticas e reconfiguravam o Estado nacional como agente executor das orientações externas. como executor das diretrizes externas.

Assim, a pobreza passou a ser vista como um problema que pode ser resolvido com a ajuda de ações direcionadas e não mais como reflexão das falhas estruturais do sistema capitalista global. Leher (1998) afirma que as iniciativas se concentravam em políticas de compensação e assistência condicional, como programas de compensação e assistência condicional, que são importantes para aliviar imediatamente situações de extrema pobreza, mas não abordam as causas fundamentais da exclusão econômica e social. Portanto, a pobreza não é mais considerada um dilema político e estrutural, agora é encarada como um desafio técnico administrativo que pode ser superado por meio de planejamento rigoroso e apoio financeiro externos.

O Banco Mundial demonstrava seu papel central na orientação das políticas públicas em países periféricos ao adotar uma linguagem que enfatizava a equidade e a inclusão. A estratégia de combate à pobreza servia como uma versão atualizada dos princípios neoliberais existentes, como focalização de recursos para os mais necessitados, porém apresentada sob um novo discurso que enfatizava a preocupação social.

Também nos anos 2000, o Banco Mundial incorporou com força renovada o conceito de “boa governança” como princípio central de suas orientações para os países em desenvolvimento. A governança nesse contexto não se resume apenas à capacidade do Estado de implementar políticas

públicas, mas também envolve a eficiência administrativa a previsibilidade das decisões, a transparência fiscal e a responsabilidade perante organismos financeiros e a sociedade. Sob essa ótica, o Banco passou a condicionar financiamentos não apenas à adoção de metas econômicas, mas também a reformas institucionais voltadas à profissionalização da burocracia estatal, ao controle social tecnicamente orientado e à redução dos “custos da corrupção”.

No âmbito da educação essa orientação se manifestou fortalecendo os sistemas de avaliação de desempenho educacional enquanto também monitorava indicadores de aprendizagem, associando políticas de financiamento aos resultados obtidos por redes escolares e professores. A *accountability* passou então a ser usada como um meio indireto para regulamentar as políticas educacionais, mesmo que os Estados mantivessem formalmente sua autonomia, agora organizam suas prioridades com base nos critérios estabelecidos por organizações internacionais e métricas padronizadas. Conforme observado por Dardot e Laval (2016), trata-se da disseminação de uma lógica governamental que troca o controle político pelo controle técnico, favorecendo um Estado regulador em vez de um Estado provedor.

Na América Latina e no Caribe foi bastante difundida a importância da boa governança como requisito fundamental para o “uso responsável dos recursos públicos”, especialmente em nações com um passado de instabilidade institucional e desigualdade social. Embora o combate à corrupção e a busca por maior eficiência na gestão pública sejam metas legítimas, percebeu-se que o uso da governança como condição acabou servindo para classificar os países hierarquicamente, fortalecer a dependência institucional e impor reformas estruturais alinhadas ao pensamento neoliberal. Neste contexto, a transparência não é apenas uma necessidade democrática, tornou-se também um instrumento essencial para a disciplina fiscal.

Assim, em vez de promover maior participação popular e democrática nas decisões, o conceito de *accountability* se tornou um meio de vigilância e padronização, que submete as políticas públicas à lógica dos resultados mensuráveis. No âmbito educacional, essa abordagem implicou em aumentar a pressão sobre os professores, culpar as escolas por resultados considerados insatisfatórios e transformar a administração escolar em uma atividade técnico-operacional. Uma gestão eficiente se tornou fundamental no vocabulário do

poder governamental e contribuiu para despolitizar as decisões públicas enquanto reforça a influência do capital sobre as políticas sociais.

Nesse mesmo período, o Banco Mundial manteve a educação como uma das áreas prioritárias de sua atuação, aprofundando a lógica da formação de capital humano como instrumento de desenvolvimento econômico. A educação continuou sendo vista, principalmente, como um caminho para aumentar a eficiência da força de trabalho, elevar a competitividade internacional dos países e combater a pobreza por meio da geração de empregos. Esses princípios se refletem em publicações como *Constructing Knowledge Societies* (2002), que destaca o papel crucial do ensino superior na economia baseada no conhecimento - mas não para os países da periferia do capitalismo; assim como na revisão da *Education Sector Strategy* (2005), que enfatiza a importância da focalização, da eficiência e da avaliação por desempenho como fundamentos de uma “educação de qualidade”.

A instituição econômica defendeu mudanças nos currículos escolares com focos nas chamadas “habilidades essenciais”, dando prioridade à leitura e matemática em detrimento de conteúdos críticos e humanísticos. A formação de professores também foi alterada para um modelo de “treinamento” padronizado e continuamente atualizado que esvazia o aspecto político e intelectual do ensino. Conforme apontado por Pochmann (2001), essa abordagem faz parte de um contexto mais amplo em que a educação está se ajustando às demandas de um mercado de trabalho cada vez mais instável, onde a qualificação não assegura emprego imediato, mas é vista como condição básica para a sobrevivência econômica.

À luz disso, o investimento na área da educação não é considerado um direito social universal vinculado à formação cidadã e à emancipação humana, mas sim um recurso econômico a ser administrado com base em métricas, objetivos e resultados mensuráveis. A expressão “qualidade da aprendizagem” é reinterpretada e ajustada para se referir ao desempenho em avaliações padronizadas e às habilidades práticas exigidas pelo mercado, conforme observado por Laval (2004). Essas medidas indicam uma visão tecnocrática da educação em que as escolas devem seguir padrões empresariais de desempenho e eficiência para atender às avaliações externas e à responsabilidade institucional.

Durante os anos 2000, o Banco aumentou consideravelmente a produção de documentos relacionados à educação na América Latina e no Caribe, apresentando uma narrativa que mesclava a linguagem da inclusão social com as estratégias de crescimento econômico fundamentadas na lógica neoliberal. Relatórios como “Diversos Caminhos para o Sucesso Educacional” (2007), “*Educational Change na América Latina e no Caribe*” (2001), e “*La Educación en América Latina y el Caribe*” (2005), buscaram seguir uma visão tecnocrática da educação focada em eficiência da gestão educacional, avaliação do desempenho dos alunos e na formação de capital humano. Mesmo que expressem preocupação com as desigualdades sociais e a justiça educacional em sua linguagem, a base desses documentos ainda é a adaptação das políticas educacionais às demandas do mercado global e à racionalidade produtiva. Em relação a isso, o objetivo de facilitar o acesso à educação secundária e superior não é necessariamente para promover a emancipação social, mas sim para formar uma força de trabalho mais qualificada, adaptável e competitiva. Conforme ressaltado por Laval e Dardot (2016), trata-se da expansão do conceito de um “estado gestor” focado em governança baseada em resultados, onde a qualidade da educação se reflete em indicadores e metas de desempenho.

Assim sendo, a educação é vista como um investimento econômico e um meio de ascensão individual, por outro lado a faceta crítica e transformadora do processo educativo é aos poucos desvalorizada. Esse movimento revela a permanência estrutural do projeto neoliberal, que, mesmo em meio ao discurso de combate à pobreza e promoção da equidade, reafirma a subordinação da escola pública aos imperativos do capital.

Para ilustrar a década de 2000, iremos analisar o documento “Brasil: empregos no Brasil”, elaborado em conjunto do Banco Mundial e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado em 2002. O relatório busca compreender a dinâmica do mercado de trabalho no Brasil ao investigar as conexões entre economia macroeconômica, legislação trabalhista, capital humano e políticas públicas. Seu objetivo é propor sugestões para aprimorar a eficiência, incrementar a geração de empregos e reforçar a estabilidade financeira dos trabalhadores.

O relatório está dividido em nove capítulos. No primeiro capítulo são apresentados os principais obstáculos relacionados ao emprego e é feita uma contextualização da situação econômica do país. Já o segundo capítulo discute como o crescimento econômico impacta o mercado de trabalho e destaca as consequências das políticas macroeconômicas. O terceiro capítulo explora a demanda por força de trabalho, tratando de questões como produtividade investimento e informalidade. No capítulo 4 são analisadas as oportunidades de emprego e o desenvolvimento de habilidades dos indivíduos de forma a destacar a relevância da educação e da formação profissional. No capítulo 5 é discutida as desigualdades no mercado de trabalho considerando aspectos como gênero, raça e juventude. No capítulo 6 reflete-se sobre o impacto das leis trabalhistas e das políticas sociais de segurança para os trabalhadores. O capítulo 7 apresenta as medidas governamentais para o emprego vigentes e suas restrições. O capítulo 8 faz uma análise dos programas assistenciais relacionados à renda com vínculos com o mercado de trabalho. Por último, o capítulo 9 resume as sugestões do Banco Mundial ao apresentar reformulações estruturais destinadas a fomentar o crescimento.

Ressalta-se uma tendência persistente de maior fragilidade entre os indivíduos jovens com idades compreendidas entre 15 e 24 anos. No ano de 2000, a taxa de desemprego nessa faixa etária alcançava 21%, superando em mais que o dobro a taxa registrada entre os adultos na faixa etária dos 25 aos 29 anos. Essa estatística é interpretada como um reflexo da escassez, não só de qualificação, como também da ausência de experiência prática no ambiente laboral, fator que limita consideravelmente a integração produtiva desse grupo de pessoas. Com base nesse cenário apresentado, sugere-se a implementação de políticas governamentais que integrem educação de excelência com preparação para o mercado de trabalho e também a promoção da contratação de jovens e a adoção de medidas que facilitem a transição da escolaridade para o ambiente profissional.

As perspectivas não são razoáveis, logo no sumário o documento alarma “Todos os indicadores-chave – crescimento do emprego, participação da força de trabalho, taxas de desemprego e segurança de renda – apontam para uma piora no funcionamento do mercado de trabalho desde meados dos anos 90” (Banco do Brasil, 2002, p. 4). O documento afirma que além da flexibilidade

macroeconômica, o mercado de trabalho brasileiro apresenta certas características peculiares, como por exemplo, taxa moderada de desemprego, altos índices de rotação entre funcionários e a necessidade no ajuste dos salários, também exhibe sinais de ineficiências microeconômicas, tais como: capacidade produtiva reduzida e rendimento econômico insatisfatório.

Alega-se que a interação das instituições trabalhistas, em especial o sistema da justiça do trabalho e a rede de sindicatos, com suas regulamentações, benefícios adicionais, compensações por rescisão de contrato de trabalho, em conjunto com a falta de instrução de seus funcionários resulta em desempenho abaixo do esperado em comparação aos países tomados como pontos de referência. Ademais, afirma-se que o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro é do tipo “regressivo”. Ou seja, nesse modelo em particular se destaca a crescente informalidade no trabalho e a precarização das ocupações associadas à estagnação dos salários, de fato, comprometendo tanto a inclusão produtiva quanto a ascensão social das pessoas. Em um mercado regressivo, o emprego deixa de ser um meio para cidadania e passar a representar mais um aspecto de incerteza e desamparo especialmente para os jovens, mulheres, pessoas negras e trabalhadores com menos formação acadêmica.

De acordo com Antunes (2009), a conexão entre flexibilidade e competitividade redefine as relações de trabalho como marcadas por incerteza e fragilidade para o trabalhador que acaba assumindo os riscos econômicos envolvidos. Esses aspectos não representam apenas desvios isolados, revela o papel funcional da regressividade na acumulação capitalista contemporânea, pois garante a manutenção de uma reserva de força de trabalho barata, descartável e subutilizada. Na situação descrita acima, as medidas governamentais que priorizam intervenções compensatórias e específicas acabam por acentuar a dualidade estrutural existente no mercado de trabalho e perpetuar a exclusão sob a aparência de modernização.

Como soluções alternativas de curto prazo aos problemas acima mencionados foram elencadas prioridades para mitigar o desalinhamento entre incentivos para os trabalhadores sem distorção para a economia, a saber

- Reformas para reduzir os subsídios inadvertidos à rotatividade, em especial a reforma do *Fundo do Garantia por Tempo de Serviço* (FGTS).

- Melhoria da cobertura dos programas para a segurança de renda, sobretudo o redirecionamento do seguro-desemprego para abranger os trabalhadores informais assalariados.
- Deslocamento das negociações dos tribunais trabalhistas para o local de trabalho, primeiro mediante a reforma das leis de negociação coletiva (especialmente a *unicidade sindical*) visando melhorar a representação e, em seguida, mediante a reforma da justiça do trabalho (tribunais trabalhistas).
- Redução dos benefícios legais a partir dos níveis em que eles distorcem o comportamento de mais da metade da força de trabalho para níveis mais consistentes com a qualidade da força de trabalho do Brasil e a natureza de suas instituições (Banco Mundial, 1992, p.5)

A proposta de reformar o FGTS com o argumento de eliminar os “benefícios involuntários da rotação” pressupõe que o trabalhador age de forma estratégica para aproveitar as garantias legais sem considerar os fatores estruturais que contribuem para alta rotatividade no emprego como contratos precários. Esses fatores incluem informalidade no trabalho e falta de políticas públicas para proteger empregos. Essas ideias culpam o trabalhador por problemas sistêmicos sem levar em conta que o FGTS é um dos poucos mecanismos de proteção em um mercado historicamente instável. O objetivo desta proposta é diminuir os gastos para o empregador e ampliar a flexibilidade dos contratos de trabalho, sem fornecer garantias substanciais de segurança ou participação efetiva.

O conceito de ampliar o seguro-desemprego para os trabalhadores informais pode parecer, em um primeiro momento, um passo em direção à inclusão social. No entanto, o redirecionamento proposto não implica na formalização dos vínculos trabalhistas, mas sim no reconhecimento da informalidade como uma parte permanente da estrutura do mercado de trabalho. Isso se traduz em uma forma de justificar a exclusão: ao invés de lidar com as raízes da precarização do trabalho, optou-se por adaptar os métodos de apoio à natureza informal que está enraizada na estrutura. Além disso, não foi assegurado que tal desvio de recursos fosse acompanhado de um aumento no orçamento, o que realmente não foi, resultando na prática em uma redistribuição regressiva de benefícios já restritos.

A sugestão de transferir as negociações individuais e coletivas do judiciário para o local de trabalho e reformar o princípio da unicidade sindical parte do pressuposto de que existe equilíbrio de poder entre empregadores e

trabalhadores. Entretanto, em um mercado tão desigual, como o brasileiro, isso pode deixar os trabalhadores ainda mais vulneráveis – principalmente aqueles menos organizados. Os argumentos sobre “fortalecer representações”, na verdade, mascaram o real objetivo por trás disso: enfraquecer os sindicatos e os mecanismos coletivos de resistência, promovendo uma individualização nas relações de trabalho. No atual cenário da reformulação da legislação trabalhista, o que se observou foi uma diminuição do papel mediador e protetor do Estado, o que acabou favorecendo negociações desequilibradas e por vezes coercitivas. Foi o que fato aconteceu com a reforma trabalhista, Lei nº 13.467, de julho de 2017, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A reformulação foi amplamente contestada por movimentos sociais e sindicatos devido à sua ênfase na desregulamentação e na diminuição dos direitos trabalhistas sob o pretexto de modernizar as leis e flexibilizar relações laborais. Embora, no plano do discurso, “A reforma trabalhista é necessária para melhorar a igualdade socioeconômica” (Banco Mundial, 2002, p. 5).

Quanto ao último ponto, a proposta de reduzir benefícios trabalhistas por supostamente “distorcerem o comportamento” da maioria da força de trabalho, desconsidera que a precariedade dos empregos não é causada pelo excessivo número de direitos trabalhistas, mas sim pela falta de políticas públicas coesas que protejam os trabalhadores e valorize seu esforço. Ao diminuir os benefícios sociais, o Estado abre mão de sua função de promover a distribuição equitativa de recursos e fortalece a ideia de que o mercado deve ser o único regulador da vida em sociedade.

A seguir, o relatório inicia uma defesa em prol da necessidade das reformas das instituições, das regulamentações e das intervenções do mercado de trabalho, em três áreas diferentes: determinação correta do preço da mão-de-obra, melhores incentivos de alinhamento e redirecionamento dos programas de seguridade social. A justificativa continua sendo a defesa em facilitar o acesso ao emprego e o crescimento da produtividade.

As regulamentações no Brasil não promovem plenamente o emprego e a produtividade, nem garantem a segurança de renda. A insustentabilidade das regulamentações aparece nas formas de elevada informalidade entre os trabalhadores informais assalariados, de preferência pelo auto-emprego entre outros e de baixa

produtividade e crescimento do emprego nos mercados regulamentados de trabalho. (Banco Mundial, 2002, p. 7)

O documento sustenta que as regras e normas adequadas podem contribuir para o bom funcionamento do mercado de trabalho resultando em serviços de melhor qualidade, no entanto isso não significa que intervenções governamentais como programas de treinamento ou seguro-desemprego sejam dispensáveis, elas podem ser a melhor alternativa inicial para corrigir falhas no mercado como falta de crédito para pequenas e médias empresas. Além disso, o desempenho do mercado de trabalho está sujeito às políticas econômicas gerais assim como à eficiência dos sistemas educacionais e de treinamento. Intervenções podem ser requeridas para impulsionar o emprego e a produtividade quando é difícil melhorar as políticas macroeconômicas ou quando as melhorias na educação e nos programas de treinamento demoram para surtir resultados visíveis. Um caso típico dessas intervenções são os programas de capacitação pública destinados ao auxílio dos desempregados.

De acordo com o relatório, o baixo nível educacional dos trabalhadores coloca um limite prático para o rendimento no mercado de trabalho. No mercado brasileiro, afirma-se que as pessoas com educação superior têm 20% mais probabilidade de participar do mercado de trabalho que os trabalhadores que frequentaram apenas a escola elementar. Eles também são 38% menos propensos a experimentar o desemprego e, nessa eventualidade, conseguem emprego em um tempo seis vezes menor.

O mercado de trabalho do Brasil sinaliza um valor alto e crescente da educação: o retorno privado de um ano adicional de educação elevou-se para cerca de 12% e a demanda de qualificações avançadas subiu para cerca de 30% desde 1982 (Banco Mundial, 2002). Defende ainda que a produtividade e a inovação são aspectos essenciais para um mercado de trabalho eficiente, mas que depende da presença de profissionais qualificados. Diante disso, tentará responder a seguinte pergunta: o que explicaria o nível inadequado de capital humano no mercado brasileiro apesar do alto valor agregado da educação à economia brasileira?

A resposta mais rápida a que se chega indica que o motivo está fora do mercado de trabalho, reside “na incapacidade do Brasil de gerar com rapidez progresso tecnológico e na sua incapacidade de aumentar a oferta de

trabalhadores mais qualificados” (Banco Mundial, 2002, p. 21). Ou seja, a falta de qualificação no mercado de trabalho está ligada à dificuldade em avançar tecnologicamente com rapidez e em não conseguir aumentar o número de profissionais mais capacitados disponíveis. Dessa forma, investir na melhoria da qualificação da força de trabalho por meio da reformulação do sistema educacional é fundamental para aprimorar os principais pilares do mercado de trabalho: emprego, produtividade e estabilidade financeira.

Um dos pontos cruciais da análise está relacionado à educação como um elemento essencial para o crescimento do capital humano no Brasil. O texto argumenta que apesar de haver uma valorização no mercado de trabalho para aqueles com maior grau de instrução, ainda assim o sistema educacional enfrenta obstáculos na formação de profissionais qualificados em quantidade suficiente. Essa lacuna afeta tanto a eficiência produtiva quanto a capacidade de atender às necessidades do setor produtivo. Assim como nas décadas anteriores, relatório continua propondo a expansão e aprimoramento da educação primária e sua integração com programas de qualificação profissional enfatizando a importância da combinação entre ensino formal e treinamento prático no ambiente de trabalho. A visão educacional apresentada no documento enfatiza fortemente a empregabilidade e produtividade como fundamentos para intervenções sociais adequadas.

Embora se reconheça a importância da educação e da juventude no desenvolvimento da sociedade em geral e do país em particular, o relatório apresentado possui limitações estruturais em sua análise. A avaliação dos desafios educacionais é predominantemente funcionalista e se concentra na relação direta entre a frequência escolar e a rendimento financeiro, negligenciando os contextos históricos e sociais que moldam as desigualdades educacionais existentes no Brasil. Além disso, propostas de solução que visem melhorias na eficácia do sistema educacional e no aprimoramento do potencial humano acabam por simplificar a educação a um mero instrumento para criar uma força de trabalho competitiva sem levar em conta o papel da educação na formação de indivíduos autônomos críticos e envolvidos socialmente. Ao lidar com o problema do desemprego entre os jovens, o relatório focaliza mais no desafio enfrentado por cada pessoa em particular do que nas contradições

existentes no mercado de trabalho capitalista e isso pode limitar sua capacidade de sugerir mudanças significativas na estrutura social atual.

Dentro desse contexto, não são sugeridas políticas estruturais voltadas para a valorização do trabalho ou a promoção da formalização e fortalecimento dos direitos trabalhistas como medidas prioritárias. Pelo contrário, são propostas flexibilizações nos contratos de trabalho, junto com desonerações fiscais e redução dos custos de contratação com a justificativa de que tais ações poderiam impulsionar demanda por postos de trabalho. Esse ponto de vista parece ignorar a essência do conflito entre o capital e o trabalho e normalizar a transferência dos riscos e da instabilidade para os trabalhadores, em especial, para os mais jovens e vulneráveis. Ao enfatizar a importância da eficiência como critério fundamental na elaboração de políticas públicas, o documento deixa de mencionar as questões sociais e éticas envolvidas em um sistema que coloca a dignidade do trabalho em segundo plano diante da lógica do mercado.

No Brasil, os anos 2000 foi um momento de grandes mudanças políticas e reestruturação no âmbito econômico e social. O país estava saindo de uma fase fortemente influenciada pelo pensamento neoliberal dos anos 1990, liderado pelos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Esse período se destacou pela privatização de empresas estatais, aumentos nas relações comerciais internacionais e enfraquecimento das políticas sociais públicas. Tudo isso foi feito com a promessa de modernizar a economia brasileira e torná-la mais competitiva. No entanto, os resultados concretos dessa agenda foram o aumento do desemprego estrutural, a precarização das relações de trabalho e o crescimento da informalidade no mercado laboral.

Durante a década de 1990, a influência do pensamento neoliberal limitou de forma significativa a capacidade de intervenção do Estado na economia e na implementação de políticas públicas inclusivas que beneficiassem a todos os setores da sociedade. Antunes (2009) ressalta que o crescimento do emprego precário e da taxa de desemprego entre os jovens contribuiu para a criação de um novo padrão negativo nas relações trabalhistas, onde o emprego formal e estável passou a ser uma exceção mais do que uma norma. Por outro lado, a informalidade acabou se tornando uma opção para muitos trabalhadores que estão fora do mercado formal da economia, especialmente os jovens, mulheres e residente das áreas periféricas urbanas.

Além disso, continua o autor, a integração subordinada do Brasil na lógica do capitalismo globalizado complicava a implementação das políticas industriais e a consecução do pleno emprego.

Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002 e o começo de seu mandato em 2003, iniciou-se uma nova etapa de integração entre o crescimento econômico e as políticas sociais. Apesar de manter os princípios macroeconômicos herdados do período anterior, como as metas de inflação, *superávit* primário e câmbio flexível, o governo Lula buscou fortalecer o papel do Estado como promotor da inclusão social e impulsionador da economia interna. Programas de auxílio financeiro como o Bolsa Família e iniciativas para aumentar o salário mínimo foram destacados como peças-chave nas medidas de combate à pobreza e no estímulo ao consumo entre as classes mais baixas da sociedade (Pochmann, 2014).

Essas novas diretrizes representaram uma mudança em relação ao pensamento tradicionalmente neoliberal em termos de discurso social e político, embora muitas das estruturas da política econômica tenham permanecido sem alterações significativas. Conforme Pochmann (2008) observou, isso se baseava em um modelo de "inclusão através do consumo", que dependia principalmente de empregos pouco qualificados e com limitada capacidade de acumulação de capital por parte dos trabalhadores. Mesmo assim houve uma notável diminuição da pobreza extrema e um fortalecimento da agricultura familiar junto a um aumento na formalização dos empregos, principalmente os formais registrados em carteira.

O Estado reassumiu seu papel como coordenador de políticas públicas que combinam inclusão produtiva com proteção social. Isso foi evidenciado pela retomada dos investimentos públicos e pela criação e/ou expansão de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Microcrédito Produtivo Orientado, Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego de Jovens (PNPE), além dos cursos de qualificação profissional, tais como: Plano Institucional de Formação de Quadros Docentes (PLANFOR) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A estratégia governamental buscava equilibrar responsabilidade fiscal com medidas redistributivas dentro das

limitações impostas pela governança pública e pelas alianças estabelecidas com o setor empresarial.

