ReLePe
Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa

II Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa
18, 19 y 20 de agosto de 2014
Curitiba, Brasil

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E SUAS RELAÇÕES COM O ESTUDO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS[1]

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO BRASILEÑO Y SUS RELACIONES CON EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

SOME CONSIDERATIONS ON THE SRUCTURE OF BRAZILIAN STATE AND ITS RELATIONS WITH THE STUDY OF EDUCATION POLICIES

Mad´Ana Desirée Ribeiro de Castro
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - Brasil
E-mail: mdrcastro16@gmail.com

Sebastião Cláudio Barbosa
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - Brasil
E-mail: sebcbar3@gmail.com

Eixo temático 2: Debates, enfoques e perspectivas epistemológicas da Política Educacional

Resumo: O presente texto analisa a relação das determinantes estruturais do Estado brasileiro, colocadas a partir do materialismo histórico e dialético, e o estudo das políticas educacionais. O primeiro tópico discute as características estruturais do Estado, à luz das contribuições de Florestan Fernandes e Otavio Ianni. O segundo apresenta a efetivação de políticas educacionais que, mesmo quando propõem mudanças, dão continuidade a estas estruturas.
Palavras-chave: Estado. Dependência. Políticas educacionais.

Resumen: Este texto analiza la relación entre los determinantes estructurales del Estado brasileño, desde el materialismo histórico y dialéctico, y el estudio de las políticas educativas. En el primer tema se analizan las características estructurales del Estado, a la luz de las contribuciones de Florestan Fernandes y Otavio Ianni. La

[1] Este trabalho faz parte das discussões e atividades desenvolvidas no âmbito da Pesquisa "Desafios da Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional: identidade dos sujeitos, currículo integrado, mundo do trabalho e ambientes/mídias virtuais", subprojeto UFG/IFG/IFGoiano, vinculada ao Programa Observatório da Educação da CAPES.

segunda, presenta la implementación de las políticas educativas que, incluso cuando se proponen cambios, dan continuidad a estas estructuras.
Palabras clave: Estado. Dependencia. Políticas educativas.

Abstract: This text analyzes the relationship of the structural determinants of brazilian State, placed from the historical and dialectical materialism, and the study of the educational policies. The first topic discusses the structural features of the State, based on the contributions by Florestan Fernandes and Otávio Ianni. The second one presents the effectiveness of educational policies that, even when they propose changes, continue these structures.
Keywords: State, dependency, education policies.

O Estado brasileiro: pressupostos estruturais

A compreensão dos pressupostos estruturais do Estado brasileiro, a partir do materialismo histórico e dialético, tem como premissa o entendimento de que ele se constitui hegemonicamente a partir de aspectos universais, próprios do capitalismo, mas que se "configuram internamente segundo as determinações das relações de produção num país e numa ocasião específicos" (IANNI, 1988, p. 75). Assim, a análise da educação brasileira, e particularmente das suas políticas, assume contornos próprios a partir das mediações construídas no processo de composição e consolidação do Estado brasileiro, de fundo capitalista, mas que assumem características diferentes em relação a outras formações sociais. Com esta preocupação, procura-se buscar quais são os elementos específicos do desenvolvimento do Estado brasileiro e que podem ajudar na compreensão das políticas educacionais, em suas diferentes configurações conjunturais.

Um primeiro aspecto diz respeito à condição de dependência do Brasil em relação aos países centrais do capitalismo. Esta determinante estrutural está intimamente vinculada, num primeiro momento, à opção feita pelas elites, durante o século XIX, de manutenção do *ethos* econômico assentado no latifúndio e na escravidão, contudo, procurando livrar-se das amarras coloniais. Significa dizer que o apego ao liberalismo se deu de maneira instrumental.

Nesse sentido, serviu, por um lado, como forma e conteúdo aos intentos dos setores dominantes em emancipar-se das limitações oriundas da apropriação colonial e, por outro, como forma de redefinir as "relações de dependência que continuariam a vigorar na vinculação do Brasil com o mercado externo e as grandes potências da época" (FERNANDES, 1975, p. 34). Essa posição criou, entretanto, um estatuto de liberdade econômica e política ao Brasil, ao mesmo tempo em que a condicionou a uma posição de dependência perante as nações que controlavam o mercado externo e as estruturas internacionais de poder.

O caminho escolhido pelas elites, de assunção da emancipação política e de preceitos liberais restritos à sua necessidade, desdobra-se, em um segundo momento, de aprofundamento das relações de dependência. Assim, o desenvolvimento capitalista brasileiro, segundo Fernandes (1975, p. 233),

> [...] foi sempre percebido e dinamizado socialmente, pelos estamentos e pelas classes dominantes, segundo comportamentos coletivos tão egoísticos e particularistas, que se tornou compatível com [...] a continuidade da dominação imperialista externa.