O PNPE, lançado em outubro de 2003 pelo governo federal, teve como principal objetivo promover a inserção produtiva de jovens de 16 a 24 anos, que provêm de famílias de baixa renda e possuem baixa escolaridade que foi um dos principais desafios decorrentes do cenário neoliberal dos anos 1990. A proposta inicial visava unir esforços relacionados à capacitação profissional e inserção produtiva ao estímulo da contratação de indivíduos jovens, priorizando aqueles provenientes da rede pública de ensino e oriundos de famílias com baixa rendimento financeiro. Embora o programa tenha representado um avanço discursivo em relação à responsabilização estatal pela questão do desemprego juvenil e tenha sido apresentado como uma política inovadora, o próprio Relatório de Avaliação da Política Nacional de Emprego para os Jovens (2006) analisou sua implementação como limitada por restrições orçamentárias, baixa adesão do setor privado⁴² e fragilidade institucional, o que comprometeu seu alcance e efetividade.

Do ponto de vista estrutural, o PNPE adotava uma linha de focar principalmente nos jovens em situações vulneráveis sem realmente lidar com as raízes mais profundas do desemprego juvenil que envolvem questões como empregos precários e baixa qualidade da educação oferecida pelo sistema educacional. Além disso, o programa visava a inserção dos jovens no mercado de trabalho de forma subordinada, preparando-os para ocupações de baixa qualificação e instabilidade, sem questionar as mudanças negativas no cenário empregatício do Brasil. A educação oferecida frequentemente não atendia às demandas práticas do mercado de trabalho, o que limitava a capacidade de inclusão efetiva e sustentável desses jovens.

Outra questão crucial do PNPE está relacionada à sua curta duração e à falta de continuidade nas ações implementadas pelo programa ao longo dos anos. O programa não conseguiu se estabelecer como uma política consistente

⁴² “O Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE) — com o objetivo de estimular a abertura de novos postos de trabalho destinados a esse público — criou a subvenção econômica, onde o empresário que contratar um jovem com o perfil do PNPE, selecionado nas unidades executoras² do programa, recebe um estímulo financeiro de seis parcelas de R\$ 250, por vaga, durante um ano. Foi criado também o selo de responsabilidade social para aquelas empresas que preferirem aderir dispensando o auxílio financeiro” (IPEA, 2005, p.4).

do governo, ao contrário disso passava por mudanças frequentemente que o enfraquecia progressivamente. Isso mostra não apenas a fragilidade dos mecanismos de governança e da coordenação entre diferentes setores governamentais, mas também evidencia a persistência de uma visão utilitarista em relação aos jovens que são vistos como um “problema social” a ser gerenciado apenas de maneira pontual. Segundo Pochmann (2014), a falta de uma estratégia coerente e integrada de emprego para jovens no Brasil evidencia a complexidade do desafio do Estado em conciliar crescimento econômico com equidade social de modo sustentável e impactante ao longo caminho.

Castel (1998) salienta que políticas mal estruturadas para integração podem conduzir os jovens à uma situação de vulnerabilidade social, onde não são completamente integrados nem totalmente excluídos. Ele argumenta que medidas que não lidam com as raízes estruturais da desigualdade, como baixa escolaridade e falta de redes protetoras e segmentação do mercado laboral, resultam em simplesmente “gerenciamento da pobreza”. No contexto do PNPE, percebe-se que a falta de conexão entre educação e trabalho evidencia uma atuação estatal mais voltada para gerir as consequências da exclusão juvenil do que para combatê-las desde a origem.

Em 1995, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, surgiu o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), como uma iniciativa inserida nas reformulações do Estado brasileiro. Sob a coordenação do Ministério do Trabalho e com recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), o PLANFOR propunha a formação profissional dos trabalhadores em resposta aos desafios decorrentes das mudanças na estrutura produtiva e da crescente globalização. A abordagem parecia ser visionária ao considerar a qualificação como uma estratégia para promover inclusão produtiva. No entanto, ao examinar suas instruções e como foram postas em prática, nota-se que o programa seguia uma abordagem neoliberal que culpabilizava individualmente as pessoas pelo desemprego, ignorando os fatores estruturais que levam à precarização do trabalho.

Outro ponto importante da crítica é a visão restrita de qualificações profissionais encontrada no PLANFOR. O excessivo foco em habilidades operacionais de curto prazo levou a uma perspectiva utilitarista da educação que se concentra no “saber fazer” imediato em vez de promover a formação completa

e crítica do trabalhador. A priorização de cursos rápidos e modulares limitou o desenvolvimento de uma educação mais holística que englobasse conhecimentos históricos, políticos e sociais, elementos essenciais que contribuem para a formação de indivíduos críticos e discernentes sobre seu papel na sociedade. Além disso, essa perspectiva reforçava a crença de que o trabalhador, uma vez que estivesse “instruído”, seria automaticamente integrado ao mercado de trabalho, uma ideia que se mostrou equivocada diante da recessão econômica crescente e do aumento do emprego informal.

A terceirização da execução dos cursos para entidades privadas, em especial o Sistema S, com problemas de supervisão foram exacerbados pela falta de avaliação efetiva do desempenho dos alunos ou controles adequados pelas autoridades educacionais competentes. Além disso, a falta de coordenação entre os diferentes setores envolvidos na implementação dessas políticas educacionais resultou em resultados heterogêneos que não atenderam adequadamente às necessidades dos estudantes em todo o país. Muitos dos programas educacionais oferecidos priorizaram áreas metropolitanas, já favorecidas economicamente, o que veio a acentuar as desigualdades regionais existentes no acesso à educação qualificada. Além disso, a política de qualificação foi elaborada sem um diálogo com outras políticas públicas como a de criação de empregos, educação básica e desenvolvimento regional perdendo efetividade como uma estratégia integrada de inclusão social.

Outra discussão significativa ao PLANFOR é que ele pareceu distante da realidade prática do mercado de trabalho no Brasil. A maioria dos cursos oferecidos não estava alinhada com as necessidades locais da produção, faltava um planejamento estratégico adequado e tinha pouco impacto na integração efetiva no mercado laboral. Com base na observação de Antunes (2009), percebe-se que essa política era mais focada em lidar com o desemprego do que em sua resolução plena. Naquela época, o programa não representava uma estratégia abrangente de crescimento econômico, era mais uma reação específica e fragmentada aos impactos do desemprego estrutural e da flexibilização do mercado de trabalho.

O PLANFOR pode ser compreendido como uma ferramenta que legitizou a política neoliberal que visava diminuir o papel do Estado e promover a flexibilidade no trabalho. Embora tenha impactado muitos trabalhadores em

termos absolutos, seus resultados práticos na configuração do emprego foram limitados. Em vez de lidar com a crise no mercado de trabalho, o programa acabou por normalizar a ideia de que os trabalhadores devem se adaptar constantemente a um mercado instável e excludente. Conforme afirma Pochmann (2008), essa forma de política tem o efeito de transferir o peso do desemprego do sistema para os indivíduos, reduzindo assim as discussões sobre as desigualdades estruturais presentes no capitalismo. Dessa forma, o PLANFOR destaca as limitações das políticas públicas que se baseiam em diagnósticos tecnocráticos e carecem de uma visão crítica e emancipadora.

A partir de 2003, com a ascensão do governo Lula, o modelo de qualificação profissional passa por um importante processo de reorientação, culminando na substituição gradual do PLANFOR pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). A proposta do PNQ buscou romper com a visão da qualificação apenas como um meio de inserção no mercado flexível e promover uma abordagem mais abrangente alinhada às políticas de desenvolvimento social e territorial. Essas mudanças refletiram uma nova direção no papel do governo central em que ele passava a se posicionar como incentivador do progresso e defensor da igualdade social novamente.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), encarregado de coordenar o programa, começou a integrá-lo e passou a articular o programa com o Plano Plurianual (PPA) e com políticas voltadas ao trabalho decente. O IPEA (2004) destaca que o programa teve como diferencial a ênfase em populações em situação de vulnerabilidade, como jovens, mulheres, negros, beneficiários do Bolsa Família e trabalhadores informais. De acordo com Marques (2010), essa mudança na estrutura do MTE refletia uma tentativa de estabelecer uma política pública de capacitação que não fosse totalmente influenciada pelo capital, mas sim alinhada com as necessidades da sociedade e das regiões em questão.

O PNQ buscou articular suas ações com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR), e o Programa Nacional de Inclusão de Juventude (ProJovem), além de outras iniciativas similares. Esses esforços refletiam uma visão mais ampliada sobre qualificação profissional que englobava não apenas a formação técnica específica, mas também o aumento da escolaridade geral dos indivíduos

envolvidos e o desenvolvimento da consciência cidadã visando promover construção de trajetórias de inserção produtiva.

Além disso, o PNQ ampliou consideravelmente o acesso à educação formal descentralizando sua gestão para níveis estaduais e municipais e organizações da sociedade civil. Essa descentralização foi projetada para tornar o acesso mais democrático e adaptar os cursos às necessidades locais, tornando-os mais alinhados com as realidades regionais. Conforme Gaiger (2007), essa mudança no papel do Estado na educação profissional incluiu uma maior valorização dos conhecimentos populares e das práticas comunitárias, promovendo o desenvolvimento de iniciativas locais. Apesar de encontrar obstáculos operacionais e políticos, essa proposta marcou uma progressão ao abraçar a visão da inclusão produtiva como aspectos significativos da qualificação.

Embora a mudança do PLANFOR para o PNQ tenha sido vista como um avanço em termos de conceito e alcance, é igualmente importante reconhecer as contradições e limitações desse processo. Segundo Marques (2010), a qualificação profissional continuou a ser afetada por conflitos entre diferentes visões de sociedade: de um lado, o modelo baseado na lógica da produtividade e da competitividade; do outro lado, o modelo que procura integrar trabalho, educação e senso de comunidade. A convivência dessas abordagens em uma única estratégia refletia os desafios enfrentados pelo governo ao buscar harmonizar interesses ligados ao desenvolvimento econômico e à inclusão social. Mesmo assim, a atuação do PNQ, durante o mandato do Lula, marcou um ponto crucial na discussão sobre capacitação profissional no Brasil, permitindo a ampliação de visões mais participativas e abrangentes referentes à educação voltada para o mercado de trabalho.

O cenário político e econômico dos anos 2000 se apresentou de forma ambígua. Por um lado, registrou-se progressos significativos na diminuição das desigualdades sociais e no reforço das políticas governamentais, por outro lado essas ações foram implementadas sob a égide de um capitalismo dependente e financeirizado que ainda impunha obstáculos estruturais à efetivação de uma mudança social mais radical. As restrições estruturais do mercado de trabalho, a persistente informalidade e o foco excessivo em políticas compensatórias também apresentaram desafios e contradições. Essa dualidade entre avanços e

continuísmos neoliberais estabelece o cenário para compreender as direções das políticas de emprego e renda na década de 2010 especialmente à luz das mudanças no cenário político, das crises econômicas e das reformas trabalhistas que viriam a redesenhar os princípios do trabalho e da proteção social no Brasil.

5.2 Décadas 2010 e 2020: Programas de geração de emprego e renda

Durante os anos 2010 surgiram uma série de eventos econômicos e políticos que destacaram o aumento das contradições do sistema capitalista em escala global. A crise de 2008, que teve como epicentro o setor financeiro dos Estados Unidos, revelou não só as fraquezas estruturais do sistema sócio metabólico do capital, mas também marcou o início de um período de políticas de austeridade e flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas visando à proclamada recuperação econômica. Nesse contexto, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional deram destaque especial às iniciativas voltadas para a criação de empregos e a geração de renda, reconhecendo-os como dispositivos de regulação social diante dos crescentes índices de desemprego estrutural.

Na esfera econômica, houve uma continuidade das políticas monetárias expansionistas nos países centrais, principalmente os Estados Unidos e União Europeia por meio de estratégias como a flexibilização quantitativa (*quantitative easing*). Essas medidas viabilizaram grandes injeções de capital nos sistemas bancários para preservar o setor financeiro às custas do aumento da dívida pública e da diminuição dos gastos sociais. Na Europa, houve a aplicação de políticas de austeridade fiscal severas que afetaram principalmente os países periféricos do continente, tais como Grécia, Portugal, Espanha e Itália. Estas nações enfrentaram reduções nos salários, nas pensões e nos investimentos públicos, resultando em aumento do desemprego e gerando protestos sociais intensos.

A financeirização da economia global consolidou-se como referência central na política econômica. O capital fictício passou a ter um papel dominante na forma como a riqueza é acumulada e isso deslocou o foco da economia da produção para a valorização financeira dos ativos investidos. Chesnais (2005)

afirma que esse movimento teve consequências diretas nos países que dependem fortemente de fluxos financeiros especulativos, tornando suas economias ainda mais instáveis que antes. Um exemplo claro dessa mudança foi observado na América Latina após o declínio do chamado “superciclo das *commodities*”, por volta de 2014. Esse declínio aconteceu quando a demanda da China diminuiu e os preços de produtos como petróleo, soja e minérios despencaram abruptamente nos mercados globais. Isso acarretou desequilíbrios fiscais, desaceleração econômica e aumento do desemprego em países cujas economias se baseavam principalmente na exportação de bens primários. Com o aumento da financeirização da economia global e a automação cada vez maior dos processos produtivos, as taxas de desemprego mantiveram-se altas em várias nações centrais e periféricas, evidenciando que as mudanças sugeridas pelas organizações internacionais visavam principalmente manter a ordem da classe burguesa e controlar as massas excluídas do processo produtivo.

No âmbito político, foi notável uma mudança em direção a posturas autoritárias e conservadoras em vários países. O período inicial da década testemunhou grandes movimentos populares como a Primavera Árabe⁴³ (2010-2012), refletindo o esgotamento em relação aos regimes autoritários apoiados por políticas neoliberais e pela influência estrangeira. Samir Amin (2012) afirma que as revoltas da Primavera Árabe representaram um período de mudança popular significativo, no entanto, suas tentativas em estabelecer uma alternativa anticapitalista foram rapidamente incorporadas por forças conservadoras internas e interesses imperialistas. As expectativas por um processo democrático foram logo substituídas por conflitos internos violentos e repressão estatal resultando em transformações geopolíticas que debilitaram ainda mais as regiões do sul global.

⁴³ A Primavera Árabe é o nome dado a uma série de protestos populares por melhoras econômicas e reformas políticas. Teve início no final de 2010, no interior da Tunísia, com um vendedor ambulante, chamado Mohamed Bouazizi, de 26 anos, ateando fogo em si mesmo após ter tido a sua banca de frutas tomada pela polícia, supostamente por falta de licença para vender no local. Após o suicídio de Bouazizi, que se tornou viral nas redes sociais, deu-se início a grandes protestos na Tunísia, culminando na derrubada do então presidente Ben Ali após mais de vinte anos no poder. A influência desse evento logo se estendeu para outros países como Egito, Líbia, Iêmen, Síria, Kuwait e Arábia Saudita, onde pessoas, predominantemente jovens em situações precárias, tomaram as ruas exigindo o fim da opressão, do desemprego e o combate à corrupção. A maioria dos levantes populares foi contida ou desviada para novas formas de controle conservadora ou autoritária. Centenas de pessoas morreram.

Na Europa e nas Américas surgiu uma insatisfação em relação à globalização neoliberal e à pioria das condições de vida que foram responsáveis por impulsionar o surgimento de movimentos de extrema-direita com discursos que vão contra os princípios democráticos e promovem xenofobia e ultranacionalismo. A eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, em 2016, o referendo popular que resultou na saída do Reino Unido da União Europeia, *Brexit*, em 2016 e a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, são eventos significativos que marcam esse fenômeno.

Na América Latina, a década ficou marcada pela judicialização da política, pela participação ativa dos meios de comunicação privados na criação de narrativas contrárias à política e pelo uso do sistema judiciário para desestabilizar governos de esquerda, como nos casos dos golpes parlamentares de Fernando Lugo no Paraguai, em 2012, e de Dilma Rousseff, em 2016. Esses eventos foram acompanhados por reformas regressivas nos setores trabalhista e previdenciário sob o argumento de modernização e responsabilidade fiscal.

As tensões sociais também se intensificaram ao longo da década. Vários relatórios da OXFAM⁴⁴ destacaram o aumento da desigualdade em escala global. O relatório intitulado “Recompensem o trabalho, não a riqueza: Relatório de desigualdade global”, lançado em 2018, afirma

O ano passado registrou o maior aumento no número de bilionários da história – um novo bilionário a cada dois dias. Esse aumento teria sido suficiente para acabar mais de sete vezes com a pobreza extrema global. Oitenta e dois por cento de toda a riqueza gerada no ano passado ficaram nas mãos do 1% mais rico e nada ficou com os 50% mais pobres (OXFAM, 2018, p.2)

A Organização Internacional do Trabalho, por sua vez, também expressou frequentemente preocupações sobre as más condições de trabalho em deterioração, a crescente informalidade no mercado laboral e a fragmentação das proteções sociais. Relatórios da OIT, mais especificamente entre os anos 2014 a 2020, ressaltaram o aumento de formas de emprego volátil, em especial, entre jovens e grupos étnicos minorizados, e mulheres. A prática da informalidade, que afeta mais de 60% dos trabalhadores nos países em

⁴⁴ Em 2017, o relatório “*An Economy for the 99%*”; em 2018, o relatório “Recompensem o trabalho, não a riqueza: Relatório de desigualdade global”; em 2020, o relatório “Tempo de cuidar: o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade”.

desenvolvimento, foi progressivamente aceita como parte integrante da economia atual, aumentando a vulnerabilidade e dificultando o acesso a garantias fundamentais.

Nesse contexto, surgiram novos movimentos sociais de contestação ao neoliberalismo e à desigualdade estrutural de forma intensiva. O movimento *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos, em 2011, criticava a dominação do “1% mais rico” sobre as vidas da maioria das pessoas. Já na Espanha, ainda em 2011, os “Indignados” levantaram questões sobre os impactos sociais da austeridade. Enquanto no Chile, as manifestações de 2019 evidenciaram os problemas do sistema educacional privatizado e da previdência individualizada. Na França, ocorreu o movimento dos coletes amarelos (conhecido como *Gilets Jaunes*), a partir de 2018, para mostrar o descontentamento da classe trabalhadora com o aumento dos gastos diários e as mudanças neoliberais.

No Brasil, também houve levante popular. As manifestações, iniciadas em junho de 2013, por isso chamadas de “Jornada de junho” se iniciaram com o Movimento Passe Livre, em São Paulo, como ponto de partida devido ao aumento das tarifas do transporte público na época. Os protestos logo se espalharam por todo o país incorporando várias questões diversas além do transporte público, tais como: críticas à corrupção governamental, falta de qualidade nos serviços públicos, bem como aos altos custos relacionados à realização da copa do mundo à época. No entanto, a complexidade surgida destas manifestações junto com suas contradições evidencia uma dinâmica social muito além da simples aparência de um movimento uniformemente homogêneo ou espontâneo.

Segundo o pensamento de Antunes (2015), essa época foi caracterizada por uma reorganização produtiva que tornou o trabalho mais precário e aumentou a exploração da mão de obra, causando descontentamento nas camadas sociais. As manifestações de junho podem ser interpretadas como uma expressão do descontentamento popular diante das contradições do sistema capitalista brasileiro durante os anos 2010. Mesmo com o país experimentando um período de crescimento econômico razoável e implementando políticas sociais voltadas para inclusão por meio do consumo, muitos trabalhadores ainda enfrentavam condições precárias tanto no trabalho quanto na vida cotidiana.

Assim como nas manifestações internacionais, as jornadas no Brasil foram rapidamente apropriadas por setores da classe média e da direita que alteraram o foco das questões sociais para temas moralistas e antipolíticos introduzindo uma inclinação conservadora no cenário político. De acordo com Ruy Braga (2017), a crise de representatividade que surgiu nas ruas demonstrava um esgotamento da maneira como o Estado mediava as interações com a sociedade durante os governos do lulismo, que apesar de terem implementado algumas medidas de distribuição de renda não enfrentaram a estrutura de dominação do capital sobre o trabalho. Destaca ainda que as jornadas revelaram o ódio de classe latente na classe média brasileira que começou a atacar partidos de esquerda, sindicatos e movimentos sociais gerando um clima propício ao surgimento do autoritarismo. Isso resultou em uma ofensiva ideológica neoliberal e conservadora com repercussões significativas nas políticas públicas, especialmente na área da educação.

Tais fatos revelam a intensificação da subsunção real do trabalho ao capital, onde o capital domina completamente o processo de produção e reprodução da força de trabalho, inclusive em sua dimensão subjetiva. O trabalhador é transformado em um “empreendedor de si mesmo”, sendo responsabilizado individualmente por sua própria sobrevivência em um mercado extremamente competitivo e volátil, uma estratégia essencial para sustentar as taxas de lucro durante crises no sistema capitalista, reproduzindo o que Antunes (2015) denomina como a nova morfologia do trabalho na era digital.

Outra característica marcante da década 2010, foi a degradação ambiental em níveis alarmantes. De acordo com o relatório “O Clima Global 2011-2020: Uma década de mudanças climáticas” (2023), publicado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), instituição ligada à ONU, a década de 2010 foi uma das mais quentes já registradas na história⁴⁵. Além disso, as concentrações atmosféricas dos três principais gases de efeito estufa continuaram a aumentar ao longo da década; as taxas de aquecimento e acidificação dos oceanos também continuaram aumentando; de 2011 a 2020, o nível do mar subiu a uma taxa anual de 4,5 mm/ano; as geleiras medidas em todo o mundo diminuíram em aproximadamente um metro por ano, em média;

⁴⁵ A OMM anunciou que 2024 foi o ano mais quente em 175 anos.

eventos extremos ao longo da década tiveram impactos devastadores, particularmente na segurança alimentar e na mobilidade humana. A declaração de António Guterres, secretário-geral da ONU, em 2023, indica a passagem para um estado mais extremo das mudanças climáticas: "A era do aquecimento global acabou. A era da ebulição global chegou", e reitera: "O ar está irrespirável. O calor é insuportável. E a dimensão do lucro obtido pela queima de combustíveis fósseis e a inação climática são ambas inaceitáveis".

Ocorrências como incêndios florestais, períodos prolongados de seca, enchentes e escassez hídrica tornaram-se mais frequentes e em intensidade crescente, impactando principalmente populações vulneráveis nos países periféricos. O acordo de Paris, assinado por 196 países, em 2015, representou uma tentativa de enfrentamento da crise climática, mas as medidas adotadas foram consideradas insuficientes diante da gravidade do problema. As contradições entre a lógica do capital, que demanda crescimento ilimitado e exploração infinita de recursos, e a preocupação com a sustentabilidade ambiental foram se tornando cada vez mais evidentes.

Durante o período em destaque, o Banco Mundial reposicionou seu discurso ao adotar de maneira evidente o termo "inclusão produtiva" como elemento central de suas estratégias de desenvolvimento. No entanto, essa inclusão ocorreu principalmente dentro do contexto da informalidade do emprego, da falta de estabilidade no trabalho e da responsabilização individual dos sujeitos pela sua integração no mercado laboral. O foco em iniciativas de empreendedorismo de base, microcrédito, capacitação técnica e estímulo ao "autoemprego" gradualmente deslocou a ideia de emprego formal e proteção trabalhista para promover uma mudança na composição da força de trabalho que aprofundou a divisão social do trabalho em escala global.

Nesse contexto é que emergiram as chamadas "Políticas Ativas do Mercado de Trabalho" (PAMT) fortemente recomendadas pelo Banco Mundial e por outras organizações multilaterais. Tais políticas consistem em um conjunto de medidas governamentais com o objetivo de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, com ênfase na inserção, reinserção ou mobilidade ocupacional dos trabalhadores, particularmente aqueles considerados vulneráveis, como jovens, desempregados de longa duração, mulheres e trabalhadores informais. Os principais elementos das PAMT apoiadas pelo

Banco Mundial foram: capacitação e formação profissional por meio de cursos de curta duração focados em habilidades desejáveis pelo mercado de trabalho; intermediação de mão de obra, isto é serviços de informação sobre vagas e aconselhamento ocupacional; subsídios ao emprego ao oferecer benefícios fiscais ou financeiros à empresas que contratam trabalhadores com perfis específicos; e estímulo ao empreendedorismo, através de iniciativas de microcrédito e apoio à criação de pequenos empreendimentos.

No entanto, é importante compreender o propósito das PAMTs defendidas pelo Banco Mundial sob a ótica neoliberal da gestão da força de trabalho. Nesse contexto específico, ocorre uma mudança do enfoque, onde se prioriza a capacidade do trabalhador em se adaptar às demandas de um mercado flexível e instável em vez da busca por empregos seguros e permanentes.

Ao focar no problema do desemprego de maneira individualizada e negligenciar suas raízes estruturais, como a financeirização da economia, a automatização no mercado de trabalho e a transferência de empregos industriais dos países centrais para os periféricos, as políticas em vigor não priorizam a criação de empregos dignos e estáveis. Em vez disso operam sob o conceito de “empregabilidade”, atribuindo ao próprio trabalhador a responsabilidade por sua inserção, ou falta dela, no mercado de trabalho. De acordo com Antunes (2018), essa abordagem isenta o capital e o Estado de responsabilidades e promove a ideia de melhoria contínua pessoal, adaptando o trabalhador a um mercado que disponibiliza empregos cada vez mais precários e mal remunerados, atuando como instrumentos de controle social do excedente de força de trabalho.

Essas medidas foram apresentadas como formas de diminuir as desigualdades sociais, no entanto funcionaram com base na ideia da adaptação dos trabalhadores às demandas do mercado de trabalho, desviando a discussão sobre o desemprego estrutural para um enfoque mais voltado para o indivíduo e suas competências profissionais e atitudes empreendedoras. A atenção continuou deslocando o debate sobre a geração estrutural de desemprego para uma abordagem individualizante, focada em competências, habilidades e atitudes empreendedoras, sugerindo que as pessoas desempregadas não estão acompanhando as mudanças nas dinâmicas econômicas atuais.

No que tange às políticas de emprego e renda, a década de 2010 também ficou conhecida por marcar um novo período de acumulação baseado no uso intensivo de tecnologias digitais, na uberização do trabalho e no fortalecimento de plataformas de intermediação de serviços. Essas mudanças resultaram em uma nova estrutura do mercado de trabalho, caracterizada por vínculos frágeis, alta rotatividade, ausência de garantias e pulverização dos direitos trabalhistas, mesmo nos países centrais. No chamado “capitalismo de plataforma” que redefine as formas de participação na produção de bens e serviços e intensifica o processo de submissão real do trabalho ao capital e aprofunda as formas de exploração e alienação da classe trabalhadora.

A OIT alertou, em diversos relatórios⁴⁶, para os perigos da precarização do trabalho e do aumento da informalidade laboral que foram muitas vezes ignorados em favor das diretrizes neoliberais impostas pelos organismos financeiros internacionais que mantiveram sua influência predominante.

O custo do ajustamento foi transferido para as populações que, há mais de cinco anos, lutam com a redução do número de empregos e rendimentos mais baixos. O rebaixamento dos níveis de renda domiciliar está a conduzir à redução do consumo e da demanda, abrindo a recuperação. Os feitos conseguidos pelo modelo social europeu, que reduziu drasticamente a pobreza e promoveu a prosperidade no período após a Segunda Guerra Mundial, foram corroídos pelas reformas de ajustamento de curto prazo (OIT, 2014. p. 6)

E continua:

A defesa da protecção social é imperiosa nos tempos atuais. Ela concretiza o direito humano à segurança social e constitui um elemento essencial de uma política económica sólida. A protecção social contribui poderosamente para a redução da pobreza, da exclusão e das desigualdades – e, ao mesmo tempo, aumenta a estabilidade política e a coesão social. Contribui também para o crescimento económico, suportando a renda das famílias e, portanto, o consumo doméstico, o que é particularmente importante neste momento de lenta recuperação e fraca procura global. Além disso, a protecção social melhora o capital humano e a produtividade, pelo que se tornou uma

⁴⁶ Como exemplos podemos citar: Relatório Mundial sobre Protecção Social 2014/15: Construindo a recuperação económica, o desenvolvimento inclusivo e a justiça social (2014), “O futuro do trabalho: Oportunidades e desafios para a América Latina e o Caribe (2015), Perspectivas sociais e de emprego no mundo: Tendências para a juventude (2017), *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (2018), *Working for a Brighter Future – Report of the Global Commission on the Future of Work* (2019).

política essencial a um desenvolvimento nacional transformador. A protecção social, e especificamente os pisos de protecção social, são essenciais à recuperação, ao desenvolvimento inclusivo e à justiça social, pelo que não podem ficar à margem da agenda do desenvolvimento pós-2015. (OIT, 2014. p. 6)

Mesmo admitindo o aumento das desigualdades sociais e económicas em sua base de atuação, o Banco Mundial apresentou propostas que reiteraram essencialmente os princípios do sistema responsável por essas mesmas desigualdades: a desregulamentação dos mercados, a descentralização das políticas públicas, a responsabilização individual e as parcerias entre setores público e privado para a oferta de serviços e bens essenciais.

No plano ideológico, o Banco Mundial continuou a disseminação de programas de geração de emprego e renda que associavam o sucesso económico à meritocracia e às características individuais como resiliência e proatividade. O conceito de capital humano continuou a ser imprescindível teoricamente e passou a ser relacionado aos discursos de educação para a empregabilidade, da formação por competências e da autoeficácia, elementos centrais na conformação do sujeito neoliberal. Em vez de criticar estruturalmente o desemprego, sugere-se que é responsabilidade do jovem trabalhador enfrentar constantemente as mudanças no mercado de trabalho, não obstante ser expulso repetidamente por ele, especialmente nas áreas periféricas do capitalismo.

Boschi (2015) afirma que nos países periféricos, na América Latina em particular, os impactos da crise de 2008 se estenderam ao longo de toda a década seguinte, agravados pela dependência tecnológica, financeira e pela vulnerabilidade às dinâmicas especulativas globais. O crescimento modesto do PIB, a diminuição nos investimentos públicos e o aumento da subordinação aos fluxos de capitais globais reduziram a habilidade dos governos nacionais em formularem políticas redistributivas consistentes. No cenário mencionado acima, o papel desempenhado pelo Banco Mundial foi essencial para introduzir mudanças estruturais que não só tinham o objetivo declarado de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável, mas também buscavam ajustar os sistemas educacionais e as políticas trabalhistas às necessidades da acumulação de capital na era neoliberal financeirizada.

Para ilustrar o contexto da década de 2010, propõe-se a análise do relatório “Competências e Empregos: uma Agenda para a Juventude” (2018). O documento é direcionado para os jovens brasileiros e centra-se nos principais desafios que os mesmos encontram para alcançar o mercado de trabalho. Está dividido em seis tópicos: 1) Envelhecimento da População, Mudança Tecnológica e o Imperativo da Produtividade; 2) Engajamento Econômico da Juventude: Novas Contribuições Conceituais e o fenômeno de desengajamento econômico dos jovens no Brasil; 3) Resultados Educacionais e Motivação para Investir em Capital Humano; 4) Resultados dos Jovens no Mercado de Trabalho; 5) Políticas Trabalhistas e Perspectivas de Emprego para Jovens; e 6) Mensagens para formuladores de políticas: elaboração de uma agenda de competências e empregos voltada especialmente para o engajamento dos jovens.

O relatório trabalha com o conceito de desengajamento que abarca mais que simplesmente o desemprego e traz consigo consequências analíticas e políticas específicas. Os jovens são considerados em situação de desengajamento econômico quando não participam plenamente de atividades que contribuem para o desenvolvimento de capital humano, mesmo que estejam matriculados em cursos ou empregados formalmente. Assim, os jovens desengajados incluem: 1) aqueles que nem estudam, nem trabalham e não estão buscando qualificação profissional (conhecidos como “nem nem”); 2) os alunos que estão atrasados em relação à idade esperada para o ano escolar frequentado e podem estar demonstrando dificuldades de aprendizado significativas; 3) aqueles que atuam em empregos informais e de baixa qualidade costumam ter poucas oportunidades de aprendizado e desenvolvimento profissional. O conceito abrange aspectos qualitativos da participação em atividades educacionais ou profissionais, ou seja, não é suficiente estar ocupado, é importante envolver-se em tarefas que promovam habilidades e oportunidades de inclusão produtiva.

O conceito de desengajamento vai além de apenas medir estatisticamente o desemprego e inclui aspectos como a qualidade da educação e do trabalho oferecidos, os impactos acumulativos da precariedade, as chances de exclusão no futuro e a responsabilidade do Estado. No entanto, e paradoxalmente, a adoção do termo desengajamento pode ser adotada de forma

ambígua; enquanto contribui para uma maior compreensão da exclusão dos jovens, também pode ser utilizada por organizações multilaterais para legitimar políticas de atuação no âmbito individual, centradas em cursos de formação profissional, *coaching* e responsabilização individual em detrimento do combate às causas estruturais da exclusão.

A partir disso, pode-se afirmar que o conceito de desengajamento utilizado não se resume apenas a uma descrição estatística simples, ele assume um papel importante como ferramenta política e ideológica. Quando presente em documentos, essa ideia desempenha funções tanto analíticas quanto normativas e operacionais que moldam as políticas públicas relacionadas à juventude, educação e emprego. Elencaremos, a seguir, três formas de como o conceito de desengajamento pode ser utilizado politicamente no âmbito do paradigma neoliberal das reformas educacionais e trabalhistas.

Com frequência, o desengajamento é interpretado como uma deficiência do indivíduo provavelmente não ingressando no mercado de trabalho por falta das habilidades necessárias ou deixando a escola por falta de motivação suficiente. Essa perspectiva transfere a responsabilidade pelo fracasso social do Estado e das estruturas econômicas para o próprio indivíduo. Ao mudar a atenção de questões estruturais, como desemprego persistente, informalidade no trabalho e redução de investimentos em políticas públicas e desigualdades regionais para características pessoais, como falta de competências específicas, atitudes ou dedicação, o conceito promove uma visão meritocrática e tende a atribuir culpa individualmente.

O conceito de desengajamento também pode ser politicamente mobilizado ao envolver os jovens em políticas de ativação sob o pretexto de engajamento, incentivando os governos a implementar medidas como cursos de curta duração e iniciativas de mentoria e empreendedorismo, além do fortalecimento das habilidades socioemocionais e da introdução de requisitos condicionais em programas sociais. Essas iniciativas funcionam como métodos de disciplina e controle ao moldar os jovens para aceitarem empregos precários e promoverem o ideal do empreendedor de si mesmo. Não é sobre criar empregos decentes, trata-se de ajustar as pessoas à instabilidade atual.

E também quando descrito de forma mais técnica ou descritiva, o desengajamento oculta as dinâmicas de poder que geram a exclusão dos jovens

na sociedade. Em vez de se abordar o desemprego estrutural ou a crise do capitalismo diretamente, são utilizados termos como baixa qualificação, desalinhamento de competências, ou a defasagem educacional para se referir aos mesmos problemas. Essas escolhas linguísticas contribuem para despolitizar o debate ao transformarem questões estruturais em desafios gerenciais que podem ser resolvidos com base em indicadores, avaliações e programas direcionados. Em vez de ser algo neutro, esse conceito espelha e perpetua os princípios do neoliberalismo ao transferir a responsabilidade da crise para os indivíduos e promover soluções que continuam mantendo a lógica da exclusão.

O relatório traz um quadro alarmante de desengajamento juvenil: cerca de 23% dos jovens de 15 a 29 anos estão fora da escola e do trabalho, mas esse índice pode chegar a 50% quando se considera a baixa qualidade dos empregos e da educação. O texto enfatiza que o desemprego entre jovens cresceu acentuadamente a partir de 2013, superando a média nacional, e que o trabalho informal é predominante entre os jovens de 15 a 24 anos. Dentro do mesmo espoco das décadas anteriores, o Banco Mundial reconhece os impactos negativos do desemprego entre os jovens, no entanto não investiga profundamente as causas fundamentais como o enfoque econômico na financeirização, a instabilidade no mercado de trabalho e a falta de políticas públicas consistentes e inclusivas para geração de empregos. Ao enfatizar a importância da “responsabilidade individual” na empregabilidade, acaba por ocultar a responsabilidade do governo e os aspectos macroeconômicos envolvidos.

Apesar do Brasil ter expandido o acesso à educação, incluindo ao ensino superior, o relatório aponta que a produtividade no trabalho permanece estagnada e os jovens não estão desenvolvendo as habilidades necessárias para o mercado de trabalho. Há uma preocupação com a crise de aprendizagem e a falta de motivação entre os jovens que frequentemente abandonam a escola por não encontrarem valor prático no conteúdo ensinado. O relatório destaca a importância da educação voltada para as demandas do mercado de trabalho, limitando o papel da escola à formação de recursos humanos. O relatório afirma “O Brasil está enfrentando uma crise de aprendizagem: apesar de gastos generosos com educação e altos níveis de matrícula na escola, os jovens não

estão adquirindo competências que os tornarão trabalhadores competitivos” (Banco Mundial, 2018, p. 17). E ainda “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2018 estima que, com base nas tendências atuais, o Brasil levaria mais de 260 anos para atingir as notas médias dos países da OCDE em desempenho na leitura” (Banco Mundial, 2018, p. 17).

Esse entendimento omite a importância das dimensões sociais e culturais da educação e costumam embasar propostas de mudanças no currículo com base na empregabilidade como critério principal. Ademais, não levam em consideração as desigualdades estruturais na oferta de uma educação de excelência, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, bem como entre as comunidades periféricas.

Outro ponto que merece destaque é a falsa impressão que o Brasil possui “gastos generosos com educação”, quando, na verdade, tem-se o oposto disso. O relatório “*Education at a Glance 2023*”⁴⁷, publicado pela OCDE (2023), afirma que “O financiamento adequado é um pré-requisito para a oferta de educação de alta qualidade. A maioria dos países da OCDE investe de 3% a 4% do seu PIB no ensino fundamental e médio” (OCDE, 2023, p. 24, tradução nossa). O relatório afirma que, em média, na OCDE, o gasto anual por aluno é de US\$ 11.400 no ensino médio geral, e de US\$ 13.200 no ensino médio profissionalizante. Em 2020, os países da OCDE gastaram em média 5,1% do seu PIB em instituições de ensino fundamental e médio. No mesmo ano, o Brasil gastou cerca de US\$4.306 por aluno. Ou seja, há uma disparidade evidente no nível de financiamento da educação. Para estabelecer e sustentar um sistema educacional eficaz é crucial dispor de recursos financeiros adequados, sua escassez é um obstáculo significativo ao progresso educacional de uma nação. É praticamente impossível manter um sistema educacional eficaz sem investir pelo menos cerca de 10%⁴⁸ do PIB por estudante. Impossível imaginar que o Brasil possa superar suas desigualdades educacionais sem os recursos adequados para manter um sistema de ensino eficaz⁴⁹.

⁴⁷ “Educação em panorama 2023” em tradução livre.

⁴⁸ Objetivo proposto no final da década de 1990 para elaboração do Plano Nacional de Educação.

⁴⁹ O governo federal, em abril do corrente ano, publicou o Decreto nº 12.448/2025, limitando drasticamente os recursos repassados às Instituições Federais de Ensino. O decreto estabelece o repasse de apenas 1/18 do orçamento por mês com a promessa de que o restante do total será liberado em dezembro.

O relatório destaca ainda a importância das competências como chave para lidar com o desemprego. Sugere que os jovens precisam desenvolver não apenas habilidades técnicas e cognitivas, mas também aptidões socioemocionais como resiliência, comunicação e autogestão. Essa perspectiva enfatiza a responsabilidade individual nos desafios sociais e atribui ao jovem a suposta falta de preparação emocional para o mercado de trabalho. Além disso, prioriza as habilidades individuais e negligencia a realidade do mercado de trabalho no Brasil, que é caracterizado pelo subemprego, alta rotatividade e informalidade predominante.

Por fim, o relatório reconhece que o desengajamento da juventude é mais pronunciado nas regiões Norte e Nordeste do país devido à desigualdade no acesso às políticas públicas decorrente da descentralização federativa. Além disso, admite que mulheres são mais impactadas por normas sociais conservadoras, o que acaba por diminuir seu envolvimento tanto na escolaridade quanto no mercado de trabalho. Apesar dessa análise feita pelo Banco, não foram apresentadas propostas robustas de redistribuição de recursos nem questionamentos acerca da efetivação da descentralização ou da política de restrição fiscal que acabam por fragilizar os serviços públicos oferecidos nas áreas periféricas em relação à educação e emprego. As propostas têm uma abordagem tecnocrática e focam na eficiência do investimento sem lidar com as raízes sociais profundas das desigualdades.

No contexto nacional, a década de 2010 foi caracterizada por disputas políticas, econômicas e culturais. No âmbito da educação, durante esse período, ocorreu sério depauperamento devido às mudanças nas estruturas institucionais e retrocessos autoritários. Esses eventos culminaram no enfraquecimento do sistema educacional público promovido pelo governo de Jair Bolsonaro (2019–2022).

Na primeira metade da década, durante os mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016), era comum ouvir discursos oficiais sobre a importância do fortalecimento da educação pública para o progresso do país. O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, com suas vinte metas refletia, pelo menos no plano formal, o comprometimento com a valorização dos professores e a expansão do acesso à educação básica e ao ensino superior. No entanto, a situação começou a mudar consideravelmente com o *impeachment* da

presidenta Dilma, em 2016, em meio a uma forte instabilidade política que muitos especialistas descreveram como um golpe parlamentar (BOITO JR., 2018; SINGER, 2018). O novo governo liderado por Michel Temer introduziu a Emenda Constitucional 95, que manteve os gastos sociais estáveis por duas décadas, impactando severamente o financiamento das políticas educacionais.

Foi durante o governo Bolsonaro que os ataques à educação pública atingiram um patamar sem precedentes. O período pós 2019 testemunhou o desenvolvimento de uma agenda reacionária e autoritária impulsionada pelo antipetismo, pelo desprezo pela ciência e marcada por uma campanha ideológica contra o pensamento crítico. A área da educação foi alvo de ataques sistemáticos, tanto em termos financeiros quanto de conteúdo, sendo frequentemente associada à doutrinação ideológica e vista como uma ameaça aos “valores tradicionais da família brasileira”. Naquele momento, houve uma perseguição sistemática à pedagogia crítica e à liberdade de ensino juntamente com os estudos de gênero na universidade pública e do legado de Paulo Freire. Outro fenômeno que merece destaque, segundo Gentili (2019), foi a transformação das escolas em ambientes militares com o projeto de escolas cívico-militares e a busca por controlar os conteúdos educacionais e promover um currículo neutro revelaram uma estratégia neoconservadora apoiada por interesses neoliberais.

Além dos ataques diretos que ocorreram, houve uma clara tentativa de reduzir o papel da educação ao submetê-la à lógica empresarial e tecnicista de forma sistemática e persistente. O currículo passou então ser abordado sob as perspectivas de desempenho, competências e preparação para o mercado, deixando de lado ou minimizando os elementos formativos humanistas, históricos e sociais. A educação foi transformada em um campo onde há uma batalha cultural em curso sendo usada como instrumento para embates ideológicos e alvo de desmantelamento estrutural.

Em 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, com vigência para dez anos, após uma grande mobilização de diversos setores da sociedade civil. Inicialmente, considerado um marco histórico pela sua importância e impactos esperados para a educação no país. Com vinte metas e estratégias direcionadas para garantir o acesso universal à educação, valorizar os profissionais da área educacional, além de buscar formas progressivas de

financiamento e redução das desigualdades educacionais, o plano foi visto como uma continuação formal de um projeto educacional público estabelecido nos princípios da Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. No entanto, conforme Souza (2017), uma análise mais minuciosa revela que o PNE, apesar de ter objetivos formalmente progressistas em muitos aspectos, foi concebido e implementado em um ambiente de ascensão do neoliberalismo, com uma participação significativa de entidades empresariais que influenciaram substancialmente o conteúdo e a orientação das políticas educacionais no país.

Entidades como o movimento Todos Pela Educação (TPE), a Fundação Lemann e o Instituto Ayrton Senna estiveram ativamente envolvidas no desenvolvimento e acompanhamento do PNE, indicando que a elaboração do plano não foi apenas resultado de um processo democrático público deliberativo com participação popular, como repetidamente propalado pelo governo, mas também refletiu negociações entre diferentes interesses nos quais as fundações empresariais e o setor financeiro desempenharam um papel significativo. Adrião (2018) aponta para uma mudança significativa nas políticas educacionais brasileiras a partir dos anos 2000. Essa transformação é caracterizada pela “privatização por dentro do Estado” e pelo gradual impacto que atores privados exercem sobre o setor público de forma técnica e ideológica.

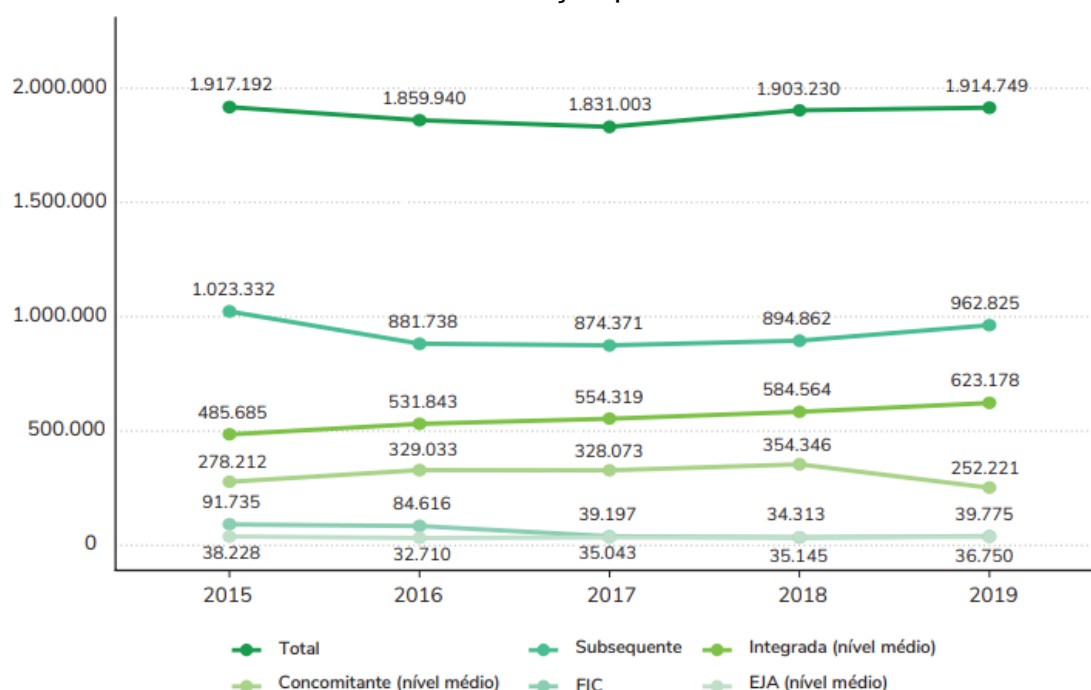
A própria linguagem utilizada no PNE destaca palavras como “qualidade da educação”, “eficiência na gestão” e “avaliação baseada em resultados”, indicando uma mudança da visão da educação como um direito social para uma focada em desempenho e meritocracia. As metas ligadas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), por exemplo, tornaram-se o ponto central da avaliação da política, mesmo sendo um indicador limitado que não considera as ideias educacionais em sua totalidade. Ball (2003) afirma que essa ênfase em números aponta para uma relação direta com o gerencialismo neoliberal, isto é uma gestão educacional que converte o acesso à educação em um serviço sujeito a monitoramento constante e avaliações classificatórias, esvaziando sua dimensão crítica.

No âmbito da valorização dos professores, o PNE inclui a equiparação do salário médio dos profissionais da educação com os demais trabalhadores com níveis de escolaridade semelhantes (meta 17), juntamente com a criação e

implementação de planos de carreira (meta 18). No entanto, conforme Oliveira (2016), tais objetivos enfrentaram desafios pela ausência de mecanismos obrigatórios e fontes sustentáveis de financiamento e acabaram por ser deixados de lado por estados e municípios diante das limitações fiscais frequentemente enfrentadas. Desde a implementação da Emenda Constitucional 95, em 2016, tornou-se praticamente impossível alcançar essas metas devido à desigualdade evidente entre a linguagem inclusiva do plano e a natureza regressiva da estrutura fiscal do Estado brasileiro.

Outro ponto crítico é a associação entre currículo e empregabilidade evidente na meta relacionada à educação para o trabalho (meta 11) e ao ensino médio. A referida meta prevê “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta em pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” (BRASIL, 2014, p. 71). Essa meta está relacionada com as necessidades do mercado produtivo que requer uma formação mais versátil e prática adaptada às demandas do mercado.

Gráfico 1: Número de matrículas na educação profissional no Brasil: 2015-2019



Fonte: INEP, 2019.

Ainda de acordo com os censos do INEP (2010 e 2020), o número total de matrículas na educação profissional foi de: 1,1 milhão e 1.936.094 milhão, respectivamente. Ainda que o número de matrículas tenha permanecido

estável durante a década de 2010, o ensino médio profissional foi a modalidade que mais cresceu em número de matrículas. Maria Inês Pestana, diretora de estatística da educação básica do INEP, em 2007, afirmou “A educação profissional pode ser uma das soluções para resolver o problema de atratividade do ensino médio e acompanhar as mudanças no mundo do trabalho”⁵⁰.