Situação esta – de dependência – que se constituiu também a partir da dinâmica estrutural do processo de desenvolvimento do capitalismo que se faz por meio de uma expansão desigual e combinada. Neste sentido, segundo Trotsky[2] (1962, p. 20, *apud* LÖWY, 1995, p. 77)

> A desigualdade de ritmo, que é a lei mais geral do processo histórico, manifesta-se com o máximo de vigor e de complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o açoite de necessidades exteriores, a vida retardatária é constrangida a avançar por saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre outra lei que, na falta de uma denominação mais apropriada, chamaremos de lei do desenvolvimento combinado, no sentido de reaproximação de

[2] Segundo Löwy (1995, p. 79), "para Ernest Mandel, a idéia do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo mundial é – com exceção da concepção de Marx sobre a determinação econômica da luta de classes – a tese marxista mais amplamente assimilada desde meio século, mesmo que raramente seja feita referência a seu autor."

> diversas etapas, da combinação de fases distintas, do amálgama de formas arcaicas com mais modernas[3].

Desta relação orgânica e dependente com os ritmos e combinações da expansão capitalista e da opção feita pela burguesia brasileira, de manutenção destes laços, leva

> [...] a que a burguesia dependente apele para a superexploração do trabalho como forma de amenizar os efeitos da transferência de valor por meio da chamada troca desigual para os países do centro capitalista[4] (MARINI, 2000, *apud* BUENO; SEABRA, 2010, p.74).

O ajustamento do capitalismo brasileiro a uma posição de múltiplos interesses e de adaptações ambíguas, optando por mudanças graduais ao invés de uma modernização[5] intransigente, criou uma situação de debilidade econômica, social e política que não deu conta de acompanhar as mudanças significativas promovidas no interior do capitalismo, agora monopolista. O mando de fora se complexificou e as

> [...] nações periféricas como fonte de matérias-primas essenciais ao desenvolvimento econômico sob o capitalismo monopolista viram-se, extensa e profundamente, incorporadas à estrutura, ao funcionamento e ao crescimento das economias centrais como um todo. Daí resultou uma forma de incorporação devastadora da periferia às nações hegemônicas e centrais, que não encontra paralelo nem na história colonial e neocolonial do mundo moderno,

[3] Ainda segundo Löwy (1995, p. 73) "A teoria do desenvolvimento desigual e combinado é interessante não apenas por sua contribuição à reflexão sobre o imperialismo, mas também como uma das tentativas de romper com o evolucionismo, a ideologia do progresso linear e o euro-centrismo". Esta referência parece importante em função de se pensar em que medida as políticas econômicas no Brasil ainda continuam trilhando a perspectiva evolucionista e de progresso linear, mesmo numa proposição desenvolvimentista.

[4] Para Osório (2004, *apud* BUENO; SEABRA, 2010, p.74) "A tese de que o fundamento da "dependência é a super exploração do trabalho" (MARINI, 2000, p.165), não nega a existência conjuntural da super exploração nas economias centrais. A questão é que nas economias dependentes ela se encontra no centro da acumulação, não sendo, portanto, nem conjuntural e nem tangencial à sua própria dinâmica capitalista".

[5] Modernização aqui entendida como conjunto construções históricas amplas e complexas, muitas vezes, contraditórias em relação ao que se pode entender por modelo clássico, que desembocaram na expansão e intensificação dos processos de industrialização e urbanização e de todos os aportes necessários ao seu desenvolvimento.

> nem na história do capitalismo competitivo. (FERNANDES, 1975, p. 253).

Há de se considerar, entretanto, que o aprofundamento desse tipo de relação pressupõe a necessidade do fortalecimento das elites nacionais, articulada em bases nacionais, cujas funções preponderantes passam a ser de defesa dos interesses dominantes em nível nacional e internacional, assim como a criação de instrumentos legais e extralegais capazes de manter a repressão e o controle desses interesses. Assim, tanto as burguesias nacionais capitalistas centrais quanto as burguesias nacionais dependentes querem "manter a ordem, salvar e fortalecer o capitalismo, impedir que a dominação burguesa sobre o Estado nacional se deteriore" (FERNANDES, 1975, p. 294).

Como se estabeleceu, internamente, a articulação das elites brasileiras na perspectiva da afirmação do capitalismo e das bases nacionais? Fernandes (1975) explica que tal articulação se processou por meio da combinação entre os setores arcaicos e modernos, controlados pela demanda externa, o que constitui também um segundo aspecto estrutural do Estado brasileiro. Nessa perspectiva, tem-se como pertinente a manutenção de um setor agrário arcaico, mas que beneficia a acumulação de capital, relacionando-se, portanto, apesar da forma aparencial contraditória, de maneira orgânica, tanto com os setores (internamente) modernos quanto com os externos. Para Oliveira (2003, p. 129), a "agricultura atrasada financia a agricultura moderna e a industrialização", e a interdependência entre a agricultura de subsistência, o sistema bancário, o financiamento da acumulação industrial e o consequente barateamento da reprodução da força de trabalho nas cidades configuram o desenvolvimento e a expansão do capitalismo no Brasil.

Nessa articulação orgânica, o patrimonialismo, assentado na pessoalização do poder, continua a irradiar o seu poder preponderantemente em nível local e regional. A consequência dessa situação, segundo Fernandes (1975), é o estabelecimento de uma estrutura dual de dominação, ou seja, uma

emanada pela tradição e outra pelo aparato legal.[6] Essa dubiedade de dominação faz, por um lado, avançar em relação a uma modernização econômica, de maneira mais ou menos contínua e crescente, mas de outro, em relação à sociedade, ela

> [...] se moderniza pouco. As relações sociais e políticas desenvolvem-se com dificuldade, deparando-se com obstáculos diversos. Além das heranças oligárquicas e patrimoniais, emergem os interesses dominantes aglutinados em diretrizes governamentais. (IANNI, 1992, p. 111).