Embora muitas vezes apontada como uma solução para os baixos índices de interesse e retenção dos alunos no ensino médio, a ideia de que apenas a educação profissional resolveria essa crise é simplista e serve à lógica do mercado de maneira ideológica funcional. Essa perspectiva não leva em consideração que o desinteresse dos jovens, provavelmente, esteja intimamente ligado às condições materiais da vida, à precariedade das escolas públicas, à fragmentação do currículo e à falta de propósito social na educação. Conforme destaca Frigotto (2018), a ideia de subordinar o ensino médio à preparação para o mercado de trabalho imediato, especialmente em sua abordagem tecnicista e instrumental, não se configura como estratégia libertadora para a juventude carente, é mais uma forma de controlar socialmente essa parcela da população menos privilegiada. A questão da atratividade do ensino médio não será solucionada apenas aumentando a oferta de cursos profissionalizantes desconexos de uma formação completa e humanística, uma solução mais viável, dentro dos moldes capitalistas, requer políticas públicas consistentes, com recursos adequados e investimento na educação pública como um todo: valorização dos docentes, escolas com infraestrutura digna, suporte para que os estudantes permaneçam na escola, além de um projeto pedagógico crítico e democrático. Educação profissional pode ter seu lugar dentro de um escopo na formação humana, contanto que não seja vista como a resposta milagrosa para questões estruturais ou como um instrumento para moldar os jovens conforme as demandas do mercado. Deve ser considerada como parte integrante de um projeto maior de educação omnilateral, conforme defendido por Marx (2013).

Entre dezembro de 2017 e dezembro de 2018, houve a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em suas diferentes versões para o ensino fundamental e médio e foi considerado um marco importante na história da educação no Brasil. Aqueles que apoiaram essa iniciativa argumentaram que

⁵⁰ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/201-noticias/266094987/7671-sp-1374339574?Itemid=164>. Acesso em maio 2025.

ela define um conjunto de conhecimentos fundamentais que todos os estudantes devem adquirir ao longo da educação básica. Entretanto, uma análise crítica mais minuciosa revelou que não se trata apenas um documento técnico e neutro, mas marca um ponto crucial na qual o currículo escolar é subordinado às demandas do capital, à lógica da produtividade e aos interesses de fundações e empresas privadas.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). (BRASIL, 2017, p. 9)

O documento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é dividido em três partes principais: Educação Infantil e os Ensinos Fundamental e Médio, cada um possui suas próprias características específicas e são todos guiados por um conjunto de dez competências gerais compartilhadas. Essas competências são os princípios fundamentais do documento e visam o desenvolvimento do indivíduo, no entanto, na prática, estão fortemente baseadas em competências comportamentais e cognitivas voltadas para a preparação dos estudantes para o mercado de trabalho. Para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, o documento organiza as disciplinas em campos de conhecimento e os transforma em áreas de experiência, no caso da Educação Infantil, e habilidades, no Ensino Fundamental, com descrições detalhadas do que se espera que o aluno seja capaz de realizar ao término de cada ano letivo. O documento utiliza uma linguagem técnica e operacional, enfatizando a medição e o acompanhamento dos resultados.

No caso do Ensino Médio, a BNCC foi desenvolvida em estreita colaboração com a reforma do Ensino Médio (Lei 13.415/2017), resultando em um documento mais enxuto e prescritivo. Em vez de estruturar o conhecimento por disciplinas escolares convencionais, a BNCC do Ensino Médio está organizada em quatro grandes áreas de conhecimento distintas: Linguagens e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias, Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Nessas áreas específicas

são destacadas habilidades e competências a serem desenvolvidas durante este período sem a necessidade de definir conteúdos programáticos obrigatórios. De acordo com o documento, isso possibilita a criação dos chamados percursos formativos, conforme previsto na reformulação do sistema educacional, os quais variam de acordo com as oportunidades oferecidas pelas redes escolares, intensificando a fragmentação curricular e ampliando as desigualdades educacionais entre diferentes ambientes escolares. Essencialmente orientada para uma formação instrumental e flexível para atender às exigências da produtividade e da adaptabilidade econômica emergente, se sobrepõem a objetivos substancialmente amplos e críticos que poderiam pautar o desenvolvimento intelectual dos estudantes.

A criação da BNCC, assim como o PNE, foi fortemente influenciada por organizações empresariais e entidades ligadas ao setor financeiro e filantrópico como o Movimento Todos Pela Educação e as fundações Lemann e Ayrton Senna. Essas entidades desempenharam um papel direto tanto na elaboração quanto na aprovação do documento. Conforme afirma Adrião (2018), isso representa um exemplo marcante de privatização, onde agentes privados passam a ter legitimidade institucional para definir as diretrizes das políticas educacionais públicas. O currículo da BNCC reflete um enfoque gerencial e orientado para o desempenho ao fragmentar o conhecimento e diminuir a importância dos conteúdos críticos em favor das competências valorizadas pelo mercado em termos de empregabilidade.

A BNCC representa o que Apple (2003) define como currículo regulatório, isto é, uma diretriz sobre o que deve ser ensinado e aprendido em todo o país para padronizar conteúdos e horários escolares com focos em controle e avaliação externas. A uniformização do conhecimento tem como objetivo não só guiar o trabalho dos professores, mas também reformular a função social da escola ao transformá-la de uma instituição para a formação humana integral em um ambiente voltado para o desenvolvimento de competências e habilidades direcionadas ao mundo profissional. A linguagem predominante da BNCC - habilidades, desempenho, competência, metas de aprendizagem - revelam sua ligação com uma abordagem mais voltada para a visão tecnocrática e pragmática, distante das dimensões histórico-críticas da educação.

Outro ponto crítico da BNCC é sua discordância com a ideia de um currículo como uma construção coletiva, socialmente referenciada e democrática. Ao determinar um conjunto de habilidades a serem adquiridas por todos os estudantes do país, a BNCC centraliza o currículo nacional ignorando as diversas realidades regionais e culturais e impondo uma padronização no processo educacional. Além disso, ela limita a liberdade dos professores, transformando-os em meros executores de diretrizes previamente estabelecidas, como apontado por Ball (2003) ao discutir os impactos das políticas de desempenho na prática docente.

Além disso, a BNCC está diretamente vinculada à expansão das avaliações externas padronizadas, como a Prova Brasil e o SAEB, que se tornaram parâmetro para cumprimento das metas curriculares. Essa ênfase na mensuração de resultados reforça a lógica do controle, da comparação e da responsabilização das escolas, aprofundando desigualdades e punindo as redes que atendem populações mais vulneráveis. A performatividade substitui o compromisso com o direito à educação de qualidade socialmente referenciada por indicadores de eficiência e produtividade escolar.

Embora tenha sido proposta como uma ferramenta para promover igualdade na educação, a implementação da BNCC revelou contradições que não corrigem as desigualdades históricas existentes no país e pode, até mesmo, aprofundá-las. A BNCC define um conjunto de conhecimentos essenciais para todos os alunos da educação básica com base em um currículo padronizado que ignora as profundas desigualdades sociais, econômicas e raciais que moldam o sistema educacional no Brasil. Impor um currículo padronizado em contextos educacionais tão diversos tem consequências negativas especialmente para as escolas da rede pública situadas em áreas vulneráveis, que lidam com desafios maiores na busca pela realização dos objetivos propostos devido à falta de infraestrutura adequada ou condições de trabalho favoráveis aos professores.

Escolas situadas em áreas mais carentes geralmente oferecem currículos mais limitados e com enfoque em conteúdos básicos do que as escolas de elite que proporcionam uma formação abrangente e multidisciplinar. Frigotto (2018) afirma que, essa organização curricular funciona como um recurso para controlar socialmente a juventude pertencente às classes

trabalhadoras ao fornecer a essas pessoas uma educação prática voltada para se adaptarem às novas formas de precarização do mercado de trabalho.

A articulação entre a BNCC e os exames padronizados como o SAEB intensifica uma lógica específica na educação, ao enfatizar o desempenho em testes como indicador principal da qualidade do ensino, conforme citado acima, promove-se uma cultura marcada pela busca constante por excelência acadêmica que transformam as instituições escolares em locais focados na preparação para avaliações externas em detrimento do desenvolvimento integral dos estudantes e da equidade educacional. Assim, a padronização do currículo, ao invés de equilibrar as oportunidades, quantifica e valida desigualdades existentes na sociedade educacional e acaba por responsabilizar tanto os educadores quanto os alunos pelos resultados determinados por influências externas ao contexto escolar.

A BNCC, portanto, não é apenas um documento normativo, ela representa um projeto de conformação do sujeito escolar aos valores do neoliberalismo, centrado na individualização da responsabilidade, na flexibilização do currículo, na centralidade do mercado e na precarização do trabalho docente. Como destaca Saviani (2008), uma política curricular que não considera o papel histórico da escola na construção da cidadania crítica está fadada a reproduzir as desigualdades sociais e a manter a educação como instrumento de dominação de classe.

No âmbito da formação e do trabalho docente também houve impactos diretos e preocupantes. Com a Resolução CNE/CP nº 2/2019, que redefine as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a formação docente passou-se a requerer que os cursos de licenciatura estejam em conformidade com as competências e habilidades estabelecidas na BNCC. Isso implica que a preparação dos futuros professores deverá se basear em um conjunto mínimo de diretrizes curriculares focadas no domínio de métodos práticos e habilidades operacionais específicas em vez de promover a reflexão crítica e a base teórica ou encorajar a autonomia intelectual. Conforme alertado por Gentili (2019), isso representa a criação de um novo tipo de educador: o técnico operacional com habilidades específicas para atingir objetivos preestabelecidos e aplicar avaliações com focos em resultados, ao invés de ser um educador comprometido com o desenvolvimento abrangente dos alunos e com a mudança social.

Conforme indicado por Gentili (2019), importante ressaltar que ao enfatizar habilidades socioemocionais, ao invés dos conhecimentos sistematizados e historicamente acumulados na BNCC, há o comprometimento do acesso dos filhos da classe trabalhadora ao conhecimento científico, filosófico e artístico. Essas mudanças no currículo empobrecem a educação dos estudantes da rede pública e limitam sua capacidade de interpretar criticamente o mundo e se engajar plenamente como cidadãos. Tem-se a criação de uma pedagogia que promove a brutalidade ao disfarçar-se de discurso sobre inovação e equidade, isso acaba por naturalizar as desigualdades e contribuir para a manutenção da hierarquia na sociedade. Portanto, a BNCC não se constituiu como um meio de democratização do ensino, pelo contrário foi uma parte fundamental de um plano neoliberal para regular o currículo voltado à formação de indivíduos adaptáveis, produtivos e despolitizados.

O ano de 2016 marcou uma inflexão na história da democracia brasileira com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em agosto daquele ano, sob a alegação formal das “pedaladas fiscais⁵¹”. Vale ressaltar que essas técnicas contábeis foram utilizadas por vários governos anteriores e não foram consideradas como crime de responsabilidade. Singer (2018) afirma que a frágil base jurídica combinada com um cenário de intensificação da polarização política, instabilidade econômica e ataques da mídia contra o governo petista fez com que muitos setores da academia, movimentos sociais e opinião pública rotulassem o acontecido como um golpe institucional ou parlamentar. Esse acontecimento não se limitou à destituição de uma presidente eleita, marcou também o início de uma nova era política caracterizada pela quebra do projeto de inclusão social e pelo rápido avanço da agenda neoliberal no país.

⁵¹ “Manobra contábil feita pelo Poder Executivo para forjar o equilíbrio entre receitas e despesas nas contas públicas. Foi apontada como motivo para o impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016. Na ocasião, o Tribunal de Contas da União (TCU) entendeu que o governo teria atrasado o repasse de recursos aos bancos oficiais para o pagamento de benefícios sociais. Com isso, os bancos faziam o pagamento com recursos próprios, enquanto o governo adiava a contabilização dos repasses. Assim, as contas públicas apresentavam resultados melhores, porém irreais. Com base no entendimento do TCU, deputados e senadores concluíram ao final do processo que a presidente tinha cometido crime de responsabilidade ao editar decretos de crédito suplementar para equilibrar as contas, sem autorização do Congresso”. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pedalada-fiscal>. Acesso em maio 2025.

O início da gestão de Michel Temer como presidente interino durante o mandato de Dilma Rousseff marcou uma guinada significativa nas diretrizes das políticas governamentais, em 2016, quando o governo propôs ao Congresso o que mais tarde se tornaria a Emenda Constitucional (EC) 95 e é popularmente conhecida como teto de gastos públicos ou PEC da morte. Em dezembro do mesmo ano, foi aprovada a Emenda Constitucional 95 que implementou um sistema fiscal que congela os investimentos públicos primários, incluindo saúde, educação e assistência social, por vinte anos, ajustando-os somente pela inflação do ano anterior, sem levar em consideração o crescimento da população ou as necessidades sociais.

Fagnani (2021) e Gentili (2019) afirmam que a EC 95 foi proposta como uma ação necessária para controlar o crescimento da dívida pública e restaurar a credibilidade do mercado financeiro brasileiro. No entanto, na prática essa emenda foi interpretada como rompimento do compromisso social estabelecido em 1988 e acabou por formalizar a adoção da política de austeridade como princípio fundamental do governo brasileiro. Ao limitar os investimentos em áreas sociais específicas, a Emenda Constitucional 95 favoreceu os interesses do setor financeiro em detrimento dos direitos sociais fundamentais e enfraqueceu substancialmente a capacidade de financiamento de políticas públicas importantes para o bem-estar da população e o desenvolvimento sustentável do país.

No âmbito da educação, as consequências do EC 95 foram imediatas e profundas. A medida estabeleceu restrições consideráveis ao crescimento dos investimentos federais, afetando programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Auxílio ao Transporte Escolar (PNATE), o FIES, o ProUni, o financiamento das universidades e institutos federais e o alcance das metas do PNE. O objetivo 20 do PNE, que propunha aumentar o investimento público em educação para 10% do PIB, tornou-se impraticável devido ao limite de gastos em vigor. A EC 95 também teve um forte impacto no financiamento dos principais programas educacionais públicos como a ampliação e manutenção das instituições federais de ensino superior e técnico. Em 2020, o jornal francês *Le Monde Diplomatique* afirmou “Em 2019, a educação

perdeu R\$ 32,6 bi para o Teto de Gastos”⁵² e ainda “Manter o subfinanciamento da educação é também empurrar as crianças e os adolescentes brasileiros, destinatários de proteção integral e prioridade absoluta em termos constitucionais, para a miséria e a fome”. Apesar de ter sido apresentada como uma medida para equilíbrio fiscal, suas consequências revelam um enfoque em Estado mínimo que abandona a distribuição de recursos e falha em assegurar o acesso à educação como política pública essencial. Essa política compromete as políticas de igualdade e dificulta a democratização do ensino de forma qualitativa, enfraquecendo os alicerces de um ensino de qualidade para a classe mais pobre da sociedade.

Segundo Gentili (2019), além das restrições financeiras existentes, importante notar que as consequências da EC 95 também se refletiram em esferas simbólicas e políticas significativas, estabelecendo o conceito de contenção como base para as políticas governamentais, tornando comum o cenário de escassez de recursos em setores sociais, ao mesmo tempo em que colocou sobre os ombros do gestor público o papel de gerir crises. Esse cenário resultou em cortes sistemáticos nos recursos destinados ao Ministério da Educação, diminuição no número de bolsas de pesquisa disponíveis, desmantelamento de iniciativas voltadas para formação de professores, além de restrição nos investimentos em infraestrutura escolar. A política de austeridade fez com que os direitos sociais fossem considerados como benefícios impraticáveis e os serviços públicos como excessos financeiros. A educação pública foi passando a ser vista como um gasto desnecessário em vez de um investimento essencial para o progresso do país, revelando uma clara contradição entre as disposições da Constituição de 1988 e o modelo neoliberal implementado a partir de 2016.

É essencial entender que o processo de impeachment de Dilma Rousseff seguido pela aprovação da Emenda Constitucional 95 não ocorreram de forma isolada; eles fazem parte de um mesmo movimento maior que visa remodelar o Estado brasileiro em favor do capital financeiro ao custo da diminuição dos direitos sociais conquistados ao longo das últimas décadas. O argumento da “responsabilidade fiscal” foi usado como justificativa ideológica

⁵² Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-educacao-perdeu-r-326-bi-para-a-ec-95-do-teto-de-gastos/>. Acesso em maio 2025.

para implementar uma agenda que inclui o desmantelamento da seguridade social, privatizações, redução dos direitos trabalhistas e limitação do papel do Estado na esfera pública. É sobre realizar mudanças internas na estrutura de acordo com as demandas do mercado e com organizações internacionais como o Banco Mundial e o FMI.

De modo geral, o processo de *impeachment*, bem como a aprovação da EC 95, ocorridos em 2016, não podem ser compreendidos apenas como uma crise política momentânea, eles representam um rompimento institucional com o ideal democrático-popular estabelecido pela Constituição de 1988 e dão origem a uma era de autoritarismo neoliberal que seguirá adiante e se agravará com a ascensão de Jair Bolsonaro, em 2018. Nesse contexto, a EC 95 não representou somente uma ferramenta de controle fiscal, ela também refletiu a escolha política por um Estado com intervenção mínima que converte direitos sociais em gastos dispensáveis e dificultou a luta contra as desigualdades estruturais que caracterizam historicamente a sociedade brasileira.

Trata-se de uma agenda insensata porque não só congela direitos fundamentais à vida, mas os extermina, jogando milhões de trabalhadores ao desemprego, subemprego e ao desespero, tornando-se vítimas das mais brutais violências do estado. Tudo isso com promessas falsas em nome de salvaguardar os lucros, especialmente dos bancos. (FRIGOTTO, 2021, p. 3)

Outra mudança importante nas políticas educacionais do Brasil, durante a década 2010, foi a reforma do ensino médio, aprovada em 2017, por meio da Medida Provisória 746/2016, convertida na Lei 13.415/2017. Introduzida pelo governo do Michel Temer como uma solução para a crise de atração e os altos índices de desistência escolar na etapa final da educação básica, a reformulação propôs mudanças estruturais no currículo, na organização do tempo escolar e na formação de professores. No entanto, é evidente que suas bases legais estão fortemente enraizadas no pensamento neoliberal, dando mais importância à preparação dos jovens para um mercado de trabalho precário em vez de focar em uma educação integral, crítica e humanística.

Uma das principais mudanças introduzidas pela reformulação foi a flexibilização do currículo através da implementação dos chamados itinerários formativos, que deveriam complementar uma parte comum do currículo baseado

na BNCC. Essas modificações implicaram na redução da carga horária das disciplinas obrigatórias tradicionais como Filosofia, Sociologia, Artes e Educação Física, além de possibilitarem os alunos optarem por diferentes trilhas formativas de acordo com as opções disponíveis na rede escolar ou na instituição de ensino. Na prática, porém, este dilema geralmente se revela como uma mera ilusão, uma vez que a maioria das escolas públicas, especialmente localizadas em áreas urbanas periféricas e regiões rurais, só têm condições de oferecer um ou dois itinerários, limitando consideravelmente a diversidade de formação proposta pela legislação vigente. Com isso reproduz-se uma lógica de dualidade estrutural: os jovens pertencentes às camadas populares são direcionados para trajetórias educacionais mínimas frequentemente focadas em ensino técnico de baixa complexidade enquanto os alunos de instituições privadas ou redes mais estruturadas mantêm acesso a uma educação acadêmica amplamente variada e consistente.

Essa dualidade histórica condiz com o que Frigotto (2018) chama de “contrarreforma do ensino médio do capital”, que divide a educação dos jovens em partes menores e coloca o currículo sob as demandas do mercado e transforma a escola em um lugar de controle social. Em vez de lidar com os fatores estruturais que contribuem para o fracasso escolar, como as más condições das escolas públicas e a falta de financiamento adequado da educação, a reformulação adota uma abordagem tecnicista que coloca a responsabilidade pelo desempenho acadêmico no próprio indivíduos. Além disso, a possibilidade de contratar profissionais “com notório saber” para lecionar em cursos técnicos é vista como uma desvalorização da formação docente e tende a precarizar ainda mais a carreira docente, minimizando a autoridade dos professores e desvalorizando o ensino público.

Assim como várias outras problemáticas relacionadas à educação neoliberal, essa reforma não está alinhada com a construção de uma concepção omnilateral de educação, como proposta por Saviani (2009), que vê a escola como um espaço para o desenvolvimento integral dos indivíduos nas esferas política e cultural. Ao focar o currículo na lógica das habilidades interpessoais e da empregabilidade, a reformulação do Ensino Médio fortalece a perspectiva de que a função da escolar é preparar uma força de trabalho adaptável, flexível e disciplinada, enfraquecendo, desse modo, seu potencial crítico. Conforme alerta

Gentili (2019), o plano de mudanças adota uma abordagem que desvaloriza a educação ao transformar direitos essenciais em meros serviços e anula o papel libertador da escola pública.

O final da década, entre 2019 e 2022, foi marcado pelo mandato de Jair Bolsonaro e ocorreu uma série de medidas que resultaram no enfraquecimento das políticas públicas, em geral, e das educacionais, em particular, de forma sistemática. Desde o começo de sua administração Bolsonaro demonstrou uma postura claramente desfavorável em relação às escolas públicas, às universidades e à ciência, assim como aos professores das instituições públicas, a quem ele chamava de doutrinadores. A educação passou então a ser vista como um local para doutrinação ideológica, sujeita a um ataque cultural e político articulado com os setores ultraconservadores, religiosos e neoliberais. Essas atitudes resultaram em ações práticas que levaram ao enfraquecimento do apoio financeiro à educação pública superior no Brasil por meio de cortes orçamentários significativos, à restrição da liberdade de ensino nas instituições de ensino, à reorganização das políticas administrativas do Ministério da Educação (MEC), bem como à desvalorização da pesquisa acadêmica e da reflexão crítica como elementos essenciais para o desenvolvimento do país.

Um dos exemplos mais claros de retrocesso foi a redução dos recursos financeiros destinados às instituições educacionais no período entre 2019 e 2022. Durante esse intervalo de tempo, segundo a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), o MEC teve seus fundos discricionários, aqueles destinados ao funcionamento de programas e instituições, reduzidos, em aproximadamente 30%, impactando diretamente as universidades federais, institutos federais, bem como os programas estruturais; além disso, no ano de 2022, o financiamento destinado às universidades federais foi o menor registrado nos últimos dez anos. Essa redução colocou em risco o funcionamento básico dessas instituições de ensino superior. Os cortes afetaram amplas áreas que vão desde os custos com energia elétrica e segurança até as bolsas de estudo oferecidas aos alunos para pesquisa acadêmica ou programas de extensão universitária, bem como a assistência estudantil, impactando principalmente os estudantes provenientes de famílias baixa renda.

Além dos cortes de verbas e da perseguição ideológica sofrida pela educação, o Brasil enfrentou um rápido aumento nos índices de abandono escolar e evasão escolar durante a pandemia de COVID-19. Com a suspensão prolongada das aulas presenciais, em 2020, e a falta de coordenação nacional do Ministério da Educação surgiram milhões de estudantes sem acesso à *Internet*, a dispositivos tecnológicos ou qualquer tipo de ajuda pedagógica. Enquanto outros países implementaram políticas públicas emergenciais para garantir o direito à educação em momentos críticos, no Brasil prevaleceu uma postura federal de omissão.

De acordo com informações da PNAD Contínua (IBGE, 2021), aproximadamente 5,1 milhões de crianças e adolescentes com idades entre 6 e 17 anos não frequentaram a escola ou não tiveram acesso a atividades escolares durante o auge da pandemia, o maior número desde 2005. Este cenário impactou de forma desigual os estudantes negros, carentes e das regiões Norte e Nordeste, evidenciando o agravamento da desigualdade educacional durante a administração bolsonarista.

No ensino médio também houve um aumento na evasão escolar no mesmo período. De acordo com o censo escolar de 2022, a taxa de desistência atingiu 6,3 % nessa etapa, chegando a ultrapassar os 10% em algumas redes estaduais do Norte do país. Essa situação contrasta com os progressos modestos, mas consistentes de anos anteriores. Além da falta de ações coordenadas do governo federal para lidar com este problema, a redução dos programas destinados à permanência dos alunos na escola contribuiu para tornar a situação ainda mais grave.

Um exemplo notável foi a gradual interrupção do programa Mais Educação que foi estabelecido, em 2007, com o propósito de ampliar o tempo de permanência dos alunos nas escolas através da educação integral, oferecendo atividades de reforço escolar e extracurriculares como esporte, cultura e cidadania. A descontinuidade dessa política sem uma alternativa adequada resultou na privação de muitos estudantes de participarem de atividades extracurriculares importantes para formação integral e dificultou a permanência na escola, principalmente em áreas mais carentes, onde a refeição no contraturno mostra-se como imperativo para o aluno permanecer ou não na instituição.

A área da alfabetização também sofreu impactos significativos. O governo liderado por Bolsonaro encerrou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), um programa implementado em 2012 que envolvia formação continuada de professores alfabetizadores, recursos didáticos e acompanhamento pedagógico direcionados para séries iniciais do ensino fundamental. Houve uma falta de colaboração entre o governo federal e os níveis estadual e municipal que prejudicou a eficiência das políticas educacionais e resultou em uma queda significativa nas taxas de alfabetização nas séries mais baixas.

De acordo com informações do movimento Todos Pela Educação (2022), em 2019, 54% das crianças que concluíram o 2º ano estavam alfabetizadas, no entanto, esse número caiu para 36% em 2021, o que demonstra os impactos da negligência governamental combinada com a crise de saúde pública. Esse retrocesso não afeta somente o desempenho acadêmico das crianças, como também, acentua as desigualdades entre trajetórias escolares e sociais, punindo, sobretudo, os estudantes das escolas públicas, rurais e periféricas.

Além da falta de diretrizes estruturais efetivas, o governo passou a promover a substituição do conceito de educação como um direito social por uma abordagem tecnocrática e assistencialista em que a avaliação do aprendizado se restringe apenas aos resultados imediatos sem considerar os contextos sociais envolvidos. A ideia de meritocracia e a ênfase na responsabilidade individual ganharam destaque enquanto o papel social da escola pública foi minimizado ou distorcido por discursos que ligavam a instituição educacional à doutrinação ideológica ou à deficiência na gestão administrativa. Essas atitudes juntas com a redução de investimentos e a restrição da liberdade na educação e no enfraquecimento dos espaços de debate democrático nas decisões sobre educação marcaram um período de retrocesso sem igual na história recente da educação do Brasil.

Os efeitos do governo Bolsonaro na área da educação foram além do aspecto administrativo, foram ações deliberadas para dismantelar a escola pública como um espaço de desenvolvimento crítico e cidadão. O desprezo pelo saber científico e diversidade cultural e o desrespeito à democracia na educação se refletiram em reduções orçamentárias drásticas, desmonte de programas

sociais e fragilização do papel dos professores junto com ataques simbólicos às instituições educacionais. Os impactos dessa fase serão duradouros e demandarão não apenas um aumento nos investimentos necessários para serem superados, mas também a reconstrução de um plano educacional alinhado aos valores da Constituição brasileira de 1988 e comprometido com os direitos sociais e a dignidade dos estudantes e professores do país.

Frigotto (2021, p. 16) consegue resumir o desmantelo ao falar dos três fundamentalismos que baseiam o governo Bolsonaro

Mas o pior para as gerações atuais de jovens completa-se com a ascensão ao poder da nação em 2019 do bloco de forças de extrema direita que se expressa pela junção de três fundamentalismos. O econômico, para o qual o mercado se torna o regulador das relações sociais numa das sociedades mais desiguais do mundo, onde o critério de justiça e igualdade social é substituído pela ideologia da meritocracia. O político, que se guia pela pedagogia do ódio e da ameaça de anulação de adversários e do pensamento crítico divergente. Finalmente, o fundamentalismo religioso, este que busca subordinar a ciência à crença e impor os valores moralistas particulares como sendo universais.

Nesse sentido, o governo Bolsonaro significou um declínio significativo na qualidade da educação no Brasil. Isso ficou evidente através da redução de investimentos financeiros no setor educacional público juntamente com uma série de medidas que minaram as instituições educativas existentes em prol de uma agenda ideológica específica. O desmantelamento progressivo do sistema educacional teve seu marco inicial na aprovação da EC 95 durante o mandato presidencial de Michel Temer, mas foi sob o governo Bolsonaro que essa transformação se solidificou como parte integrante de uma abordagem política caracterizada por valores ultraconservadores combinados com políticas econômicas neoliberais autoritárias. O cruzamento de medidas de contenção fiscal com descrédito na ciência e a militarização e desvalorização dos professores moldaram uma política que não só desconsiderou o acesso à educação como a reformulou em prol de objetivos comerciais e disciplinadores.

A falta de financiamento nas universidades e institutos federais e os cortes nas bolsas de estudo refletem um movimento mais amplo que busca enfraquecer a escola pública como um espaço que promove valores de autonomia intelectual e justiça social. Em contrapartida a isso emergem políticas que priorizam uma educação direcionada para controlar a juventude filha da

classe trabalhadora e para atender aos interesses do mercado em detrimento de formar indivíduos críticos e engajados politicamente. Fica claro que a política educacional do governo Bolsonaro não surgiu apenas de falhas ou negligências, na verdade foi resultado de uma estratégia conscientemente alinhada com a agenda da extrema direita que atualmente governava o país.

Diante desse contexto, faz-se necessário a reformulação de um sistema educacional comprometido com os valores democráticos fundamentais, com um financiamento público adequado e com o reconhecimento dos profissionais que atuam na área da educação. Essas mudanças exigem não apenas a reversão das medidas baseadas em austeridade, mas também a confirmação do papel da educação como um direito social essencial e como uma ferramenta indispensável para emancipação do ser humano.

Lidar com os impactos do bolsonarismo na área da educação é desafiador: envolve resgatar a visão de um país mais justo, socialmente inclusivo, onde a educação seja apreciada devidamente, onde seja respeitada em toda a sua diversidade e a escola pública seja fortalecida como um ambiente essencial para construir uma sociedade mais igualitária.

De modo geral, podemos afirmar que as agendas econômicas e políticas, tanto no âmbito internacional como no âmbito nacional, ao longo da década de 2010, não representaram uma quebra com o modelo neoliberal estabelecido nos anos 1980, e intensificado nos anos 1990, pelo contrário, significaram uma ampliação e atualização desse modelo frente às novas necessidades do capital.

Com um discurso renovado que inclui as noções progressistas como inclusão social e sustentabilidade, estas políticas continuam a seguir a lógica da manutenção das estruturas dominantes sob a aparência da inovação e do compromisso social. Os resultados continuaram sendo os mesmos, porém de forma mais agudizada: aumento da ocupação em condições precárias de trabalho e ampliação da desigualdade social que resultaram na exclusão de grandes grupos de trabalhadores do mercado de trabalho, em especial os jovens residentes nas periferias.

A década de 2020 começou sob os impactos duradouros da crise capitalista de 2008 e foi marcada por um novo período de instabilidade econômica, questões geopolíticas complexas e o devastador colapso de saúde

em escala mundial trazido pela pandemia de COVID-19. A pandemia funcionou como um catalisador das contradições fundamentais do sistema capitalista ao expor as vulnerabilidades dos serviços públicos de saúde, bem como da educação existentes em todo o mundo. Houve um aumento significativo do endividamento dos governos nacionais e o crescimento das práticas de cortes orçamentários globais. A ideia de “solidariedade emergencial” inicialmente presente nas políticas de ajuda financeira temporária cedeu espaço para medidas mais rigorosas de ajustes fiscais a partir de 2022 com o aumento da inflação e da instabilidade econômica.

Sob o domínio de organizações multilaterais como FMI e o Banco Mundial, nações do sul global, especialmente na América Latina e Ásia, foram forçadas a adotar novas medidas de controle de gastos públicos, reforma previdenciária, cortes em subsídios sociais e contenção salarial no setor público. O resultado foi a reconfiguração dos orçamentos nacionais em favor do serviço da dívida e da confiança dos investidores, em detrimento dos direitos sociais. De acordo com o FMI (2022), mais de noventa nações adotaram medidas de austeridade fiscal ou “mudanças estruturais na política fiscal” em resposta ao endividamento decorrente das políticas de emergência durante o período da pandemia. Essas novas medidas de ajuste resultaram em sérias consequências sociais, tais como aumento da pobreza extrema, queda no poder de compra, precarização do trabalho e deterioração dos sistemas públicos.

O desemprego estrutural, já agravado ao longo dos anos pela desindustrialização e avanço da automação, se tornou mais preocupante com a crescente plataformização durante a pandemia. Isso causou uma intensificação nos processos de substituição tecnológica e informalização do trabalho, resultando em um aumento do desemprego entre os jovens, mulheres e trabalhadores racializados. De acordo com a OIT (2021), em 2021, as horas de trabalho perdidas globalmente equivalem a 255 milhões de empregos em tempo integral e, mesmo com alguma recuperação no ano seguinte, não foi suficiente para reverter as perdas acumuladas. Em várias áreas do mundo a falta de emprego trouxe consigo o surgimento do chamado trabalho sem direitos, impulsionado pelo aumento das plataformas digitais e pela tendência de uberização das relações de trabalho. Essas mudanças agravaram a

vulnerabilidade dos trabalhadores diante da financeirização da economia e do enfraquecimento das entidades reguladoras do mercado de trabalho.

Na área da educação, a década de 2020 começou com um desafio sem precedentes. Segundo a UNESCO, a pandemia resultou no fechamento de escolas em mais de 190 países, impactando diretamente cerca de 1,6 bilhões de estudantes. Embora soluções para o ensino à distância tenham sido implementadas, a disparidade no acesso a tecnologias, à *Internet* e ao apoio familiar evidenciaram as diferenças globais nas oportunidades educacionais. O Banco Mundial (2022) calculou que 70% das crianças em países com baixa e média renda apresentaram dificuldade de aprendizagem significativa, ou seja, não conseguiam ler nem entender um texto simples antes dos dez anos de idade. Com a volta das aulas presenciais, as escolas públicas se depararam com uma situação difícil caracterizada pela alta taxa de evasão escolar, aumento no número de alunos mais velhos para a série que frequentavam, problemas de saúde mental tanto em alunos como professores, além da falta de planos eficientes para recuperar o atraso no ensino.

Ao mesmo tempo ocorreu um aumento no discurso sobre “eficiência educacional” promovido por fundações empresariais, organismos multilaterais e governos conservadores, os quais advogaram por reformas curriculares e avaliações em grande escala como meios de modernizar os sistemas educacionais. Essas ideias, que já estavam presentes desde os anos 1990, foram intensificadas com o uso de dados gerenciais para justificar reduções de custos, privatizações diretas e indiretas e o crescimento das parcerias público-privadas.

Em vez de priorizar investimentos na melhoria dos serviços públicos essenciais, muitos governos optaram por medidas como o uso de *vouchers*, expansão do modelo educacional híbrido e apoio às escolas *charter*, seguindo assim uma lógica centrada na mercantilização do direito à educação. Conforme destacou Robertson (2020) a crise da pandemia foi transformada em oportunidade para o avanço da governança neoliberal da educação, deslocando o foco do Estado como garantidor de direitos para o de gestor de contratos e resultados.

Na esfera geopolítica, estão ocorrendo confrontos intensos, guerras e rearranjos significativos em busca da supremacia mundial. Em 2022, a guerra

entre Rússia e Ucrânia⁵³ provocou mudanças nas alianças internacionais e teve repercussões diretas na produção global e nos mercados energéticos e alimentícios. O genocídio de Israel à Palestina⁵⁴, iniciado em outubro de 2023, é outro confronto sangrento da década. Mészáros (2011) analisa a guerra como uma estratégia de sobrevivência do sistema capitalista diante de seu impasse histórico. Quando o capital não pode mais garantir lucros adequados por meio dos métodos convencionais - produção, comércio, exploração do trabalho - o uso da destruição em largas escalas, seja das forças produtivas, populações ou territórios, se torna uma alternativa funcional para sustentar sua própria existência.

Portanto atualmente, a guerra não se resume apenas em conflitos entre nações tradicionais, mas é reflexão da falência estrutural do sistema econômico globalizado que já não pode mais encontrar maneiras sustentáveis de se expandir em tempos de grande concentração de poder e financeirização. Conforme afirma o autor as contradições do capital não podem ser resolvidas de forma pacífica, o que leva ao aumento da violência sistêmica em todos os aspectos da vida social e política.

Para fugir das contradições cada vez mais intensas, o índice decrescente de utilização sob o “capitalismo avançado” demonstra sua limitada viabilidade e insustentabilidade irreversível, mesmo quando se mobilizam recursos maciços do Estado a serviço do complexo militar/industrial, pois isto tende a ativar um dos limites estruturais impossíveis de serem transcendidos pelo sistema do capital: a destruição, em nome do lucro, dos recursos não renováveis do planeta. Mais do que isto, esta maneira de administrar a taxa de utilização decrescente, mesmo hoje (apesar de toda a conversa sobre a “Nova Ordem Mundial”) ainda em associação com um imenso complexo militar/ industrial diretamente sustentado pelo Estado, continua a

⁵³ De acordo com a ONU, até janeiro de 2025, foram registradas mais de 12,3 mil mortes de civis na guerra da Ucrânia, incluindo 650 crianças. Até setembro de 2024, 70 mil pessoas que lutavam nas forças militares russas morreram e 31 mil soldados ucranianos. Mas esse número é muito maior, uma vez que as mortes são subnotificadas. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c045wq342p3o#:~:text=At%C3%A9%20momento%2C%20identificamos%20os,em%20grande%20escala%20da%20Ucr%C3%A2nia.&text=O%20n%C3%BAmero%20real%20%C3%A9%20claramente,164.223%20a%20237.211%20pessoas%20mortas>. Acesso em maio 2025.

⁵⁴ Até janeiro de 2025, mais de 46 mil palestinos foram mortos. Até outubro de 2024, segundo o ministério da Saúde de Gaza, administrado pelo Hamas, 59% dos mortos eram mulheres, crianças e idosos. Um estudo da ONU, em novembro, calculou o número de mulheres e crianças em até 70%. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cly99lhr2go#:~:text=Mortos%20e%20feridos&text=Ao%20todo%2C%20s%C3%A3o%2046.788%20pessoas.&text=Os%20registros%20das%20v%C3%ADtimas%20identificadas,e%20crian%C3%A7as%20em%20at%C3%A9%2070%25>. Acesso em maio 2025.

desperdiçar recursos humanos e materiais numa escala proibitiva, em nome do “preparo militar” contra um inimigo que já não mais se identifica, e no qual muito menos se acredita; desse modo, realça-se repetidamente o fato de que as verdadeiras razões por trás de tais práticas são primordialmente econômicas e não militares. (MÉSZÁROS, 2011, p. 49.)

O século XXI se apresenta como uma panaceia beligerante conflituosa. Os confrontos no Oriente Médio, as operações militares da OTAN juntamente com os confrontos territoriais na Europa e o aumento das tensões geopolíticas entre Estados Unidos e China não podem ser interpretadas separadamente do declínio do poder estadunidense dominante no mundo ou da crise que afeta as democracias liberais em diversos lugares do globo. Esses acontecimentos estão intrinsecamente ligados à disputada busca pelo controle de mercados globais significativos e rotas comerciais relevantes para além da acirrada competição por energia e avanços tecnológicos. Essas disputas mostram como o capital não é capaz de manter seu controle por meio de acordos pacíficos, em vez disso, cada vez mais se torna necessário naturalizar o uso da guerra como uma ferramenta política. A violência não é mais vista como algo excepcional, ela passou se tornar um meio para lidar com crises comuns, onde os direitos são negligenciados, e o Estado recorre à militarização para assegurar sua dominação contínua ao mobilizar o medo frente à população (Hobsbawn, 1995).

A compreensão de Mézáros é fundamental para compreender como a guerra atual desempenha papéis econômicos, políticos e ideológicos para o capital em crise. Essa luta vai além da disputa por territórios ou recursos, ela reflete uma necessidade sistêmica de restaurar o domínio do capital sobre as vidas diante dos seus próprios limites históricos. O caos da guerra não é um incidente no sistema, ele é sua consequência esperada. Assim sendo, qualquer esforço para transcender essa lógica destrutiva, seja na área da educação ou em outras políticas sociais, requer uma ruptura radical com a lógica do capital e não apenas reformulações institucionais que simplesmente postergam a crise e dissimulam a violência intrínseca à sua perpetuação.

Simultaneamente a isso, houve um aumento das tensões entre Estados Unidos e China que impactaram diretamente o comércio global além das esferas tecnológica e da diplomacia internacional. Ainda é possível observar

o sul global persistindo na posição de subordinação com nações periféricas sob pressão para assegurar estabilidade fiscal, controle cambial e facilitação de acesso ao mercado para investimentos internacionais. Essas mudanças têm afetado negativamente os sistemas de assistência social, os investimentos governamentais em saúde e educação, bem como os processos democráticos internos que frequentemente são perturbados por períodos autoritários, golpes políticos ou crises institucionais.

Em resumo, os anos 2020 começaram com uma crise abrangente do capitalismo global, caracterizada pela conjunção de problemas de saúde pública, degradação do meio ambiente, crise na democracia liberal e aumento das desigualdades sociais. A educação, enquanto um direito social fundamental e uma política pública crucial, foi significativamente afetada por esse cenário, sendo simultaneamente afetada negativamente por ele e utilizada como ferramenta para as mudanças no modelo neoliberal. Ao examinar o panorama global atual, torna-se evidente que os problemas educacionais enfrentados nesta década não podem ser analisados de forma isolada, eles refletem um conjunto de questões onde o domínio do capital sobre os direitos fundamentais se destaca, juntamente com a financeirização das políticas governamentais e uma tentativa de reduzir o papel do Estado como promotor da equidade social.

Quanto ao papel do Banco Mundial, na década de 2020, cabe afirmar que a instituição passou por mudanças em sua abordagem e estratégia que introduziram novos focos enquanto preservavam aspectos fundamentais da sua forma histórica de operar. Com a chegada de Ajay Bangla, em 2023, ex-presidente do *Mastercard* e com experiência no ramo financeiro, a organização passou a dar mais ênfase na aceleração dos financiamentos e à expansão das atividades nos países em desenvolvimento, além de promover soluções “eficazes” com base na mobilização do capital privado. O discurso oficial do presidente enfatiza a importância de atualizar o sistema bancário para torná-lo mais dinâmico e criativo e capaz de enfrentar os desafios do século XXI relacionados à transição energética e à segurança alimentar globalmente desigual.

A atual gestão afirma dar ênfase à ampliação do acesso à eletricidade, em especial, no continente africano, ao mesmo tempo que valoriza o agronegócio como impulsionador do crescimento econômico e busca

incrementar os investimentos em infraestrutura básica. Paralelamente a isso, o Banco Mundial tem afirmado intensificar suas ações para lidar com as mudanças climáticas ao destinar uma parte cada vez maior de seus empréstimos a iniciativas que visam mitigação e adaptação ambiental. No entanto, essa prioridade em questão tem sido trabalhada de forma estreita com empresas privadas, por meio de iniciativas como os Laboratórios de Investimento do Setor Privado, demonstrando a confiança da instituição na promoção de mercados e na parceria público-privada como o principal meio para alcançar o desenvolvimento sustentável.

O presidente enfatiza, em repetidos encontros, sobre a importância do aproveitamento do potencial do setor privado, em fortalecer a colaboração com parceiros de desenvolvimento, organizações filantrópicas e investidores. O Banco inaugurou o “Laboratório de Investimentos do Setor Privado”, que reúne CEOs e gestores para abordar os obstáculos que impedem o fluxo de capital privado para mercados emergentes. Sua abordagem reflete a continuação de uma agenda neoliberal: o progresso em desenvolvimento em larga escala não podendo ser alcançado sem as capacidades de financiamento e execução do setor privado.

Durante a pandemia de COVID-19, o Banco defendeu medidas emergenciais anticíclicas, como aumentar os gastos públicos para lidar com a crise de saúde e econômica, mas já a partir de 2022, a instituição passou a sugerir novamente a importância de um “ajuste fiscal responsável” como uma condição prévia para uma “recuperação sustentável”. Relatórios recentemente divulgados, tais como Relatório de Desenvolvimento Mundial: Finanças a Serviço de uma Recuperação Equitativa (2022) e *World Bank Group COVID-19 Crisis Response Approach Paper* (2020) enfatizam a importância de realizar mudanças estruturais, controlar os gastos atuais e promover a responsabilidade intergeracional, especialmente em nações com altos índices de endividamento público. Termos técnicos que muitas vezes resultam em adiamentos de aumentos salariais, diminuição de benefícios sociais, limitação dos investimentos em áreas como saúde ou educação.

As medidas de contenção sugeridas pelo Banco Mundial afetam diretamente a capacidade dos governos de assegurar os direitos sociais básicos da população. Ao dar prioridade ao pagamento da dívida pública e à estabilidade

econômica para atrair investidores estrangeiros em detrimento dos serviços públicos essenciais para todos os cidadãos, especialmente em nações menos desenvolvidas, essas políticas acabam minando o funcionamento dos sistemas de proteção social que dependem fortemente da intervenção do governo. No âmbito da educação, os ajustes sugerem desde a racionalização das redes escolares, a redução da folha de pagamento docente, a expansão de parcerias público-privadas e o redirecionamento dos recursos para áreas “mais produtivas”, conforme a lógica de custo-benefício aplicada ao setor público. Essa racionalidade contribui para a precarização da educação pública e compromete a universalidade e qualidade do ensino, tornando um direito em um serviço gerido como empresa.

De modo geral, pode-se afirmar que o Banco Mundial atua como um mediador internacional da política da austeridade, incentivando e apoiando reformas estruturais que colocam os Estados sob as demandas do capital financeiro internacional. A austeridade não é meramente um erro técnico ou falha na economia, pelo contrário é o modo político em que o capital se manifesta frente à crise estrutural de valorização. Conforme destacado por Mészáros (2002), o processo de financeirização da economia e o crescimento contínuo do capital estão tornando cada vez mais inviável o equilíbrio social dentro da estrutura sistêmica, agências internacionais intervêm para assegurar que os efeitos da crise sejam suportados pelos trabalhadores e pelas camadas populares da sociedade, preservando assim o controle do capital sobre os destinos futuros.

Com o progressivo avanço das políticas neoliberais e a constante implementação de medidas de austeridade fiscal, há uma intensificação no processo de desvalorização da educação que passa a ser vista como uma despesa que deve ser controlada em vez de um investimento essencial para o progresso humano e social. Isso implica que os orçamentos governamentais passam a dar prioridade ao pagamento da dívida, à manutenção orçamentária e ao controle dos gastos correntes, como os salários dos professores, em detrimento da expansão do número de alunos matriculados, construção de novas escolas, atualização tecnológica ou aperfeiçoamento da formação dos educadores. O conselho do Banco Mundial para limitar o aumento dos gastos públicos considerados “improdutivos” gera um cenário político em que a

ampliação do acesso à educação é vista como impossível de ser realizada, o que impede a execução de planos nacionais ambiciosos na área educacional.

Sobre essa temática o Banco afirma

As despesas públicas com ensino fundamental e médio apresentam ineficiências significativas, e o mesmo nível de serviços poderia ser prestado gastando 1% a menos do PIB em nível local. Uma análise de eficiência intermunicipal demonstra que o desempenho atual dos serviços de educação poderia ser mantido com 37% menos recursos no Ensino Fundamental e 47% menos recursos no Ensino Médio. Isso corresponde a uma economia de aproximadamente 1% do PIB. As baixas razões aluno/professor representam a principal causa de ineficiência (39% da ineficiência total). O aumento do número de alunos por professor em 33% no Ensino Fundamental e 41% no Ensino Médio economizaria R\$ 22 bilhões (0,3% do PIB) por ano. Isso poderia ser realizado simplesmente ao permitir o declínio natural do número de professores, sem substituir todos os profissionais que se aposentarem no futuro, até se atingir a razão eficiente aluno/professor. Outras melhorias poderiam ser obtidas por meio da redução do absenteísmo dos professores e do aumento do tempo empregado para atividades de ensino. (Banco Mundial, 2017, p. 17, grifos originais)

O trecho fornecido destaca de forma clara os fundamentos econômicos e tecnocráticos subjacentes à política educacional proposta pelo Banco Mundial. A justificativa para a redução dos investimentos públicos se baseia na alegação de “ineficiência”, avaliada unicamente por meio de critérios quantitativos como a relação aluno/professor, ausências dos docentes e custos por matrícula. Essa abordagem analítica negligencia intencionalmente os aspectos qualitativos do ensino, a complexidade do processo de aprendizagem e as condições reais de trabalho dos professores nas escolas públicas.

A ideia de que seria possível oferecer o mesmo serviço com 37% menos recursos no Ensino Fundamental e 47% no Ensino Médio reflete uma visão simplista da educação que a encara como algo quantificável e padronizado em vez de um direito social. Propor aumentos de 33% e 41%, respectivamente nas relações aluno/professor nos níveis fundamental e médio pode resultar em salas de aula ainda mais lotadas e sobrecarga para os professores. Isso leva a uma deterioração na qualidade do ensino no contexto geral, mas em ambientes com desafios sociais complexos e problemas como violência escolar e falta de infraestrutura adequada, se torna ainda mais grave. Embora essas medidas possam gerar economias imediatas no orçamento público, no longo prazo

representam um ataque direto à qualidade da educação pública e à dignidade do trabalho docente.