O resultado é, portanto, "uma escassa "modernização"[7] alcançada em determinadas esferas da sociedade, ao passo que nas principais esferas da economia tudo parece muito próspero, diversificado e moderno (IANNI, 1992, p. 111). Essa condição ratifica o propósito de um desenvolvimento capitalista dependente que imprime às classes trabalhadoras um grau elevado de exploração ao mesmo tempo em que limita a sua participação nos ganhos sociais. Ocorrem, desse modo, a inclusão dos trabalhadores na dinâmica econômica, nos limites das necessidades do capital, e uma acentuada exclusão destes do jogo democrático e dos benefícios daí advindos, dada a natureza autocrática do Estado, mesmo que nos marcos liberais. Assim, nas sociedades cujo capitalismo assume estas características,

> [...] destaca-se a exacerbação de exploração capitalista do trabalho. Como frações burguesas dependentes, as burguesias locais

[6] Para Cardoso (2005, p. 24), fazendo a leitura do tema da dependência segundo Florestan Fernandes, "o capitalismo dependente é uma forma nova de desenvolvimento capitalista, constituída pelo capital monopolista, mas que mantém ainda as marcas profundas da sua condição colonial anterior".

[7] No Brasil, portanto, o "moderno" não veio em sua totalidade. Ele se restringe, para os setores dominantes, ao *"ethos"* econômico e, no plano político, quando necessário, aos interesses da produção e reprodução do capital – como é o caso da construção de uma "certa democracia" que visa a expansão do poder aos grupos que vão se constituindo e tornando-se dominantes em termos econômicos. Assim, a democratização no Brasil, a depender dos setores dominantes, será ampliada em doses homeopáticas e de maneira restrita. Há de se destacar, entretanto, que pode vir também em função das lutas e reivindicações da classe trabalhadora, e neste sentido, pode assumir (ou não) formas emancipatórias em relação à perspectiva histórica de "concertação".

> exacerbam a expropriação e a exploração do trabalho que são típicas do funcionamento do capitalismo. Ou seja, criam expropriação e exploração excedentes. (CARDOSO, 2005, p. 19).

Essa lógica empreende sobre os trabalhadores destas sociedades – caso do Brasil – uma situação capitalista que agudiza e duplica a exploração com o objetivo de suprir tanto as burguesias nacionais quanto as internacionais. Assim, tanto exploração quanto controles são maiores em relação aos trabalhadores dos países centrais. O Estado, portanto, numa formação capitalista dependente, assume, segundo Fernandes (1975, p. 406), uma forma sincrética, que,

> [sob] certos aspectos, [...] lembra o modelo ideal nuclear, como se fosse um Estado representativo, democrático e pluralista; sob outros aspectos, ele constitui a expressão acabada de uma oligarquia perfeita, que se objetiva tanto em termos paternalistas-tradicionais quanto em termos autoritários e modernos; por fim, vários aspectos traem a existência de formas de coação, de repressão e de opressão. Ou de institucionalização do terror, que são indisfarçavelmente fascistas.

O que se tem de fundamento, como desdobramento dessa condição, é a preservação de estruturas e funções democráticas favorecendo apenas aqueles que monopolizam o poder (econômico, político e social). Nesse sentido, as mudanças, sempre dentro da ordem, mais modernizantes e democráticas principalmente nos aspectos da política, legislação e administração, ocorrem em virtude das necessidades de ampliação dos privilégios dos diversos sócios, desde os menores até os maiores (FERNANDES, 1975).

Para as elites, o Estado assume a função de constituir-se em uma rede de obrigações diante da iniciativa privada. Essa situação torna-se possível com o estabelecimento de acordos entre os diversos “sócios”, que incluem tanto a perspectiva de manter e reforçar um Estado autocrático quanto a de realização de governos para si, vale dizer, para as elites dominantes. Isso a despeito, como ressalta Fernandes (1975, p. 207), de significar o não desenvolvimento

dos preceitos clássicos do liberalismo, como “a filosofia da livre empresa, as bases legais da ordem e os mecanismos do Estado representativo”.

Dentro dessa perspectiva, o Estado tem importância estratégica. Primeiro, para o próprio desenvolvimento do capitalismo dependente, e segundo, para a formatação de uma institucionalização que vise à preservação e ampliação de privilégios econômicos, tanto dos sócios maiores quanto dos menores, e também ao alargamento das realizações materiais das elites (FERNANDES, 1975).

Portanto, o Estado, tido de maneira instrumental, cujo sentido é consolidar-se para o atendimento das necessidades das elites para si, não é uma peça contingente ou secundária. Ele está no centro desse padrão de dominação burguesa que condena qualquer ação mais radical, de mudanças mais profundas, mesmo que sejam para a realização de uma revolução burguesa clássica, como, por exemplo, a realização da reforma agrária. A força que a fração latifundiária das elites brasileiras exerce para o desenvolvimento do Estado tem proporcionado, historicamente, uma verdadeira guerra no campo. Nela o Estado brasileiro, ou toma o partido do latifúndio, garantindo o ‘direito à propriedade’ ou faz vistas grossas em relação ao fato de que no Brasil não é garantido a “função social da terra”.

O resultado é a conformação de uma sociedade marcada por uma democracia representativa e restrita, que diminui e dificulta a participação das classes e frações de classes, sobretudo as trabalhadoras, na distribuição da riqueza produzida, e se faz profundamente seletiva. Os custos sociais desse tipo de sociedade são altos.

O instinto de autodefesa dos setores dominantes cria vários tipos de controle, dependendo da correlação de forças em disputa no interior da sociedade. Estes se manifestam por meio do patrimonialismo, da militarização do Estado, da adoção de medidas modernizantes, com o intuito de “reformar para que nada se transforme” (IANNI, 1992, p. 100), ou ainda, jogando para o

campo da alienação, da difusão da ideia de que a miséria, a pobreza e a ignorância são estados naturais ou de responsabilidade dos sujeitos que vivem nesta situação (IANNI, 1992). Mais recentemente esta última é revigorada de maneira sofisticada pelo discurso da qualidade e da eficiência e da adoção da meritocracia para justificar as desigualdades sociais. Dentro desse espectro, busca-se naturalizar tais discursos e adoções, o que, na Educação, implica vê-la e assumi-la como pertencente à "economia de serviços", como analisa Estêvão (2013):

> Na verdade, se qualidade é um fruto natural, consubstancial à ordem institucional do mercado, será a orientação empresarializada e mercantilizada da educação aquela que melhor assegurará essa mesma qualidade, seja através de inscrições e políticas de portas abertas; da publicação de indicadores de *performance* e da marketização da imagem da escola; da publicitação de rankings de escolas; da contratação de professores com capacidades especiais; de ofertas diferenciadas de atividades complementares; da competição por recursos públicos, por apoios empresariais ou de paternariado; da profissionalização empresarializada da gestão; da maior atenção ao controle dos resultados e às medidas e padrões de *performance*; da exigência de um *new managment*, integrador de pressupostos de excelência da gestão privada e adaptado a "todas as estações". (p. 20)

A percepção de que a educação, a pedagogia e a escola integram um 'mercado de serviços' impõe para indivíduos e instituições, isoladamente, considerando a existência de um suposto sistema de oportunidades "para todos" e o discurso da qualidade, a responsabilidade acerca de sucessos e fracassos educacionais, eximindo o Estado de sua função social.

À medida que o Estado brasileiro vai assumindo o discurso da qualidade como mecanismo que faz aumentar a eficiência e a produtividade, vai provocando na sociedade efeitos deletérios no que se refere ao emprego e a gestão de recursos humanos. O sentimento coletivo (de horizontalidade) vai dando lugar a um comportamento individualista (de verticalidade). Nesse sentido, ainda considerando as ideias de Estêvão (2013, p. 18), conclui-se que:

> Na verdade, a eficiência e a produtividade podem envenenar as relações laborais, quando produzem excessos de trabalho concentrados num número reduzido de pessoas multi-especializadas, ao mesmo tempo que se exteriorizam as restantes. (...) e embora a qualidade valorize uma maior autonomia dos atores integrados em equipes autônomas ou semi-autônomas assim como uma maior responsabilidade daqueles pelos resultados, tal não parece suficiente fazer esquecer que estes grupos constituídos agora sob o lema da gestão da qualidade total ou do *just-in-time* provêm, na verdade, ou vêm no prolongamento dos grupos de trabalho constituídos nas décadas de 1960 e 1970, desenhados para aumentar o controle (...) no trabalho.

Sob estas condições estruturais do Estado brasileiro é possível investigar as nuances assumidas pelas políticas educacionais no Brasil e como elas acabam conformando e perpetuando um Estado dependente, autocrático, sincrético e que mantém uma democracia liberal representativa restritiva.

As políticas educacionais e sua relação com as condicionantes estruturais do Estado brasileiro

As políticas educacionais, em diversas conjunturas, assumem e perpetuam a dinâmica do Estado brasileiro como colocado anteriormente. Contudo, reconhece-se que, se as políticas educacionais são partes constitutivas dele, também o constitui, pois é a sociedade que constitui o Estado. Ou seja, sendo as políticas educacionais alvo de disputas entre as classes sociais que compõem a sociedade brasileira e que, neste processo geram contradições que fazem mover do Estado brasileiro em direções diferentes daquelas que marcam a sua estrutura hegemônica, acabam também conformando o Estado e as próprias políticas educacionais por ele encaminhadas. Entretanto, é preciso compreender que na formação histórica da sociedade brasileira há

> [...] um tecido estrutural profundamente opaco nas relações de poder e de propriedade que se move em conjunturas muito específicas, mas que em seu núcleo duro, de marca excludente, de subalternidade e

> de violência, se mantém recalcitrante. Um olhar atento sobre a estrutura de classe e o desenvolvimento histórico do capitalismo no Brasil nos revelará um exemplo emblemático de sociedade que mantém estrutura de desigualdade brutal mediante os processos políticos que Gramsci denomina de revolução passiva e de transformismo (FRIGOTTO, 2007, p.27).