O Banco Mundial, ao condicionar os financiamentos em nações da América Latina com exigências para realizar mudanças estruturais no sistema educacional local - desde reduzir o número de escolas, fechando unidades pequenas, até reduzir os salários dos professores e adotar parcerias entre setor público e privado - aflige as redes de ensino públicas ao promover uma abordagem gerencial focada na eficiência e métricas de desempenho. A consequência direta da educação nesses moldes é a educação pública se tornando cada vez mais desfragmentada e padronizada, sem diálogo com a comunidade escolar, os educadores e os sujeitos do processo educativo.

Os cortes de gastos afetam a capacidade do governo de garantir a educação de qualidade para todos os cidadãos em diferentes níveis de ensino como o Ensino Médio e Superior. Cortes em benefícios como alimentação escolar e assistência financeira têm um impacto negativo sobre estudantes de baixa renda e minorias étnicas nas escolas, aumentando a desistência e perpetuando desigualdades educacionais. Em nações com grandes desigualdades sociais isso perpetua a divisão educacional existente: instituições públicas precárias para os menos favorecidos e acesso facilitado ao ensino privado para as classes médias e mais privilegiadas.

Portanto, as orientações do Banco Mundial não devem ser interpretadas apenas como conselhos técnicos neutros. Elas fazem parte de um plano político para reconfigurar o papel do Estado e têm como objetivo reduzir seu envolvimento social e dismantelar os serviços públicos para abrir espaço à expansão da iniciativa privada na área educacional. Ao preconizar cortes com base na ideia de eficiência, o Banco está contribuindo para aprofundar a desigualdade educacional, enfraquecer as estruturas públicas e minar os alicerces democráticos da educação enquanto direito. Assim sendo, mostra-se essencial confrontar essas diretrizes com uma análise crítica que enfatize a importância da educação pública como instrumento de mudança social e rejeite sua submissão aos interesses da política de austeridade fiscal.

No Brasil, a década de 2020 se manifestava através de intensas tensões institucionais e crises econômicas persistentes que minam a possibilidade de construção de políticas públicas estruturantes. Após o

impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, e a chegada de um governo interino alinhado explicitamente aos interesses do mercado financeiro, o país intensificou as reformas de cunho neoliberal com a implementação da Emenda Constitucional 95/2016 que estabeleceu o teto de gastos públicos por duas décadas. Este contexto criou as condições para a ascensão de Jair Bolsonaro em 2018 e seu governo (2019–2022), caracterizado por uma mistura de autoritarismo e rejeição da ciência juntamente com a intencional desestruturação das bases do Estado de proteção social, como falado anteriormente.

A crise da COVID-19 agravou as desigualdades sociais já presentes na sociedade. O governo federal adotou uma abordagem de negação descoordenada, não liderando uma resposta nacional efetiva à crise de saúde pública. Como consequência, ocorreu um cenário catastrófico: o Brasil se tornou um dos países com maior número de mortes por COVID-19 em escala global⁵⁵, enquanto muitos trabalhadores informais, desempregados e vulneráveis foram empurrados para a extrema pobreza. Embora o auxílio emergencial tenha trazido alívio temporário durante a crise pandêmica, sua interrupção ocorreu sem que medidas de proteção social duradouras fossem implementadas de forma efetiva. Enquanto isso, houve cortes nos investimentos em saúde e educação, com o governo mantendo sua postura de defesa da responsabilidade fiscal mesmo diante do impacto social devastador.

No âmbito econômico, houve uma recuperação lenta e irregular após o colapso de 2020. De acordo com o IBGE⁵⁶, em 2020, a taxa de desemprego atingiu níveis alarmantes, ultrapassou os 13,5%, com um aumento significativo da informalidade e subutilização da força de trabalho.

⁵⁵ A primeira morte em decorrência da COVID-19, no Brasil, aconteceu em 12/03/2020. De acordo com o Ministério da Saúde, até o dia 05/11/2022, foram confirmadas 688.342 mortes. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2022/boletim-epidemiologico-no-138-boletim-coe-coronavirus.pdf>. Acesso em maio 2025. Ainda de acordo com a OXFAM “Estima-se que cerca de 120 mil mortes ocorridas no primeiro ano da pandemia (de março de 2020 a março de 2021) poderiam ter sido evitadas se o Brasil tivesse adotado medidas preventivas como distanciamento social e restrições a aglomerações. Como nada foi feito, verificou-se 305 mil mortes acima do esperado no período”. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/especiais/mortes-evitaveis-por-covid-19-no-brasil/>. Acesso em junho 2025.

⁵⁶ Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>. Acesso em junho 2025.

“Em 2020, as maiores taxas de desocupação ficaram com Bahia (19,8%), Alagoas (18,6%), Sergipe (18,4%) e Rio de Janeiro (17,4%), enquanto as menores com Santa Catarina (6,1%), Rio Grande do Sul (9,1%) e Paraná (9,4%). No intervalo de um ano, a população ocupada reduziu 7,3 milhões de pessoas no país, chegando ao menor número da série anual (86,1 milhões). Com isso, pela primeira vez, menos da metade da população em idade para trabalhar estava ocupada no país. Em 2020, o nível de ocupação foi de 49,4%. (IBGE, 2020, p.1)

A inflação impactou o poder aquisitivo das famílias dando destaque para as camadas mais pobres da população, e o salário mínimo perdeu sua capacidade de compra em termos reais. A estratégia econômica continuou baseada na ideia de controlar os gastos públicos, reduzir os investimentos governamentais e transferir propriedades estatais para o setor privado por meio de privatizações e concessões. Dessa forma, o governo brasileiro foi transformado em um facilitador dos interesses financeiros, enfraquecendo seu papel de promotor do progresso social e protetor dos direitos sociais.

O cenário político foi marcado por instabilidade nas instituições e pelo enfraquecimento da democracia e dos valores republicanos. O governo Bolsonaro adotou discursos contrários à democracia e confrontou instituições públicas sociais e a imprensa de forma agressiva. Os ataques à ciência e à educação pública não foram apenas simbólicos, refletiram-se em cortes de verbas e perseguições ideológicas em órgãos como o INEP, CAPES, e as universidades federais. Houve um aumento nas medidas de controle e restrição de conteúdo educacional adotadas, como a promoção da iniciativa conhecida como “Escola sem Partido” e a implementação de abordagens mais militarizadas na administração das escolas públicas.

O aprofundamento da crise social foi visível em várias frentes: o crescimento da fome, da miséria e da violência urbana, o aumento dos conflitos agrários e ambientais, o desmonte de políticas de igualdade racial, de gênero e diversidade sexual. A criminalização dos movimentos sociais e o enfraquecimento dos conselhos participativos revelaram a tentativa de desmobilizar a sociedade civil organizada e centralizar as decisões em estruturas conservadoras e tecnocráticas. A pobreza retornou aos patamares do

início dos anos 2000, e o país voltou ao mapa da fome da ONU⁵⁷. A juventude negra e periférica foi a principal vítima da violência do Estado e da ausência de políticas públicas, revelando um padrão de desigualdade estrutural e seletividade repressiva (Frigotto, 2021).

No final de 2022, o país passou por um momento de inflexão com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, que retornou à presidência com o compromisso de reconstruir o pacto democrático, recuperar as políticas públicas desmanteladas e retomar o papel do Estado como agente promotor de justiça social. Contudo, o legado do bolsonarismo impôs desafios profundos: a corrosão institucional, o negacionismo enraizado, a recessão fiscal e a fragmentação das redes públicas.

A vitória de Lula resultou de uma ampliação política que uniu diversos partidos, conhecida como frente ampla, englobando correntes da esquerda e do centro juntamente com segmentos do liberalismo contra a ameaça autoritária representada pelo bolsonarismo, agregando partidos como MDB, PSD, União Brasil e PP em sua base de apoio, grupos com histórico de colaborações com empresariado, a indústria, o agronegócio e bancos. Esses partidos assumiram papéis importantes em ministérios estratégicos, como Comunicações e Transportes. Além disso, o governo manteve um canal aberto com instituições representativas do setor privado, como FIESP e CNI, tendo estabelecido compromissos que visam promover a retomada da atividade industrial e realizar mudanças tributárias relevantes sem afetar negativamente a estrutura regressiva do sistema tributário. No entanto, essa composição heterogênea e contraditória que levou à vitória nas eleições começou a impor limitações evidentes à realização de um programa verdadeiramente popular, anti-neoliberal e transformador.

Importante ressaltar que o terceiro governo do presidente Lula tem alcançado avanços significativos em áreas sociais importantes como a revitalização do programa Bolsa Família e o aumento real do salário mínimo. Além disso, tem-se observado um retorno às políticas de combate à fome e um

⁵⁷ Jorge Meza, representante da FAO no Brasil, afirmou “Para que um país saia da fome tem que ter uma subalimentação, ou seja um nível de fome, igual ou inferior a 2,5%. O Brasil, no período 2021-2023, apresenta um valor de 3,9% de média móvel. Nós trabalhamos com média móvel de três anos. Com 3,9% estamos muito próximos de 2,5%, o valor para que o país saia do mapa da fome” Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/08/1835791>. Acesso em junho 2025.

investimento em iniciativas voltadas para a igualdade racial na educação básica e na preservação ambiental. Também merece destaque a ampliação da participação da sociedade em conselhos consultivos e o estímulo à cultura e à valorização da ciência. No entanto, esses progressos coexistem com uma parceria estrutural com os interesses do capital financeiro, do setor agrícola e do empresariado industrial, o que impossibilita o governo em romper com a lógica neoliberal estabelecida desde os anos 1990.

Apesar disso, o governo é permeado por acordos inconciliáveis. Uma das principais contradições reside na manutenção do chamado “arcabouço fiscal” como alternativa à Emenda Constitucional 95. Embora o novo formato não restrinja explicitamente os gastos públicos, como fazia anteriormente, ainda deixa os investimentos sociais sob critérios estritos de equilíbrio fiscal e estabelece metas rígidas para *superávit* primário e crescimento limitado da despesa pública. Essencialmente, propõe-se que o Estado opere apenas com base na receita arrecadada sem considerar plenamente o papel crucial de políticas fiscais proativas na redução das desigualdades estruturais existentes no país. Portanto os programas sociais, como a educação, são influenciados pelo desempenho econômico geral e pela aceitação no mercado, em vez de priorizarem atender às necessidades concretas da sociedade.

Juntamente com o Banco Central “independente”, ele restringirá fortemente as políticas macroeconômicas e sociais do governo Lula. As forças políticas neoliberais e neofascistas se associam com esse objetivo, obrigando o governo a se submeter a sua hegemonia (ideológica e fisiológica) no parlamento e impedindo-o de executar políticas monetária e fiscal condizentes com o seu programa. (JÚNIOR, MIGUEL, FILGUEIRAS, 2023, p. 6)

A proposta do Ministério da Fazenda, liderado por Haddad, e aprovada com amplo respaldo no Congresso, para um novo modelo tributário foi bem recepcionada pelo mercado financeiro e pelas agências internacionais de avaliação de risco. As novas regras estabelecem limitações para o aumento real dos gastos públicos visando garantir o pagamento dos juros da dívida externa ao passo que restringe o crescimento das despesas sociais. Trata-se de uma política econômica em que o focado principal é a manutenção dos interesses financeiros como prioridade no orçamento, enquanto a educação, saúde e assistência social seguem dependentes de um espaço fiscal permitido pelas

metas estabelecidas. Essa dinâmica acaba por refletir a continuidade da lógica da EC 95 com uma roupagem diferente.

Outro aspecto crítico do atual governo reside na aliança com o agronegócio. Apesar das críticas à degradação do meio ambiente e à concentração de terras, o governo Lula continua colaborando com grandes nomes do agronegócio, chegando até a indicar representantes desse setor para cargos estratégicos, como por exemplo, Tereza Cristina da Costa Dias, que já foi ministra da agricultura do governo Bolsonaro e tem ligações com a Frente Parlamentar da Agropecuária, e mantém comunicação próxima com o palácio do planalto atualmente. Além disso, o governo concedeu isenções fiscais e apoios financeiros para crédito agrícola aos médios e grandes produtores rurais⁵⁸ e não fez avanços significativos na tributação das exportações agrícolas. Essas decisões mostram o desejo de manter o apoio político no congresso e garantir um *superávit* comercial através da exportação de soja, milho, carne e celulose, produtos que estão majoritariamente nas mãos de algumas grandes empresas (JÚNIOR, MIGUEL, FILGUEIRAS, 2023).

Além disso, houve uma aproximação renovada do Brasil com o Banco Mundial no que diz respeito à transição energética e aos chamados “investimentos verdes”. O governo Lula está ativamente envolvido em discussões multilaterais sobre questões ESG (ambientais, sociais e de governança), apoiando iniciativas como o *Global Gateway*, do G7, e o *Just Energy Transition Partnership* (JETP), que envolvem investimentos significativos em infraestrutura verde com financiamento de instituições financeiras internacionais. No entanto, esses esforços não escapam da relação com a dívida externa e do condicionamento financeiro, já que muitas vezes estão ligados às reformas nas instituições e acordos de parcerias entre o público e o privado que favorecem o aumento da influência do capital financeiro em áreas historicamente públicas como energia, educação e saneamento.

Mesmo após a promessa de ajustes nos valores dos combustíveis para se adequarem à realidade brasileira feita pelo governo Lula, em 2023,

⁵⁸ “Lula lança Plano Safra 24/25 com R\$ 400,59 bilhões para médios e grandes produtores rurais”. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/07/lula-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-medios-e-grandes-produtores-rurais>. Acesso em junho 2025.

permaneceu por grande parte do ano a prática de distribuição significativa de lucros da Petrobras aos seus acionistas, beneficiando tanto o capital financeiro nacional quanto o internacional. Sob a gestão de Jean Paul Prates, na presidência da empresa estatal, foi adotada uma postura conciliatória com os mercados. Além disso, houve apoio do governo para investimentos na exploração de petróleo em regiões sensíveis, como a desembocadura do Rio Amazonas, sob pressão de empresas dos setores energético e de infraestrutura. Assim sendo, a retórica ambiental convive com acordos diretos com grandes empresas de petróleo e com o *lobby* da indústria extrativista.

Esses exemplos citados anteriormente demarcam não apenas obstáculos técnicos, eles refletem uma postura política moldada pelos interesses do grande capital e suas alianças com partidos do “centrão”, instituições bancárias, conglomerados de comunicação e figuras proeminentes do setor agropecuário. Conforme Singer (2023), o lulismo caracteriza-se como um fenômeno de conciliação de classes que busca fomentar a inclusão social sem confrontar diretamente as bases da hegemonia capitalista. Apesar desse modelo ter contribuído com avanços significativos em administrações passadas, atualmente, ele se vê limitado diante do agravamento das desigualdades sociais e da emergência climática, impondo limites à transformação profunda das estruturas sociais e econômicas do país.

O gasto público social é, num país carente e desigual, uma ferramenta decisiva para proteger as maiorias e engajá-las num projeto político. É o que pode alimentar, por exemplo, um plano de reconstrução da indústria; a universalização do saneamento, com despoluição dos rios urbanos e áreas costeiras; a escola pública em período integral; a transição energética; a execução de um novo projeto para a Amazônia, que mantenha a floresta em pé; um SUS capaz de oferecer, também, consultas e exames sem fila de espera; o respaldo aos bancos públicos, para livrar da agiotagem privada as famílias e empresas endividadas. O gasto público social pode, além disso, dar ao Estado condições de empregar com dignidade – salários e direitos – as milhões de pessoas necessárias para realizar estas tarefas. (OUTRAS PALAVRAS, 2024, p.1)

Dentro da esfera política, o investimento público em políticas sociais precisa ser entendido como uma ferramenta para promover mudanças estruturais significativas, particularmente, em nações com históricos marcados por desigualdades sociais profundas, como o Brasil. Diferentemente da visão

neoliberal predominante que considera o gasto social como um obstáculo para a estabilidade econômica ou como gerador de ineficácia, Antônio Martins, editor de *Outras Palavras*, destaca sua importância no processo de construção da cidadania, no crescimento do país e no fortalecimento da participação popular. Trata-se de uma visão que encara as finanças governamentais não apenas como um simples conjunto de números e contas a pagar e receber, mas sim como expressão material das escolhas políticas de um país.

O ponto fundamental é que o investimento social por parte do governo deve ser encarado como uma ação estratégica de desenvolvimento da sociedade e não simplesmente como um gasto a ser reduzido ou contido. Essa perspectiva reflete a ideia de pensadores como Celso Furtado que reconheciam o papel central do Estado em países periféricos, dentro dos moldes capitalistas, para impulsionar o progresso e superar as condições de subdesenvolvimento. “Nos países subdesenvolvidos, o setor público é o único que pode planejar com visão de longo prazo e executar políticas de transformação estrutural. A simples expansão do mercado não resolve os impasses da dependência” (FURTADO, 1961, p. 118).

O foco na revitalização da indústria, a implementação de escola pública de tempo integral, o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e a transição para energias mais sustentáveis demonstram uma visão amplamente integrada das políticas públicas em que o Estado desempenha um papel ativo no planejamento e execução de políticas necessárias para promover a justiça social e ambiental. Neste contexto, a crítica à financeirização e ao condicionamento de empréstimos também assume uma dimensão política, propõe-se o fortalecimento do setor público nacional como alternativa à lógica predatória do capital financeiro.

Quanto ao desemprego no país, segundo dados da PNAD Contínua, divulgados pelo IBGE, o Brasil atingiu, em 2023, a menor média de desemprego desde 2014: 7,8%. No último trimestre do mesmo ano, essa taxa diminuiu ainda mais para 7,4%, indicando a recuperação da atividade econômica e os impactos das políticas de incentivo ao consumo e recomposição da renda.

Ainda de acordo com o IBGE, durante o ano de 2024 houve uma continuação da tendência positiva com relação ao emprego no Brasil: a taxa de desemprego caiu para 6,6%, alcançando o menor índice desde que o IBGE

iniciou sua série histórica comparável em 2012. Em números absolutos cerca de 103,3 milhões de pessoas estavam empregadas no primeiro trimestre de 2024, um recorde histórico impulsionado principalmente pelo crescimento dos setores de serviços e pela retomada dos empregos formais junto ao aumento dos postos de trabalho no setor público. Em 2023, o país já tinha contabilizado 100,7 milhões de pessoas ocupadas, um aumento de 3,5 % em comparação com 2022.

No que se refere à formalização do mercado de trabalho, o número de pessoas com emprego formal no setor privado, em 2023, chegou a 37,7 milhões, o maior valor já registrado, com um aumento de 5,8% em comparação com o ano anterior. No entanto, o nível de informalidade continua alto, com cerca de 39 milhões de trabalhadores ativos sem registro em carteira assinada, representando cerca de 39% da força de trabalho empregada. A taxa de subutilização da força de trabalho, que engloba desempregados, subocupados por insuficiência de horas e pessoas que gostariam de trabalhar, mas não procuraram emprego, permanece alta, alcançando cerca de 16% no primeiro trimestre de 2024. Esse dado revela que apesar da queda do desemprego aberto, muitos brasileiros ainda enfrentam condições de precarização, desalento ou subemprego.

Fazendo o recorte de raça/cor acerca da informalidade do trabalho, o IPEA (2024, p.1) afirma que

Enquanto a diferença na taxa de informalidade entre mulheres e homens ficou abaixo de 2 pontos percentuais entre 2016 e 2022, a desigualdade entre pessoas negras e brancas foi bem mais significativa. Em 2016, a diferença era superior a 15 pontos percentuais (47,8% para homens negros e 32,4% para mulheres brancas). Em 2022, essa diferença ainda era alta, mas reduziu para 12,7 pontos percentuais (47,8% para homens negros e 35,7% para mulheres brancas).

E ainda

Analisando a série histórica, destaca-se que a interseccionalidade de gênero e raça é bastante relevante para a compreensão da desocupação. As mulheres negras são as mais vulnerabilizadas, apresentando as maiores taxas de desocupação ao longo de todo o período. Em contraste, os homens brancos têm as taxas mais baixas.

A persistência da desigualdade revelada evidencia que as políticas públicas existentes para combater o racismo institucional e as condições precárias de trabalho não são efetivas o bastante. A prevalência do trabalho informal, com sua falta de garantias e estabilidade financeira precária, impacta de maneira desproporcional os negros na sociedade brasileira, em especial as mulheres negras que estão historicamente situados nos setores mais vulneráveis da economia nacional. O fato de ainda existir uma grande diferença entre negros e brancos no mercado de trabalho, mesmo após os seis anos relatados, indica que simplesmente o crescimento econômico ou uma redução na informalidade não são suficientes para corrigir as desigualdades históricas enraizadas. Fazem-se necessárias medidas direcionadas para promover empregos dignos e equalizar as oportunidades no campo produtivo e distribuir chances levando em conta o racismo estrutural como um fator essencial na formulação das políticas de emprego e renda.

Apesar dos progressos quantitativos alcançados, ainda existem desafios significativos em garantir a qualidade da recuperação do emprego. O IPEA (2024) afirma que o aumento do emprego formal tem sido observado principalmente em setores de baixa produtividade, enquanto a informalidade continua sendo uma saída para lidar com a fragilidade estrutural do emprego. Além disso, o índice de ocupação que corresponde ao percentual da população economicamente ativa, que está efetivamente empregada, atingiu 58,6%, em 2024, representando o valor mais elevado desde 2012, embora ainda fique abaixo do índice anterior à pandemia COVID-19, registrado em 63,6%, sendo o patamar mais elevado até então. Isso implica que muitos brasileiros pararam de buscar emprego ou acabaram em condições de trabalho precárias.

Segundo Pochmann (2023), em termos estruturais, a situação revelou uma melhora econômica baseada em padrões de crescimento simples e com pouco investimento direto do governo em áreas estratégicas. O autor reitera que o emprego não se recupera automaticamente somente com o aumento do PIB, é necessária uma intervenção conscientemente planejada do governo para criar empregos qualificados com direitos e perspectivas de futuro. Essas palavras evidenciam a fragilidade de um modelo que dependente demais da dinâmica de mercado sem políticas públicas robustas para transformação produtiva e tecnológica.

Manter a política de controle de gastos, conforme estabelecido no novo conjunto de diretrizes fiscais aprovado em 2023, limita a capacidade do governo federal de lançar iniciativas sólidas para criar empregos de qualidade em setores como infraestrutura, ciência e tecnologia e industrialização. Como apontado por Fagnani (2021), o controle de gastos coloca o Estado em uma posição impotente diante das desigualdades sociais ao impossibilitá-lo de financiar programas de inclusão e progressão nacional. O direcionamento para cumprir as metas financeiras e o controle de gastos impede exatamente os investimentos essenciais para manter um caminho de crescimento com pleno emprego.

No terceiro mandato do presidente Lula, o governo lançou uma série de programas específicos voltados para as juventudes, com foco em qualificação, inserção produtiva e proteção social. Dentre os principais programas podemos citar: Pacto Nacional pela Inclusão Produtiva das Juventudes, ProJovem Trabalhador, Jovem Aprendiz, Pé-de-Meia.

O Pacto Nacional pela Inclusão Produtiva das Juventudes, instituído pelo Decreto nº 11.853, de 17 de dezembro de 2023, é um projeto do Governo Federal que tem como objetivo coordenar medidas governamentais para fomentar a empregabilidade e o emprego para jovens brasileiros com idades entre 15 e 29 anos. A iniciativa se baseia na colaboração entre diversos órgãos, como Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social, Educação, Cultura e Igualdade Racial, estados, municípios, sociedade civil e setor privado com o objetivo de ser um mecanismo interdepartamental dedicado a combater o desemprego juvenil, a informalidade e a precarização.

O Pacto tem como objetivo principal promover aprimoramento profissional e estimular jovens empreendedores ao mesmo tempo que busca expandir as oportunidades de emprego formal e valorizar iniciativas de economia solidária para a juventude. Uma de suas medidas chave é a criação do Comitê Interministerial de Inclusão Produtiva das Juventudes para coordenar e acompanhar as iniciativas integradas existentes. Dentro dos objetivos estratégicos do pacto estão a melhoria do acesso aos direitos sociais, a formação para o trabalho, fomento à inclusão econômica e estímulo à permanência na educação formal.