A aproximação do estudo das políticas educacionais com os traços estruturais do Estado brasileiro, considerando as contradições constitutivas deste processo e as tensões produzidas por elas, vislumbram algumas possibilidades de análise que visam, de acordo com os pressupostos do materialismo histórico e dialético, em última instância, compreender as contradições da sociedade capitalista, desvelar o real e modificar a prática social na realidade (MASSON, 2007).

Nesta perspectiva, a assunção das características estruturais do Estado brasileiro como determinação necessária, ainda que insuficiente, das políticas educacionais no país, revelam uma construção metodológica que considera importante que estas devam ser situadas no tempo e no espaço, buscando apreender as determinações, mediações e contradições que constituem a realidade (FRIGOTTO, 2007), no caso, das políticas educacionais. Neste sentido, é salutar o que diz Paro (2001), quando chama a atenção para o fato de que é necessário levar em conta, para análise de qualquer situação específica, as determinações mais amplas da vida na sociedade, mas sem "negligenciar precisamente a realidade concreta que se quer elucidar" (PARO, 2001, p. 31). Assim, a dimensão estrutural ajuda compreender, "a materialidade de processos históricos de longo prazo" (FRIGOTTO, 2007, p. 27).

Neste artigo, foi colocado, a partir das indicações de Florestan Fernandes e Otavio Ianni, que a modernização brasileira, ancorada nos pressupostos do liberalismo, assumiu um viés dependente na sua relação com os países centrais do capitalismo e em âmbito interno, a articulação e a

rearticulação, sempre que necessária para manter a hegemonia, dos setores (das classes dominantes) arcaicos e modernos. Nesta configuração, a modernização é conservadora, na medida em que mantém, estruturalmente, "o latifúndio, a extrema concentração da propriedade da terra, a concentração extrema da riqueza e da renda, isenção de impostos a grandes fortunas, grupos econômicos poderosos e sistema financeiro ou tributação fiscal regressiva" (FRIGOTTO, 2007, p.27) e perpetua, historicamente, a indigência, a miséria e a violência social (FRIGOTTO, 2007).

Nos limites deste texto, ressalta-se a relação de organismos internacionais e das elites internas com as proposições das políticas educacionais que podem ser compreendidas, ainda que parcialmente, a partir dos aspectos estruturais do Estado brasileiro.

Assim, segundo Ward e Haddad (1998), o Banco Mundial tem realizado cooperação técnica e financeira com os governos brasileiros desde meados dos anos 70, o que muda, de tempos em tempos, é a sua natureza e intensidade. Historicizando esta cooperação, Fonseca (1998) apresenta três fases distintas: a primeira, que se estende até os anos de 1950, caracterizou-se por intensa integração entre as associações de educadores, que passaram a incorporar ideais democráticos de acordo com os preceitos constitucionais norte-americanos; a segunda realizou-se a partir de acordos econômicos entre os governos brasileiro e norte-americano (cooperação bilateral) e fomentou uma aproximação formal que "caracterizam os acordos econômicos e seus corolários de inflexibilidade financeira e de condicionalidades políticas e econômicas" (FONSECA, 1998, p. 230); a terceira, fruto das resistências às ingerências politicas dos Estados Unidos na área educacional brasileira, a cooperação passa a ser feita por instituições multilaterais como o BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento) e o BID (Banco Interamericano de desenvolvimento).

Contudo, a atuação dessas agências não amenizou o estabelecimento de condicionalidades macroeconômicas impostas e nem o estabelecimento das diretrizes setoriais a serem seguidas como pré-requisitos dos empréstimos. Isto demonstra a vulnerabilidade econômica do país, mantida pelas relações de dependência historicamente construídas, que não legitimam negociações mais soberanas em relação aos países centrais do capitalismo e suas agências de desenvolvimento. O resultado é o estabelecimento da prática de "imposições das instituições internacionais, particularmente o Banco Mundial, nas prescrições socioeducacionais, não apenas pelo montante financeiro de que dispõe, mas pela capacidade de gerenciar e manipular dos governados" (Silva, 2002, p.5). Sobre a relação entre as elites externas e a interna, na proposição e execução das políticas educacionais no país, Germano (1993, p.117), que discute a Reforma Universitária do período militar (1964-1985), ressalta:

> Não é sensato pensar [...] que a reforma universitária de 1968 tenha se traduzido numa incorporação pura e simples das recomendações de Atcon[8] e numa imposição da Usaid[9] através de seus grupos de assessores que trabalharam junto ao Ministério da Educação (MEC). É preciso relativizar a influência de tais assessores, tendo em vista o movimento interno em favor da modernização da universidade brasileira existente desde os finais da década de 40.

Esta relação se estabelece em grande medida pelo tipo de modernização que se desenvolveu no Brasil, pautado na manutenção dos arranjos entre os diversos setores dominantes internos pela via da perpetuação da dependência externa, cujos acordos abstraem "dos países devedores o máximo de seus investimentos" (SILVA, 2002, p.94).