Dentre alguns compromissos de intenções do pacto direcionados para o âmbito educacional sob a responsabilidade do governo federal, estados, Distrito Federal e municípios podemos citar

- Promover a qualidade e o alcance da educação básica – incluindo o ensino médio técnico, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a educação no campo e a educação especial – e da educação superior.
- Estimular e aprimorar oportunidades de estágio remunerado, programas de primeiro emprego e programas de aprendizagem profissional urbano e rural, priorizando grupos em situação de vulnerabilidade.
- Criar mecanismos de incentivo ao empreendedorismo juvenil, fornecendo suporte técnico, acesso a crédito e mentorias.
- Implementar políticas que levem em consideração as transformações do mundo do trabalho e incentivem a formação e a qualificação dos jovens em habilidades estratégicas para sua colocação bem-sucedida no mercado de trabalho.
- Incentivar a criação de programas de aprendizagem e emprego direto para jovens na administração pública. (BRASIL, 2023, p. 4)

A criação do pacto representa um avanço significativo ao admitir que a exclusão produtiva dos jovens brasileiros é um problema enraizado na estrutura e não apenas temporário. Isso implica em reconhecer o impacto direto que o desemprego e a informalidade têm no futuro dos jovens do país, especialmente aqueles de origem negra e periférica e pertencentes às comunidades indígenas e LGBTQIAPN⁵⁹+. A decisão do governo de estabelecer uma base nacional para lidar com esse desafio demonstra sensibilidade social e comprometimento político em articular políticas públicas efetivas.

Entretanto, o pacto ainda apresenta vulnerabilidades estruturais que limitam sua efetividade. Especificamente, o decreto não define objetivos mensuráveis nem um financiamento próprio, o que enfraquece sua capacidade de promover mudanças reais e duradouras. Sem a alocação de recursos claros e mecanismos de responsabilidade entre as entidades federativas o programa corre o risco de se tornar apenas um aparato normativo com pouca ou nenhuma eficiência operacional. Além disso, dar destaque à articulação pode levar à fragmentação das ações, especialmente em ambientes federativos com pouca habilidade técnica ou política para efetivar políticas voltadas para os jovens.

⁵⁹ É uma sigla que abrange pessoas que são Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans, *Queer*, Intersexo, Assexuais, Pan, Não-binárias e mais.

Outra questão importante é que o pacto enfatiza bastante o papel da qualificação como um elemento-chave para promover uma inclusão produtiva. Isso reflete em parte o discurso tradicional de que o desemprego entre os jovens ocorre devido à falta de preparação deles. Embora seja essencial ter qualificação adequada, não se pode deixar de considerar que a escassez de empregos formais juntamente com as precárias condições estruturais do mercado de trabalho são fatores centrais que contribuem para excluírem os jovens. Preparar os jovens para ingressarem em um mercado inundado de empregos informais escassos é uma promessa com limitações evidentes. Como observado por Pochmann (2023) lidar com o desemprego juvenil requer mais do que simplesmente oferecer cursos, é preciso investir em desenvolvimento econômico coordenado com políticas públicas efetivas.

Por último, a falta de orientações definidas sobre como o pacto dialogará com as corporações, os sindicatos, as associações e o setor produtivo igualmente restringe seu potencial. Uma estratégia de inclusão produtiva para os jovens deve se conectar com uma estratégia de crescimento nacional, que abranja reindustrialização, investimento científico, avanço tecnológico, reformulação tributária progressiva e ampliação do investimento público. Faz-se necessário estabelecer metas claras e garantir um financiamento robusto juntamente com uma conexão real com o mercado de trabalho para que o programa não se perca em discursos vazios e em burocracia, sem impactar de forma efetiva a qualidade do emprego dos jovens em situação de vulnerabilidade social. O seu êxito está ligado na disposição política para transformá-lo em ações concretas eficazes, com ferramentas que vão além da simples qualificação e se direcionem na promoção de empregos dignos e sustentáveis.

Em 2024, o Ministério da Educação lançou uma nova edição do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), nas modalidades urbano e campo. A iniciativa faz parte das estratégias previstas no Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação de Jovens e Adultos (Pacto EJA) e foi regulada pela Resolução nº 26/2024, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O Programa foi implementado pelo Ministério do Trabalho em parceria com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), cujas propostas de trabalho são selecionadas por meio de um edital público. O programa é direcionado para pessoas com idades entre 18 e 29 anos que possuem

habilidades básicas de leitura e escrita, mas não concluíram o ensino fundamental, com foco especial em indivíduos pertencentes a grupos socialmente marginalizados como negros, pardos, indígenas e jovens que residem em regiões rurais. Trata-se de um programa que tem por objetivo combater a evasão escolar e fornecer qualificação profissional a jovens em situação de vulnerabilidade social, promovendo melhores oportunidades de inserção no mundo do trabalho. Como objetivos, tem-se

GERAL

Promover a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens em situação de maior vulnerabilidade frente ao mundo do trabalho, por meio da qualificação socioprofissional com vistas à sua inserção e permanência ao mundo do trabalho.

ESPECÍFICO

- Promover ações que contribuam para o reconhecimento e valorização dos direitos humanos da cidadania e com a redução das desigualdades; e
- Preparar os jovens para o mundo do trabalho, em ocupações com vínculo empregatício ou em outras atividades produtivas legais geradoras de renda. (BRASIL, 2024, p.1)

O ciclo que vai de 2024 a 2027 pretende retomar o pagamento das bolsas aos estudantes nos próximos estágios no valor de R\$100 mensais, as bolsas do programa de assistência estudantil estavam suspensas desde 2014, mediante a frequência de 75% nas aulas exigida dos alunos para recebê-las.

O Projovem, na submodalidade consórcio social de juventude, está estruturado da seguinte maneira: tem uma carga horária de 350 horas/aula, custeadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego. O conteúdo de qualificação profissional compreende no mínimo 70 e no máximo 280 horas/aula. Os conteúdos de qualificação social e profissional podem ser ofertados no modelo híbrido, com a combinação de atividades presenciais com atividades a distância, tendo no mínimo 105 horas/aula presenciais. A programação da carga horária pode ser distribuída em até 24 semanas, sendo no máximo 16 horas/aula presenciais por semana. Para a realização das atividades a distância, o ente executor, precisa disponibilizar polo EaD, o qual deve, obrigatoriamente, apresentar a identificação do projeto com a identidade visual do Ministério do Trabalho, e conter a infraestrutura física mínima necessária, com equipamentos e conectividade, para a execução das atividades.

O discurso da empregabilidade, amplamente discutida no programa em questão, sugere que o desemprego surge devido à falta de preparação dos jovens e não por deficiências do sistema econômico. No entanto, conforme apontado por Pochmann (2021), o mercado de trabalho no Brasil é caracterizado pela precarização com um aumento de postos informais e terceirizados e contratos intermitentes que não são resolvidos simplesmente através da implementação de mais cursos profissionalizantes.

Além disso, é importante considerar que ter qualificação não necessariamente resolve o problema do desemprego juvenil, como já discutido anteriormente, muitas empresas tendem a preferir contratar profissionais mais experientes mesmo para funções menos complexas. Assim sendo, o cerne da questão não está unicamente na formação dos jovens, mas sim na ausência de políticas que incentivem sua inserção no mercado de trabalho.

O Brasil tem o histórico de tratar o desemprego através de políticas de qualificação juvenil. Desde o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), nos anos 1990, até o Pronatec, em 2011, a estratégia tem sido a mesma: capacitar e esperar que o mercado absorva a força de trabalho. No entanto, como aponta o IPEA (2023), esses programas não reduziram significativamente o desemprego estrutural entre jovens, pois não atacam causas outras do problema, como a escassez de postos de trabalho formais e a concentração de oportunidades em setores precarizados. Ao continuar seguindo esse mesmo raciocínio, existe a possibilidade de o ProJovem Trabalhador se transformar em apenas mais um programa superficial, que apresenta números sobre jovens qualificados, sem assegurar sua real integração no mercado de trabalho. O ProJovem Trabalhador é importante em certos aspectos, no entanto é insuficiente.

Por fim, abordaremos o Programa Jovem Aprendiz. Relançado em 2023, como uma iniciativa governamental para promover a inclusão de adolescentes e jovens, com idades entre 14 a 24 anos, no mercado de trabalho, por meio de contratos que combinam experiência prática em empresas com formação teórica em escolas profissionalizantes. A lei da Aprendizagem (Lei 10.097/2000) estipula que empresas médias e grandes devem reservar entre 5% a 15% dos seus postos para aprendizes, com duração de até dois anos, proporcionando garantias trabalhistas parciais durante o período do contrato.

Em 2023, houve uma atualização com o intuito de ampliar o alcance do programa educacional para jovens aprendizes visando também uma melhor supervisão do cumprimento das cotas pelas empresas e fortalecer sua integração com políticas educacionais e sociais vigentes no país. De acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, entre janeiro e abril deste ano, 2025, o saldo de novos contratos de aprendizagem profissional alcançou 57.265, superando o mesmo período de 2024, quando foram registrados 56.146 vínculos. Assim, o número total de jovens inseridos no mercado de trabalho por meio desta legislação chegou a 656.164. Apesar da relevância desse número, ele abrange apenas uma parcela ínfima dos mais de 6 milhões de jovens brasileiros que se encontram desempregados ou subutilizados atualmente.

Outro gargalo no programa é a limitação da exigência da contratação de aprendizes apenas para empresas formais de médio e grande porte, um cenário restrito no Brasil onde a maioria das empresas é pequena ou opera informalmente. Isso resulta na exclusão dos jovens das regiões mais pobres o que agrava as desigualdades regionais e estruturais. Assim, o programa Jovem Aprendiz opera como uma forma de adaptar os jovens à instabilidade do mercado de trabalho em vez de ser um meio efetivo para mudar as condições de empregabilidade no país. Bauman (2001) afirma que em sociedades onde o trabalho se tornou mais flexível, jovens carentes são frequentemente os primeiros a serem dispensados mesmo depois de se qualificarem porque o sistema econômico não lhes oferece muitas opções de existência.

Assim sendo, embora o Programa Jovem Aprendiz seja relevante no que diz respeito à transição da escola para o trabalho, promovendo as primeiras experiências laborais para os jovens, sua concentração na qualificação como uma forma de combater o desemprego juvenil evidencia as limitações de uma abordagem focada nos indivíduos sem uma devida estrutura. Sem conexão a um plano abrangente de desenvolvimento nacional e inclusão produtiva, o programa se torna apenas um componente adicional na administração da juventude carente dentro de um país capitalista periférico.

O principal problema na abordagem desses programas reside em considerar o desemprego juvenil como uma questão apenas relacionada à inaptidão, sem levar em conta que o mercado de trabalho tem, naturalmente, características excludentes. Enquanto o Estado não assumir seu papel na

regulamentação do emprego, na promoção da criação de empregos formais e no combate à precarização do trabalho, os programas de capacitação continuarão sendo apenas solução pontual, ajudando alguns indivíduos, mas sem efetivar mudanças estruturais significativas. Enquanto o governo se apegar a soluções individualizadas, o desemprego entre os jovens continuará sendo um problema social grave, e iniciativas como o ProJovem Trabalhador e Jovem Aprendiz serão apenas mais uma etapa na história das políticas bem-intencionadas, mas limitadas por suas estruturas.

Portanto, apesar do governo Lula ter obtido conquistas positivas na redução do desemprego, manter esse progresso requer uma revisão das prioridades fiscais e orçamentárias, com enfoque em políticas que promovam o desenvolvimento produtivo, estímulo à criação de empregos dignos e valorização da força de trabalho. A criação de empregos qualificados não pode depender exclusivamente da dinâmica do mercado, ela necessita de planejamento governamental, investimento público e enfrentamento das estruturas retrógradas presentes no sistema econômico brasileiro. Para que o crescimento econômico seja sustentável, com equidade social a longo prazo é necessário ir além dos números, é preciso renovar as estruturas produtivas existentes, repartir melhor a riqueza gerada pela economia e desfazer os danos causados por décadas de degradação das condições laborais.

É possível constatar que apesar das ações implementadas pelo governo, sobretudo a partir da década de 2020, no campo das políticas públicas de emprego, renda e educação terem sido relevantes, as soluções adotadas ainda refletem a influência da lógica estrutural do capitalismo periférico e financeiro. Mesmo ao serem concebidas com o propósito de ampliar direitos e combater desigualdades para promover a inclusão produtiva dos jovens, as políticas analisadas evidenciam restrições significativas impostas pela lógica neoliberal, que diminui a intervenção do Estado e atribui ao indivíduo seu próprio papel na integração social.

A análise das iniciativas direcionadas aos jovens, como o ProJovem Trabalhador e o Jovem Aprendiz, ressaltam que ao longo dos anos o governo brasileiro tem primariamente apostado em programas de qualificação como solução para combater o desemprego entre os jovens sem considerar que a precariedade do mercado de trabalho, a informalidade estrutural e a falta de

políticas sólidas de desenvolvimento produtivo tornam limitada qualquer estratégia focada apenas em formação profissional. Esses programas destacam a importância de encontrar emprego como uma solução e acabam tornando o desemprego algo naturalizado, precarizando a situação dos jovens em situações mais vulneráveis, como os jovens negros que vivem em áreas periféricas e regiões historicamente negligenciadas em termos de investimento público.

As medidas mais amplas para criar empregos e renda, tais como o Novo PAC, a Nova Indústria Brasil e o Bolsa Família, são consideradas importantes na reconstrução social e econômica após anos de desmonte. No entanto, tudo isso depende do cumprimento de metas financeiras específicas e da observância dos limites estabelecidos pelo sistema econômico que veio de administrações antecessoras. A coexistência entre programas sociais e restrições financeiras acaba por limitar seu impacto transformador. E apresenta um conflito subjacente: é um governo que procura fomentar a inclusão sem, no entanto, romper com as estruturas que mantêm a disparidade e a financeirização do orçamento público.

Durante o terceiro mandato de Lula foi notado um padrão recorrente que autores como Oliveira (1981) e Paulani (2008) já haviam mencionado: a combinação entre a implementação de políticas redistributivas e a proteção dos interesses do capital. Esse processo visa melhorar as condições sociais sem desafiar as bases econômicas da desigualdade social existente no país e resulta em progressos parciais e reformas limitadas que não conseguem reverter a desigualdade estrutural que afeta significativamente a população jovem do Brasil. Ou seja, busca-se progredir nas áreas sociais sem desafiar as bases econômicas da exclusão social em vigor, ocorrendo avanços parciais e reformas limitadas que não reverterem a estrutura de desigualdades profundas existentes no país, afetando principalmente a juventude brasileira com questões relacionadas à informalidade e ao subemprego.

Esse exemplo mostra que as políticas voltadas para a juventude, educação e emprego podem até estar integradas a um plano nacional que promova a integração dos jovens ao mercado de trabalho, mas mostra-se incapaz de efetivamente promover a universalização de direitos sociais. Portanto, o desafio posto não é somente técnico, mas também político: é necessário romper com as políticas neoliberais e construir um horizonte de

justiça social real, um lugar onde os jovens assumam o papel principal em suas narrativas ao invés de serem meros beneficiários de medidas paliativas.

A contradição intrínseca à cidadania burguesa reivindica igualdade prometendo liberdade e participação, mas na prática, ela funciona como mecanismo de contenção e reprodução da desigualdade. Dentro do contexto da sociedade capitalista, a cidadania não reflete a libertação humana. Em vez disso, é vista como uma forma jurídica de inclusão subordinada, que tenta universalizar os direitos formais, sem, contudo, acabar com as condições materiais de existência da exclusão. Tonet (2007) desvela, de forma precisa, que a cidadania, por mais democrática que seja, não elimina os conflitos de classe, já que esta está fundamentada na propriedade privada dos meios de produção e na divisão entre trabalho e capital. Nesse sentido, o autor afirma “por mais aperfeiçoada que seja a cidadania, ela jamais eliminará a desigualdade social, jamais permitirá aos indivíduos serem efetiva e plenamente livres” (TONET, 2007, p. 45).

Assim sendo, o apoio à cidadania como objetivo final da justiça social, ideia frequentemente presente nos discursos reformistas e liberais, revela-se ser estrategicamente útil ao sistema capitalista, uma vez que mantém viva a ilusão de que seria viável alcançar liberdade e igualdade genuínas dentro de um sistema fundamentado na exploração. A noção de cidadania nesse contexto atua como mecanismo para manter o controle social, conferindo legitimação ao governo burguês e incentivando uma adesão simbólica das classes menos privilegiadas à atual ordem estabelecida. Conforme o autor supracitado adverte, a liberdade prometida pela cidadania é limitada e sempre subordinada porque não elimina os fatores materiais da opressão, a questão não é melhorar o conceito de cidadania, é transcendê-lo em direção à criação de uma sociedade baseada na verdadeira emancipação que só pode surgir com o fim do capitalismo. Nesta perspectiva, é necessário que se tenha “[...] consciência de que a solução para os problemas da humanidade está na superação da propriedade privada e do capital e na construção de uma forma comunista de sociabilidade” (TONET, 2007, p.51).

Em um cenário marcado pela crise estrutural do sistema capitalista e pela predominância do pensamento neoliberal, torna-se cada vez mais fundamental enfatizar a importância de um modelo educacional que vá além da mera preparação dos indivíduos para o mercado de trabalho, priorizando

também o desenvolvimento integral do ser humano em todas as suas dimensões. A crescente tendência de reduzir a educação a um mero instrumento de qualificação profissional, como evidenciado nas diretrizes internacionais e nas políticas educacionais adotadas no Brasil, coloca a escola num papel restrito de formação técnica esvaziada. A formação, em vez de incentivar a independência intelectual e política dos jovens adultos, os coloca sob uma lógica mercantil que serve à manutenção de uma força de trabalho precária sem consciência crítica como estratégia de conformação social.

Ao contrário do que é proposto por esse ideário de usar o conhecimento como instrumentalização, o conceito de educação emancipadora, conforme defendido por Ivo Tonet (2007), parte do pressuposto de que o desenvolvimento humano deve estar intrinsecamente ligado ao movimento histórico em direção à superação das relações de poder opressivas e exploratórias. Segundo Tonet (2007, p. 61), “é somente quando se opera uma transformação na realidade objetiva que mantém os indivíduos alienados que podemos vislumbrar um caminho rumo à emancipação humana”. Isso implica que a educação precisa ser libertadora ao invés de simplesmente tentar corrigir as consequências da desigualdade, ela deve se envolver ativamente na crítica à estrutura social existente e na criação de um novo modelo de sociabilidade.

Para alcançar uma educação que promova a emancipação das pessoas é necessário romper com a ideia técnica e individualista que tem sido promovida por instituições internacionais, como o Banco Mundial, que estimulam os indivíduos a apenas serem empreendedores de si mesmos, resignados à precariedade, além de, também, questionar a meritocracia que responsabiliza os indivíduos por sua situação social sem considerar o papel do Estado e das estruturas econômicas.

Tonet (2007, p.77), sustentado em Marx, recupera o revolucionário significado de formação humana integral “[...] como o acesso, por parte do indivíduo, aos bens materiais e espirituais necessários à sua autoconstrução como membro pleno do gênero humano, então formação integral implica em emancipação humana”.

A emancipação humana, que Marx (2013) distingue da mera emancipação política, somente pode ser desenvolvida, como parte fundamental de um processo mais amplo de constituição ontológica do ser social, como

membro pleno da humanidade, ao garantir acesso aos recursos materiais e espirituais necessários à sua autoconstrução. A construção da emancipação está para além das habilidades técnicas ou competências funcionais, mas no incentivo ao desenvolvimento omnilateral do ser humano, em todas as áreas: intelectualmente, eticamente, esteticamente, afetivamente e produtivamente, permitindo que supere a alienação causada pela divisão de classes e pela fragmentação da vida sob o capitalismo.

A partir desse ponto de vista, o conceito de educação integral não se alinha com o sistema econômico capitalista dominante, que estabelece uma separação entre trabalho manual e intelectual, entre tempo dedicado à produção e tempo dedicado à vida, entre os indivíduos envolvidos na atividade produtiva e os resultados dessa mesma atividade. A libertação humana só pode ser alcançada quando o processo educativo não é mais ditado pelas demandas do capital, passando então para uma orientação baseada nas necessidades históricas e universais da humanidade.

Portanto, apoiar a educação integral significa também apoiar uma educação crítica e coletiva que desafia a ideia de simplesmente se adaptar e se submeter, e defende o direito à plenitude da experiência humana, indo além dos limites restritos da cidadania liberal e do individualismo alienado. Em outras palavras, a educação integral representa o oposto da educação funcionalista: é essencialmente um projeto de libertação e transformação radical da sociedade. Tonet (2007 p. 09) explica: “[...] uma educação integral, hoje, só pode ter o significado de formar indivíduos comprometidos – teóricos e praticamente – com a construção de uma forma de sociabilidade – o comunismo – em que aquela formação integral possa efetivamente ser realizada”.

Faz-se necessário reiterar a importância de, em meio à crescente influência neoliberal nos sistemas educacionais, defender uma educação que promova a emancipação humana. Não se trata de uma ideia utópica distante da realidade, mas sim de uma demandada histórica tangível diante do aumento das desigualdades sociais, da aceitação da pobreza como algo natural e da deterioração das condições da classe trabalhadora. É essa a educação pela qual devemos lutar, uma educação que não se acomode passivamente, mas que suscite a possibilidade da transformação radical da sociedade. Como afirmam

Júnior, Miguel e Filgueiras (2023, p.8) “[...] buscar o impossível é o caminho para alargar o horizonte do possível”.

Por fim, o desemprego constitui um elemento estrutural e funcional da lógica do capital, desempenha um papel fundamental ao manter salários rebaixados, disciplinar os trabalhadores e assegurar o contínuo aumento da riqueza dos detentores do capital. A presença do desemprego não deve ser vista como uma questão isolada que demanda ações corretivas específicas, em vez disso, é um mecanismo essencial para sustentar e perpetuar o próprio funcionamento do sistema econômico capitalista. A classe trabalhadora é lançada ciclicamente à exclusão, ao desalento ou ao subemprego devido às mudanças tecnológicas e à busca incessante por lucro que tornam muitas vidas dispensáveis do ponto de vista econômico e indispensáveis do ponto de vista social.

Segundo Mészáros (2001), o capital não sendo capaz de garantir as condições básicas para sustentar a vida humana em geral, reflete na constante exclusão da população economicamente ativa do trabalho socialmente necessário. Assim, o desemprego estrutural, agravado pela financeirização e pelas políticas de austeridade, representa o lado mais cruel da desigualdade entre a busca pelo lucro e as necessidades humanas. Enquanto o sistema capitalista acumula riquezas imensuráveis para alguns poucos privilegiados, empurra grandes segmentos da população para a informalidade, a precariedade e ao abandono, disfarçando a brutal exclusão por meio do discurso da empregabilidade, do empreendedorismo e da resiliência.

A questão do desemprego está associada à própria lógica da reprodução do capital, à fragilidade da estrutura produtiva do país e à persistente informalidade no mercado de trabalho, juntamente com a falta de uma política industrial robusta e segmentação do mercado de trabalho com base em classe social, racial e territorial. Por conseguinte, reafirma-se o desafio de superar o desemprego dentro do contexto do sistema capitalista. Não há reforma pontual, programa compensatório ou política de qualificação que possam eliminar aquilo que é intrínseco ao sistema em si. A luta contra o desemprego deve representar um embate direto contra as estruturas do capitalismo.

Isso sugere considerar um novo modelo de organização social no qual a produção seja voltada para atender às necessidades humanas em vez de

priorizar exclusivamente a busca pela valorização do valor e acumulação de capital. Na atualidade educacional, é crucial que a formação não se restrinja a um mero expediente para lidar com a falta de empregos e sim se configure como uma ferramenta de desenvolvimento crítico e emancipatório que capacite indivíduos conscientes da imperatividade de uma mudança profunda da realidade. Sem essa transformação radical, a promessa de pleno emprego não passará de uma ilusão vazia e acabará por servir à manutenção da desigualdade estrutural que condena milhões à invisibilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo desta tese procurou buscar revelar a complexidade do processo de formulação de políticas educacionais e das mudanças no mercado de trabalho durante a crise estrutural do capitalismo, revelando que a abordagem neoliberal não é apenas uma resposta temporária, sendo, na verdade, uma estratégia global para reorganizar as relações sociais, políticas e econômicas, a fim de manter e promover a valorização do capital em um contexto onde suas bases de reprodução estão se esgotando.

As mudanças no mundo do trabalho ao longo dos últimos anos têm como destaque o desemprego estrutural ou crônico como uma de suas características mais evidentes. Em contraste com o desemprego cíclico, associado às flutuações econômicas do capitalismo a longo prazo, o desemprego estrutural se manifesta como uma tendência constante relacionada às contradições fundamentais do sistema capitalista. Os avanços tecnológicos e a automação das operações de produção juntamente com as mudanças nas estruturas produtivas não resultaram em menos horas de trabalho, ao contrário disso, provocam a demissão em largas escalas dos trabalhadores do setor produtivo ao mesmo tempo em que aumentaram os lucros e a concentração de capital. Marx (2013) já apontava sobre o exército industrial de reserva, mostrando que o desemprego serve aos interesses do capital ao agir como um mecanismo para controlar a classe trabalhadora e manter os salários sob controle. Portanto, o desemprego não é simplesmente um desequilíbrio temporário, ele é parte essencial do sistema de acumulação capitalista.