A instrumentalização do Estado pelas elites internas e a submissão deste aos seus interesses egoísticos pode também ser apreendida na disputa

[8] Rudolph Atcon, assessor norte-americano, a serviço do MEC que se envolveu na definição da Reforma Universitária do período militar (1964-1985). (GERMANO, 1993).

[9] United States Agency For Internacional Development.

entre a dimensão pública e privada na definição das políticas educacionais. Assim, ainda segundo Silva (2002, p.15):

> Essa natureza do Estado brasileiro de permeabilidade às decisões externas, de submissão aos constantes processos de recolonização apresentadas sob a forma de modernização, de privatização do público e de legislador das desigualdades e da exclusão social favoreceu a implantação de reformas, de programas e de projetos para a educação pública sujeitos aos interesses da economia.

Segundo Germano (1993), desde a Constituição de 1934, os interesses privatistas conquistaram vitórias significativas. Contudo, segundo ele, é a partir do golpe militar de 1964, que o privatismo empreendido pelos governos militares, visou, de maneira mais efetiva, desobrigar o Estado do financiamento da educação pública e gratuita e permitir, via aparato legal, a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada educacional. Cita, para este período, a Emenda Constitucional n.º18, de 1965 (Emenda à Constituição de 1946), que vetava a cobrança sobre de impostos sobre o patrimônio, a renda ou serviços de instituições de educação; a Constituição de 1967, que suprime os percentuais mínimos a serem aplicados em educação pela União, Estados e Distrito Federal e indica que o poder público, de maneira gradativa, substituirá a gratuidade no ensino médio e superior por meio de concessão de bolsas de estudos. Neste mesmo período, muitos mecanismos (salário-educação, bolsas MEC/MPAS (Ministério de Previdência e Assistência Social), Crédito Educativo e outros) foram criados sob a alegação de financiamento da educação pública, mas que acabaram repassando, de forma considerável, verba pública para a iniciativa privada.

De meados da década de 1980 até os dias atuais, já sob a orientação dos preceitos do neoliberalismo, de maneira intensa ou moderada, o processo de privatização da educação se aprofundou e diversificou. Segundo Amaral (2013, p.02), a partir de entrevistas feitas com Daniel Cara (Coordenador Geral

da Campanha Nacional pelo Direito à Educação) e Clara Saraiva (da Comissão executiva da Assembleia Nacional dos Estudantes Livres (Anel), fica claro que:

> As políticas educacionais adotadas por Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 e 2002, consolidaram a participação da iniciativa privada em todas as áreas da educação (...). O ensino público não foi priorizado e as demandas dos movimentos sociais, desconsiderados. (...) Já no governo Lula (...), as ações seguiram na mesma direção. Um exemplo é a ampliação do acesso ao ensino superior por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que contribuiu para o preenchimento de vagas, muitas vezes ociosas, nas universidades particulares e ainda concede isenção fiscal a essas entidades. (...) Mesmo com a reforma universitária iniciada por Lula com a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) em 2007, e continuada por Dilma Rousseff, a partir de 2010, os governos petistas não priorizaram efetivamente a educação superior pública de qualidade.

No âmbito da Educação Infantil, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) prevê o repasse de verbas públicas para creches comunitárias, e dos Ensinos Fundamental e Médio, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)/Plano de Ações Articulados (PAR), fomenta e financia parcerias do sistema público com instituições do terceiro setor, como Instituto Airton Senna e Alfa Beto e no ensino médio, parceria com o Instituto Unibanco e na Educação Especial, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência (PAED) e outros. (PERONI, 2013).

O repasse de verbas públicas para o setor privado educacional, de maneira direta ou indireta, inibe, por um lado, a construção e consolidação de espaços públicos educacionais que, em função de sua natureza, tendem a ser “desinteressados”, no sentido gramsciano, podendo proporcionar a livre circulação de ideias, concepções e práticas políticas e educativas, mais democráticas, preocupados com o acesso, permanência e êxito formativo

autônomo e emancipatório dos trabalhadores e cidadãos brasileiros. Por outro, acentua a prática de gestão oriunda do mercado nas escolas públicas, fragilizando a organização interna baseada no preceito constitucional da gestão democrática e impondo a sua administração e a inculcação de valores oriundos do mercado, como a competitividade, o individualismo, a meritocracia. Neste processo acaba por culpabilizar tão somente o indivíduo ou a escola pelo seu fracasso. Nesse sentido, Peroni (2013, p. 248) aponta que:

> As redes públicas têm buscado as parcerias como forma de atingir a tão almejada "qualidade da educação" impostas pelas avaliações e ditadas pela lógica mercantil. Verificamos que entre as principais implicações da parceria para a gestão democrática da educação, está a diminuição da autonomia do professor, que entre outros fatores fica minimizada, desde quando recebe o material pronto para utilizar em cada dia na sala de aula e tem um supervisor que verifica se está tudo certo até a lógica de premiação por desempenho, que estabelece valores como competividade entre alunos, professores e escolas, como se a premiação dos mais capazes induzisse a qualidade via competição. Outra questão diz respeito às metas estabelecidas, que passam a dar mais ênfase ao produto final e não mais ao processo, como é característica da gestão democrática, que visa construir uma sociedade democrática e participativa.

Pela relevância atual em termos de Políticas Públicas colocadas na direção hegemônica aqui apresentada, destacar-se-á ainda o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) destinado à educação, colocado pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

O PRONATEC compreende uma série de ações cujos objetivos são:

> I. Expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II. Fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; III. Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV. Ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da qualificação profissional; V. Estimular a difusão de

> recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. (BRASIL, 2011, p.01).

Estes objetivos devem ser realizados por meio da:

> I. Ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; II. Fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional; III. Incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; IV. Oferta de bolsa-formação; V. Financiamento da educação profissional e tecnológica; VI. Fomento à expansão da oferta de educação profissional e tecnológica; VII. Apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do programa; VIII. Estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; IX. Articulação com o Sistema Nacional de Emprego. (BRASIL, 2011, p.02).

Chama a atenção, contudo, o Art. 8º do referido Programa que permite a participação de entidades privadas sem fins lucrativos, ampliando desta forma o leque de repasse de verba pública para a inciativa privada.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino (CONTEE) que agrega os trabalhadores em educação do setor privado, quando da tramitação do Projeto de Lei 1.209/2011, que originou o PRONATEC, já salientava o caráter privatista do programa e que esta não garantia uma educação profissional de qualidade. Destacava também, o processo de privatização que se dava por meio da isenção fiscal, mas, sobretudo por meio de bolsas de estudos destinadas às empresas privadas sem que houvesse no projeto critérios claros de controle público dos recursos.

Além disso, havia dispensa de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere para o pagamento das bolsas de formação às Instituições de Educação do Sistema S, “permitindo assim, que dinheiro público seja repassado à iniciativa privada sem que haja um controle efetivo, com exigências e contrapartidas previamente estabelecidas” (CONTEE, 2011, p. 02).

Outra questão é a não existência de nenhuma referência sobre a concepção de educação profissional que orienta o projeto, a preocupação se restringe à definição das cargas horárias mínimas dos cursos e da oferta de cursos cadastrados no Ministério da Educação, a destinação de recursos públicos para empresas que quisessem qualificar seus funcionários em cursos ofertados pelo sistema nacional de aprendizagem e pelas instituições privadas sem fins lucrativos, por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (chamado FIES-Empresa) e a vinculação da liberação do seguro desemprego à formação profissional, que induz à compreensão de que o trabalhador não está empregado porque não tem qualificação profissional, e não à dinâmica do capital que empreende exploração e rotatividade de trabalhadores com objetivo de rebaixar o valor do trabalho. (CONTEE, 2011).

O Projeto de Lei 8.035/2010, relativo ao Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado recentemente (03/06/2014) pela Câmara dos Deputados e segue agora para a sanção presidencial. Para este texto, chama atenção a manutenção da destinação de verbas públicas para a iniciativa privada quando abre possibilidades para que seja incluído nos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) destinado à educação o repasse de financiamento para programas como Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Universidade para Todos (PROUNI), PRONATEC dentre outros.

Observa-se, portanto, que a ingerência dos organismos internacionais e sua efetivação consentida pelas elites brasileiras e o processo de privatização da educação no Brasil, analisados a partir de algumas conjunturas e circunstâncias da politica educacional, dado o limite deste texto, revelam a presença ainda intensa de um Estado dependente e de uma elite nacional que revigora a instrumentalização deste Estado aos seus interesses.

Considerações finais

A configuração do Estado brasileiro a partir dos pressupostos do materialismo histórico e dialético proporciona o desvelamento de suas determinantes estruturais. Neste texto são elencados a sua natureza dependente, a manutenção da articulação das elites nacionais e a consequente efetivação de uma modernização conservadora da economia, da política e da sociedade. Para as políticas públicas da educação no Brasil, este Estado, em que pese a contradição presente na sua estruturação, continua dificultando e freando as possibilidades de realização de uma educação pública de qualidade acadêmica e social.

A gestão de três governos vinculados, mesmo que de forma moderada às questões dos trabalhadores, manteve os traços estruturais deste Estado, quer seja no encaminhamento das questões econômicas, quer seja nas questões das políticas educacionais – com algumas variações, que podem ser discutidas, num próximo texto – como demonstrado acima. Assim, o campo conjuntural que, segundo Frigotto (2007), indica, a médio e curto prazo, as disputas entre as classes sociais, revelou nestes últimos doze anos (governos Lula e Dilma Rousseff) a profundidade das determinações estruturais do Estado brasileiro que ainda mantém, mesmo considerando alguns avanços pontuais, uma democracia restritiva impedidora da realização dos direitos sociais e da emancipação econômica, cultural e política da sociedade brasileira.

Por fim, ressalta-se que diante deste Estado, que assume a variação dependente do capitalismo e tem como pacto a afirmação de laços entre a burguesa internacional, nacional e os chamados setores “arcaicos”, as lutas dos trabalhadores, nas suas inúmeras reivindicações, dentre elas as relativas à educação, têm uma dupla perspectiva: a primeira é saber detectar e fazer efetivar os processos, ainda que no âmbito da sociedade burguesa –

verificadas as advertências de Marx na Crítica ao Programa de Gotha,[10] que põem em xeque o pacto assumido por essas elites desde o fim da colonização; e a segunda é dar novo conteúdo a essas manifestações, construindo-as com base em princípios e finalidades que recoloquem o homem em sua inteireza, superando as várias apartações a que está sujeito sob as determinações do capitalismo. É fazer, portanto, ao mesmo tempo emergir o homem genérico, na sua condição de ser universal e singular mediado pelo particular, e destruir o indivíduo egoístico e atomizado da sociedade burguesa.