A expansão do desemprego tem um impacto direto na educação e acaba minando as expectativas criadas pelo sistema capitalista moderno que relacionavam a educação formal com a ascensão social. A ideia de meritocracia tão propagada pelos órgãos estatais e pelas escolas entra em colapso ao se deparar com a realidade de muitos jovens graduados que não conseguem encontrar um emprego decente no mercado de trabalho. A contradição se tornou clara, à medida que os investimentos em educação pessoal e familiar aumentam progressivamente, aumentaram também as taxas de desemprego juvenil e subemprego e a superqualificação, em que pessoas altamente qualificadas ocupam posições de baixa complexidade e remuneração insuficiente. Diante

disso, percebe-se que a educação não funciona como um meio para ascender socialmente, ela se tornou uma espécie de contenção da revolta da juventude, oferecendo-lhes uma esperança ilusória para o futuro, enquanto a estrutura econômica limita suas verdadeiras oportunidades de emancipação.

Este processo está intimamente ligado à crise estrutural do capital, de acordo com as análises de Mészáros (2011). Não se trata apenas de uma crise temporária que possa ser resolvida com ajustes superficiais, é um impasse histórico do sistema capitalista que esgota suas próprias possibilidades internas de avanço sem ruptura com suas bases fundamentais. A crise do capital abrange aspectos econômicos, sociais, políticos e ambientais simultaneamente. A crise se manifesta na financeirização da economia, na mercantilização da vida, na intensificação da desigualdade social e na destruição das condições objetivas de reprodução da existência humana. Portanto, as crises não são eventos fortuitos, mas são manifestações intrínsecas ao sistema de produção capitalista conforme alertado por Marx (2017), ao declarar que as contradições da produção capitalista residem no próprio capital. Essa tendência de crise prolongada expõe um conflito entre o potencial libertador das forças produtivas e as limitações impostas pelas relações sociais de produção capitalistas.

Um dos pontos centrais dessa situação alarmante é a crescente precarização do trabalho que passa a assumir formas cada vez mais complexas, tais como trabalho intermitente, fragmentado ou parcial, trabalho por aplicativos, trabalho remoto sem regulamentações sólidas, bem como contratos flexíveis que vão reduzindo gradualmente os direitos trabalhistas, deixando-os sujeitos à condição vulnerável de serem considerados descartáveis no mercado de trabalho contemporâneo. A disseminação da precarização evidencia o que Mészáros (2011) descreve como uma “crise irreversível do capital”, pois mostra a incapacidade de conciliar o crescimento do capital com a dignidade humana e a sustentabilidade social. No Brasil, essa dinâmica é agravada pela posição subordinada do país na divisão internacional do trabalho e às políticas neoliberais adotadas que aumentam o grau de dependência econômica e enfraquecem as redes de segurança social existentes.

Nas últimas décadas, o Banco Mundial tem influenciado a definição das políticas educacionais que colocam a escolaridade em segundo plano em relação às exigências do mercado de trabalho e promovem uma maior

flexibilidade no currículo escolar. Além disso, incentiva o desenvolvimento de habilidades e competências e adotam modelos de gestão baseados na lógica empresarial. Em vez de priorizar uma abordagem crítica focada na compreensão histórica e na transformação social, pretendida pela formação educacional historicamente valorizada, prevalece um enfoque utilitarista e pragmática, ajustado às demandas do capital precarizado.

A Reforma do Ensino Médio é exemplo paradigmático dessa lógica. Inspirada por uma abordagem que valoriza a empregabilidade e a personalização dos itinerários formativos, essa reformulação resultou na fragmentação do currículo escolar, na redução das disciplinas voltadas para a formação humanística e na introdução de opções curriculares voltadas para o empreendedorismo. Essas mudanças não são isentas de ideologias, estão associadas à reestruturação do mercado de trabalho e à promoção de um novo perfil profissional, que necessita ser flexível, versátil, e submisso aos padrões estabelecidos de reprodução do capital. Em vez de promover direitos mais amplos, a educação diminui o acesso ao conhecimento sistematizado e absolve o Estado da responsabilidade de fornecer uma educação pública completa integral e de qualidade. Conforme alerta Frigotto (2008), isso representa uma pedagogia que busca conformidade, focada na perpetuação da ordem existente e na aceitação natural da desigualdade social.

A ofensiva neoliberal na área da educação deve ser vista como parte de um plano mais amplo de conformação estrutural do Estado às necessidades do capital global. A redução dos direitos trabalhistas e a desregulamentação dos serviços públicos juntamente com o bloqueio dos gastos sociais por duas décadas, através da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, bem como a reformulação da previdência, Emenda Constitucional nº 103 de 2019, configuram um cenário de enfraquecimento dos direitos sociais e intensificação das desigualdades socioeconômicas. Nesse contexto, a educação desempenha um papel fundamental ao servir como instrumento de legitimação ideológica desse processo, onde os princípios de solidariedade e coletividade são substituídos pela lógica do empreendedorismo individual.

Portanto, é notório que não se consegue resolver as crises existentes dentro dos limites do sistema do capital. Conforme destacado por Mészáros (2002), não há solução dentro da lógica do capitalismo; sua superação requer

uma construção consciente de um modelo alternativo que priorize amplamente a reprodução da vida nas relações sociais em vez do lucro. A luta pela implementação de uma educação pública, crítica e acessível para todos está intimamente ligada à busca por um novo modo de sociabilidade baseado em valores diferentes e em formas alternativas de organização social. Torna-se imperativo resgatar o ideal socialista como uma necessidade histórica real diante do colapso civilizatório provocado pelo sistema do capital e não mais como uma utopia distante sem aplicabilidade prática. Apenas um ensino que prepare indivíduos para mudar radicalmente o mundo pode impedir a barbárie iminente de se concretizar. Retomar essa tarefa histórica é vital.

REFERÊNCIAS

- ABÍLIO, Ludmila; AMORIM, Henrique; GROHMANN, Rafael. **Uberização e plataformização do trabalho no Brasil: conceitos, processos e formas.** Sociologias, Porto Alegre, ano 23, n. 57, mai-ago, 2021, p. 26-56.
- ALVES. Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID.** Rio de Janeiro: Edições Gernasa, 1968.
- AMIN, Samir. **Primavera Árabe?** Temporalis, v. 12, n. 24, p. 15-28, 2012.
- ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo.** Revista Piauí, Rio de Janeiro, RJ, n. 1, 1995. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/balanco-do-neoliberalismo>. Acesso em: 15 abr.2025.
- ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy (org.). **Infoproletários: degradação real do trabalho virtual.** São Paulo: Boitempo, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** São Paulo: Boitempo, 2015.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 1999.
- ARAPIRACA. José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano.** São Paulo: Cortez & Autores Associados, 1982.
- BACCIOTTI, Rafael; MARÇAL, Emerson. **Taxa de desemprego no Brasil em quatro décadas: retropolação da PNAD contínua de 1976 a 2016.** Estudos Econômicos, São Paulo, SP, vol. 50, n. 3, p.513-534, jul.-set. 2020.
- BALL, Stephen. **Políticas educacionais globalizadas: educação e economia cultural.** Tradução de Maria de Lourdes Trassi Teixeira. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- BALL, Stephen. **Profissionalismo, gerencialismo e performatividade.** Revista Brasileira de Educação, São Paulo, SP, v. 8, n. 24, 2003, p. 54–70.
- BANCO MUNDIAL. **Brasil: Problemas no ensino secundário.** Washington DC: The World Bank, 1989.
- BANCO MUNDIAL. **Competências e empregos: uma agenda para a juventude.** Washington DC: The World Bank, 2018.
- BANCO MUNDIAL. **Brasil: gastos públicos em programas sociais: questões e opções.** Washington DC: The World Bank, 1988.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington DC: The World Bank, 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BENNELL, Paul. *Using and abusing rates of return: a critic of the World Bank's 1995 education sector review*. Institute of Development Studies, University of Sussex, 1995.

BERABA, Ana Luísa. **América aracnídea**: teias culturais interamericanas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

BOSCHI, Renato Raul. **A nova dependência e a financeirização da América Latina**. Revista Dados, Rio de Janeiro, RJ, v. 58, n. 1, p. 11-50, 2015.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2017.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o plano nacional de educação – PNE e dá outras providências**. Brasília, DF: 2014. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 5 mai. 2025.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Consolidação das leis trabalhistas**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 10 mai. 2025.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório** / Comissão Nacional da Verdade. – Recurso eletrônico. – Brasília, DF: CNV, 2014. 976 p. – (Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 1).

BRASIL. **Lei nº 5692 de 11 de agosto de 1971**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 26 nov.2023.

BRASIL. **Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982**. Altera dispositivos da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Brasília, DF. 1982.

BRASIL. Parecer nº 76/75, de 23 de janeiro de 1975, do CFE. O ensino do 2º grau na lei 5.692/71. **Documento nº 70**, Rio de Janeiro, RJ, jan. 75.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Pacto nacional pela inclusão produtiva das juventudes**: Um chamado para a ação. Brasília, DF: MTE. 2023. Disponível em: https://www.pactopelasjuventudes.org/src/files/pdf/texto/pacto/Termo_Pacto_Nacional_Pela_Inclusao_Produtiva_das_Juventudes_expandido_com_dados_UNICEF_OIT_REV_DPJ_consolidada.pdf. Acesso em: 3 jun.2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de avaliação da política nacional de emprego para os jovens** – PNPE. Brasília, DF: MTE. 2006.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**. 3.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

CABRAL NETO, Antônio.; SILVA, Cláudia. L.; SILVA, Lamara. **Teoria do capital humano, educação, desenvolvimento econômico e suas implicações na formação de professores**. Revista Principia, [S. l.], v. 1, n. 32, p. 35–42, 2016. DOI: 10.18265/1517-03062015v1n32p35-42. Disponível em: <https://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/principia/article/view/1070>. Acesso em: 28 mai. 2024.

CASTEL, Robert. (1998). **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes.

CHAVES, Emanuela Rútila Monteiro. **Crise estrutural, imperialismo e destrutividade do sistema: projeto educativo de (in)sustentabilidade do capital na agenda 2015-2030**. 2019. 219f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas da crise atual**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUNVETUDE. **Política nacional de juventude**. São Paulo: CNJ/FES. 2006.

COSTA, Gilvan. **O ensino médio no Brasil: desafios à matrícula e ao trabalho docente**. Revista brasileira de estudos pedagógicos, Brasília, DF, v. 94, n. 236, p. 185-210, jan./abr. 2013.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Trad. de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica: desafios e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2007.

DUMÉNIL, Gérard e LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. Trad. de Tiaraju D'Andrea. São Paulo: Boitempo, 2014.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. Tradução de Leandro Konder.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 1999.

FAGNANI, Eduardo. **O mito do Estado brasileiro inchado**: desmistificando o discurso da austeridade. São Paulo: Contracorrente, 2021.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa**. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

FERRARO, Alceu. **Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil**: o que dizem os censos? Educação e Sociedade, Campinas, vol. 23, n. 81, p. 21-47, dez. 2002.

FÍGOLI, Moema. **Evolução da educação no Brasil**: uma análise das taxas entre 1970 e 2000 segundo o grau da última série concluída. Revista brasileira de estudos de população, São Paulo, SP, v. 23, n. 1, p. 129-150, jan./jun. 2006.

FISHER, Mark. **Realismo capitalista**: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo. Trad. de Denilson Luis Werle. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

FONSECA, Marília. **O Banco mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo**: evidências do caso brasileiro. R. Fac. Educ, São Paulo, v.24, n.1, p.37-69, jan./jun., 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutivo**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista / Gaudêncio Frigotto – 8 ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria. **Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado**. Revista Trabalho, Educação e Saúde. Rio de Janeiro, RJ, vol. 1, n. 1, p. 45-60, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Sociedade e educação no governo Bolsonaro**: anulação de direitos universais, desumanização e violência. Revista Desenvolvimento & Civilização, Rio de Janeiro, RJ, v. 2, n. 2, p. 118-138, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://ria.ufrn.br/jspui/handle/123456789/3178>. Acesso em: 18 mai. 2025.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective**. Washington D.C. 2015.

FURTADO, Celso. **O subdesenvolvimento e o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, p. 118, 1961.

GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária como política pública: desafios estratégicos. In: CARVALHO, Nídia Nacib Pontuschka; GAIGER, Luiz Inácio (org.). **Economia solidária**: uma alternativa em marcha. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007. p. 111–133.

GAIO, Daniel Machado. **A concepção de modernização na política de cooperação técnica entre o MEC e a USAID**. 2008. 163 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, DF: 2008.

GASPAR, Ricardo. **A trajetória da economia mundial:** da recuperação do pós-guerra aos desafios contemporâneos. Revista Caderno Metr pole. São Paulo, SP, v. 17, n. 33, pp. 265-296, maio 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3312>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/rbnKdf7jR6gT3mLbcQmNgKG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 abr. 2023.

GENTILI, Pablo. **A pedagogia da barbárie:** autoritarismo e reformas educativas ultraconservadoras na América Latina. Expressão Popular, 2019.

GENTILI, Pablo. **Pedagogia da exclusão:** crítica ao neoliberalismo em educação. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOUVÊA, Fernando; SILVA, Leandro. **Imperialismo e Educação na América Latina:** as Conferências Interamericanas de Educação (1943-1963). History of Education in Latin America - HistELA, [S. l.], v. 3, p. e20839, 2020. DOI: 10.21680/2596-0113.2020v3n0ID20839. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/histela/article/view/20839>. Acesso em: 28 out. 2023.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica:** Marx e o capital no século XXI. Tradução de Artur Renzo. São Paulo: Boitempo, 2018.

HARVEY, David. **O neoliberalismo:** história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2016.

HIRATA, Helena. **Globalização e divisão sexual do trabalho.** Campinas. Núcleo de Estudos de G nero, UNICAMP, n. 17-18. 2001-2002.

HIRATA, Helena. **G nero, classe e raça:** interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. Tempo Social, São Paulo, SP, v. 26, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/LhNLNH6YJB5HVJ6vnGpLgH/z/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 nov. 2023.

HOBBSAWN, Eric J. **A era dos impérios** / Eric J. Hobsbawm, tradução Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo; revisão técnica Maria Célia Paoli. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HOBBSAWN, Eric J. **A Era das Revoluções:** 1789-1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

HOBBSAWN, Eric J. **Era dos Extremos:** o breve século XX: 1914-1991 / Eric Hobsbawm; tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. — São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLDEN, Laura. BIDDLE, Jeff. **The introduction of human capital theory into education policy in the United States.** DOI: 10.1215/00182702-4296305.

Disponível em: <http://econ.msu.edu/faculty/biddle/docs/Biddle-Holden%20draft%202.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – **Educação**. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **MULHERES**: Inserção no mercado de trabalho. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2023/infograficosMulheres2023.html>. Acesso em: 26 nov. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**, 1977. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/225397/000318823.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Estudos Brasil**. 2023. Disponível em: www.inep.gov.br. Acesso em: 26 nov. 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação básica | 2019**: notas estatísticas. 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_basica_2019.pdf. Acesso em: 7 mai. 2025.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O programa nacional de estímulo ao primeiro emprego de jovens**. Revista mercado de trabalho. Brasília, DF. Edição 26. 2005. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5178/1/bmt_n.26_programac.pdf. Acesso em: 18 abr. 2005.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mercado de trabalho**: políticas públicas e qualificação profissional. Brasília, DF: IPEA, 2004.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mercado de trabalho**: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Trabalho. – v.1, n.0, (mar.1996) – Brasília, DF: Ipea: Ministério do Trabalho, 2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13644/1/BMT_77_BOOK.pdf. Acesso em: 10 mai. 2025.

IPEA. **Políticas Públicas para Juventude**: uma análise crítica. Brasília, DF: 2023.

IPEA. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. Luana Pinheiro ... [et al.]. Brasília, DF: Ipea: SPM: UNIFEM, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/mercado-de-trabalho/desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade/apresentacao>. Acesso em: 1 jun. 2025.

ILO. *International Labour Office. **Global employment trends for youth 2022: Investing in transforming futures for young people.** Geneva: ILO, 2022.*

ILO. *International Labour Office. **Global employment trends for youth 2017: Paths to a better working future.** International Labour Office – Geneva: ILO, 2017.*

JÚNIOR Carlos; MIGUEL, Luís Felipe; FILGUEIRAS, Luiz. **O terceiro governo Lula: limites e perspectivas.** Caderno CRH. Salvador, v. 36, p. 1-10, e023024. 2023.

KOEPSEL, Eliana. **Educação e trabalho: perspectiva da UNESCO para o desenvolvimento.** Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/_files/Ax4N6V16.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho.** São Paulo, SP: Cortez, 2000.

KUENZER. Acácia. **O ensino médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito.** Educação & Sociedade, Campinas, SP, n. 70, Cedes, Ano XXI, abr, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/LGpgCTxWgVvB3DYzKVWFjwJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 abr. 2023.

LAUGLO, Jon. **Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, SP, n. 100, p. 11–36, 1997. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/765>. Acesso em: 28 jun. 2024.

LAVINAS, Lena. **Empregabilidade no Brasil: inflexões de gênero e diferenciais femininos.** Rio de Janeiro: Ipea, set. 2001.

LEITE, Taylisi; SALLES, Fernanda. **Trabalho intermitente e fragmentação dos direitos sociais.** Revista direito das relações sociais e trabalhistas, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 84–95, 2022. DOI: 10.26843/relaçõessociaistrabalhista.v8i1.289. Disponível em: <https://publicacoes.udf.edu.br/index.php/relacoes-sociais-trabalhista/article/view/289>. Acesso em: 22 mai. 2021.

LIMONCIC, Flávio. **Os inventores do New Deal.** 2003. Tese (Doutorado em História Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

MARQUES, Rosa Maria. **Política social no Brasil: diagnóstico e perspectivas.** São Paulo: Cortez, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: critica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feurebech, Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos.** São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **Maquinaria e trabalho vivo (os efeitos da mecanização sobre o trabalhador)**. Crítica Marxista, São Paulo, v. 1, n. 1, ano 1994, p. 103-110.

MARX, Karl. **O Capital. Crítica da economia política**: Livro I: O processo de reprodução do capital. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDES SEGUNDO, Maria das Dores. **O Banco mundial e suas implicações na política de financiamento da educação básica no Brasil**: o Fundef no centro do debate. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011a.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011b.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. Tradução Ana Cotrin. São Paulo: Boitempo, 2007.

MATOS, Ávila. **O programa "aliança para o progresso"**: o discurso civilizador na imprensa e a educação profissional no Paraná – Brasil. *In*: Simpósio Internacional Processo Civilizador, 11., 2008, Buenos Aires. Anais... Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2008. p. 359-367.

MORAES, Carlos. **Emprego ou empregabilidade**. Revista Ícaro Brasil, n. 171, p. 53-57, 1998.

MCNAMARA, Robert. *Discurso ante la Junta de Gobernadores*. Washington DC, 30 de septiembre.

NAVILLE, Pierre. **A revolução informática e o futuro do trabalho**. Lisboa: Vega, 1983.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2009.

OECD (2023), **Education at a Glance 2023: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris, Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>. Acesso em: 25 abr.2025.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Vozes, 1981.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A valorização docente no PNE: entre o discurso legal e a realidade das redes de ensino. *In*: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana (org.). **Políticas públicas e profissão docente no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Perspectivas sociais e de emprego no mundo**: tendências 2021. Genebra: OIT, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org>. Acesso em: 26 mai.2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Relatório mundial sobre proteção social 2014/15**: Construindo a recuperação econômica, o desenvolvimento inclusivo e a justiça social. Genebra: OIT, 2014. Disponível em: <https://www.ilo.org/americas/publicaciones>. Acesso em: 28 mai.2025.

OUTRAS PALAVRAS. **É preciso um governo Lula 3-B**. 07 out. 24. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/644523-e-preciso-um-governo-lula-3-b-artigo-de-antonio-martins>. Acesso em: 2 jun. 2025.

OXFAM. **Recompensem o trabalho, não a riqueza: relatório sobre a desigualdade global**. 2018. Disponível em: <https://oxfam.org.br/justica-social-e-economica/recompensem-o-trabalho-nao-a-riqueza/>. Acesso em: 3 mai.2025.

PAULANI, Leda Maria. **Brasil *delivery***: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

PEREIRA, João. **O Banco mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2010. 386f. Tese (Doutorado em História). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal Fluminense. Niterói. 2009.

PEREIRA, João. **O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”**. Topoi, Rio de Janeiro, RJ, v. 11, n. 21, jul-dez. 2010, p. 260-282. 2010.

PSACHAROPOULOS, George. ***To vocationalize or not to vocationalize? That is the curriculum question***. *International Journal of Education Developrnt* 33(2):187-21, 1987.

POCHMANN, Marcio. **A juventude e o desemprego estrutural no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

POCHMANN, Márcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

POCHMANN, Márcio. **O mito da grande classe média**: capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo, 2014.

POCHMANN, Márcio. **Trabalho e desenvolvimento**: alternativas à regressão neoliberal no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2023.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: RJ, Vozes, 1984.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2005.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. **Desemprego alto é desafio para governo em 2022, e pode persistir até 2026**. Conjuntura Econômica. Disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/10ce2021_carta_do_ibre.pdf. Acesso em 10 jan.2025.

TELLES, Vera da Silva. Governo, pobreza e gestão dos indesejáveis: o programa bolsa-trabalho. *In*: SILVA, Tom Dwyer *et al.* (org.). **Vida sob cerco: violência e rotina nas periferias**. São Paulo: UNESP, 2007. p. 181–203.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário da educação básica brasileira: 2022**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br>. Acesso em: 1 mai.2025.

TONET, Ivo. **Educação contra o capital**. Maceió: EDUFAL, 2007.

OECD (2023). **Education at a Glance 2023: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>. Acesso em: 26 nov.2023.

SABÓIA, João. **Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise: 1980 – 1983**. Revista de Economia Política, Rio de Janeiro, RJ, vol. 6, n. 3, julho–setembro/1986.

SAFFIOTI, Heleieth. **A mulher na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SAFFIOTI, Heleieth. **Violência de gênero: o lugar da práxis na construção da subjetividade**. Lutas sociais. São Paulo: Xamã, 1997.

SANTOMÉ, Jurjo Torres. **Currículo escolar e justiça social: o desafio de uma educação inclusiva**. Tradução de Daniel B. Corsino. Porto Alegre: Artmed, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. 38. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

SCHULTZ, Theodore. **Capital Formation by Education**. *Journal of Political Economy*, vol. 68. 1960.

SCHULTZ, Theodore. **Capital Humano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHULTZ, Theodore. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

SCHULTZ, Theodore. **Capital Rationing, Uncertainty, and Farm-Tenancy Reform**. *Journal of Political Economy*, vol. 48, n. 3, Jun., 1940, pp. 309-324, jun, 1940.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. e EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 144p.

SIPRI. *Stockholm International Peace Research Institute. Trends in world military expenditure, 2022*. Disponível em: https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304_fs_milex_2022.pdf. Acesso em 6 nov. 2023.

SOARES, Ricardo Pereira. **Dívida Pública Externa: Empréstimos do BIRD ao Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, DF: 1999.

SRNICEK, Nick. **Capitalismo de plataforma**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

TAMBERLINI, Angela. **Educação Profissional nos anos de chumbo**. Revista Poli. Rio de Janeiro, RJ, Ano XII – Nº 72 – ESPECIAL – ago. 2020.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do banco mundial. In: TOMMASI, L. De; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Ed./Ação Educativa/PUC-SP, 1996. p. 125-194.

VIEIRA, Flávio. **O Banco Mundial e o combate à pobreza no Nordeste: o caso da Paraíba**. Caderno CRH, [S. l.], v. 21, n. 52, 2008. DOI: 10.9771/ccrh.v21i52.18784. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18784>. Acesso em: 19 fev. 2024.

WORLD BANK. **Education sector strategy**. Washington, DC. The World Bank, 1999.

WORLD BANK. **Learning for all investing in people's knowledge and skills to promote development**. Washington DC: The World Bank, 2020.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). **The global climate 2011-2020: A decade of accelerating climate change**. Switzerland: WMO, 2023. Disponível em: https://library.wmo.int/viewer/68585/download?file=1338_Decadal_State_Climat-e-HG_en.pdf&type=pdf&navigator=1. Acesso em: 14 mai. 2025.