Referências

AMARAL. M. **Educação avança de forma tímida.** Disponível em <http_www_brasildefato_com_br_node_11569#_USHelF5372V8_pdfonline.pdf > Acesso em: jun.2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1967.** Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Brasília, DF, 2011.

BUENO, F. M; SEABRA, R. L. **O pensamento de Ruy Mauro Marini e a atualidade do conceito de superexploração do trabalho.** 2010. Disponível: <www.uel.br/grupopesquisa/gepal/anais_ivsimp/gt8/8_fabiobueno&raphaelseabra.pdf> Acesso em: ago. 2011.

CARDOSO, M. L. Sobre a teorização do capitalismo dependente em Florestan Fernandes. In: FÁVERO, O. (Org.). **Democracia e educação em Florestan**

[10] Na Crítica ao Programa de Gotha, escrito em 1875, Marx (s.d., p. 221) chama atenção para a natureza das reivindicações propostas pelo grupo da social democracia alemã. Alega que estas consistem em buscar concessões dentro de uma perspectiva puramente burguesa. Nesse sentido, afirma que "suas reivindicações políticas não vão além da velha e surrada ladainha democrática: sufrágio universal, legislação direta, direito popular, milícia do povo, etc. São um simples eco do Partido Popular burguês [...] são todas elas, reivindicações que quando não são exageradas a ponto de ver-se convertidas em idéias fantásticas, já são realizadas. Apenas o Estado que as pôs em prática não está dentro das fronteiras do Império Alemão, mas na Suíça, nos Estados Unidos, etc.".

Fernandes. Campinas, São Paulo: Autores Associados; Niterói, Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Fluminense (EdUFF), 2005.

CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. **Posicionamento da CONTEE sobre o Projeto de Lei 1.209/2011.** Disponível em: <www.contee.org/br/noticias/contee/docs/PRONATEC.pdf> Acesso em: jun. 2014.

ESTÊVÃO, C. V. A qualidade da educação: suas implicações na política e na gestão pedagógica. **RBPAE,** v. 29, n. 1, p. 15-26, jan./abr. 2013.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FRIGOTTO, G. Anos 1980 e 1990: a relação entre o estrutural e o conjuntural e as políticas de educação tecnológica e profissional. In: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (Orgs.). **A formação do cidadão produtivo:** a cultura de mercado no ensino técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FONSECA, M. O Financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMASSI, L.D.; WARD, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** São Paulo: Cortez, 1998.

GERMANO, J. W. **Estado Militar e Educação no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1993.

IANNI, O. **Dialética e capitalismo.** Petrópolis: Vozes, 1988.

IANNI, O. **A idéia de Brasil moderno.** São Paulo: Brasiliense, 1992.

LÖWY, M. **A Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado.** 1995. Disponível em: <www.revistaoutubro.com.br/edicoes/01/out _06.pdf> Acesso em: ago.2011.

MARINI, R. M. Dialética da Dependência. Petrópolis, Vozes/Buenos Aires, Clacso, 2000. Ediciones Era, México, 1991. In: BUENO, F. M; SEABRA, R. L. **O pensamento de Ruy Mauro Marini e a atualidade do conceito de superexploração do trabalho.** 2010. Disponível em: <www.uel.br/grupopesquisa/gepal/anais_ivsimp/gt8/8_fabiobueno&raphaelseabra.pdf> Acesso em: ago. 2011.

MARX, K. Crítica ao Programa de Gotha. In: MARX, K.; ENGELS, F. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, [s.d.]. v. 2.

MASSON, G. Materialismo Histórico e Dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. In: **Práxis Educativa,** Ponta Grossa, PR, v. 2, n.2, p.105-106, jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

OSÓRIO, J. Crítica de la economia vulgar. Reproducción Del capital y dependência. Colección América Latina y El Nuevo Ordem Mundial. México: Miguel Angel Porrua, 2004. In: BUENO, F. M; SEABRA, R. L. **O pensamento de Ruy Mauro Marini e a atualidade do conceito de superexploração do trabalho.** 2010. Disponível em: <www.uel.br/grupo-esquisa/gepal/anais_ivsimp/gt8/8_fabiobueno&raphaelseabra.pdf> Acesso em: ago. 2011.

PARO, V. H. Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. **Políticas Públicas e Educação Básica.** São Paulo: Xamã, 2001.

PERONI, V. M. V. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Currículo Sem Fronteiras,** v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

TROTSKY, L. Histoire de La Revolucion Russe, Paris, Seuil, 1962, p. 20-21. In: LÖWY, M. **A Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado**, 1995. Disponível em: <www.revistaoutubro.com.br/edicoes/01/out _06.pdf> Acesso em: ago.2011.

WARD, M. J., HADDAD, S. Apresentação. In: TOMASSI, L.D., WARD, M. J., HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** São Paulo: Cortez, 1998.