

Políticas públicas e educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos

Roberto Antonio Deitos

Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Rua Universitária, 2069, 85819-110, Cascavel, Paraná, Brasil. E-mail: rdeitos@uol.com.br

RESUMO. Neste artigo nos preocupamos em examinar alguns aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos das políticas públicas e educação no Brasil, particularmente no contexto da história recente. Esses aspectos envolvem diretamente as proposições estatais para as políticas sociais. A política educacional, portanto, é entendida aqui como constituinte da política social. As políticas públicas diretamente definidas e dirigidas pelo Estado são compreendidas como o resultado de mediações teórico-ideológicas e socioeconômicas e estão diretamente imbricadas no processo de produção social da riqueza e, consequentemente, de sua repartição e distribuição. A política educacional, particularmente a empreendida no Brasil a partir da década de 1990, é a articulação e a consumação de forças econômicas e políticas hegemônicas que sustentam proposições que revelam forte tendência predominante de cunho liberal ou social-liberal e definem significativamente os rumos das políticas públicas e da educação nacional.

Palavras-chave: políticas públicas, educação e estado, aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos.

ABSTRACT. Public policies and education: theoretical-ideological and socioeconomic aspects. In this article we worry at examine some theoretical-ideological and socioeconomic aspects of public policies and education in Brazil, particularly in the context of recent history. These aspects directly involve the state propositions for social policies. The educational policy, therefore, is understood here as a constituent of social policy. The public policies, directly defined and directed by the State, are understood as the result of theoretical-ideological and socioeconomic mediations and are directly intertwined with the process of social production of wealth and, consequently, its distribution and division. The educational policy, particularly undertaken in Brazil since the 1990s, is the articulation and the consummation of economic forces and hegemonic policies that support the propositions which show strong mainstream of liberal or socio-liberal nature and it defines significantly the development of public policies and national education.

Key words: public policies, education and state, theoretical-ideological and socioeconomic aspects.

Introdução

Neste artigo¹ nos preocupamos em examinar alguns aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos das políticas públicas e educação no Brasil, particularmente no contexto da história recente. Esses aspectos envolvem diretamente as proposições estatais para as políticas sociais. A política educacional, portanto, é entendida aqui como constituinte da política social. As políticas públicas diretamente definidas e dirigidas pelo Estado são

compreendidas como o resultado de mediações teórico-ideológicas e socioeconômicas e estão diretamente imbricadas no processo de produção social da riqueza e, consequentemente, de sua repartição e distribuição. A política educacional, particularmente a empreendida no Brasil a partir da década de 1990, é a articulação e a consumação de forças econômicas e políticas hegemônicas que sustentam proposições que revelam forte tendência predominante de cunho liberal ou social-liberal e definem significativamente os rumos das políticas públicas e da educação nacional.

O Estado e os ajustes setoriais e estruturais

O Estado aqui entendido não pode ser compreendido fora do contexto econômico-social e ideológico como processo de sua própria

¹Texto revisto e ampliado do originalmente publicado nos Anais do IX Seminário Pedagogia em Debate e IV Colóquio de Formação de Professores sob o título *Estado e Políticas Educacionais: questões econômico-sociais e ideológicas*. Curitiba, PR: setembro de 2009, publicado pelo PPGED/UTP, e parte da apresentação do dossiê temático intitulado *Políticas Educacionais na América Latina*, publicado pela Revista Temas e Matizes, n. 13, primeiro semestre de 2008, Cascavel, PR: Edunioeste. O texto vincula-se ao projeto de pesquisa com apoio da CAPES/SETEC/MEC/PROEJA: "Demandas e Potencialidades do PROEJA no Paraná" e foi apresentado na ANPED SUL 2010 – VIII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sul, de 18 a 21 de julho de 2010, na UEL, PR.

constituição contraditória e permanente. Sua grandiosidade institucional não significa uma absoluta autonomia. A medida de sua autonomia está diretamente ligada com o processo de produção e de organização social que lhe dá vida e estrutura legal, política e militar.

A formulação e a implementação de políticas sociais e educacionais advindas do Estado tomam a forma e a expressão das relações e das forças sociais em disputa. As políticas sociais e educacionais não são benevolência social, mas a articulação e o jogo contraditório que exprime a luta de classe e as mediações econômico-sociais existentes numa determinada sociedade e contexto social. A riqueza socialmente produzida é a questão determinante desse processo como condição social elementar e, portanto, a sua produção e repartição é que estão em questão numa sociedade de classes. Desse modo,

O Estado organiza o poder e a economia num território determinado, pela mediação de instituições, aparatos ou aparelhos muito diversificados que compreendem a materialização do poder e da gestão econômica. O poder e a gestão do Estado, assim, representam ou aparecem como o interesse geral da nação ou da sociedade, mas se exercem pelo uso da lei (consenso e força) e de inúmeras mediações e organismos que constituem o governo (FALEIROS, 1991, p. 60).

No contexto em que os ajustes estruturais e setoriais foram tomando forma e impondo relações econômico-sociais e político-ideológicas para o conjunto dos países e, particularmente, para os países latino-americanos, é que o Estado, portanto, deve ser examinado, considerando-se as condições e as particularidades periféricas que resultam em singularidades no processo de acumulação de capital, com origens históricas demarcadas quando eclode sistematicamente o processo de acumulação que se recompôs depois de 1960/70. Esse processo se intensificou a partir da chamada crise da dívida da década de 1980, envolvendo países endividados e exportadores de capitais líquidos para os países centrais do capitalismo, especialmente os do Terceiro Mundo, entre os quais se encontram os países da América Latina.

Para as agências financeiras multilaterais, particularmente o Banco Mundial, o receituário para os problemas econômicos, políticos e sociais é sustentado num tripé articulado da seguinte maneira: crise do Estado, crise de competitividade econômica e crise social. O nome dado ao receituário desse tripé é ajustamento estrutural e setorial, aplicado especialmente a partir da década de 1980, conforme relata Roberto Leher:

O ano de 1982 é convencionalmente definido como o da ‘crise da dívida’ dos países latino-americanos, um marco cujas repercussões político-econômicas se propagaram por toda a década, ressoando ainda nos anos 1990. No entanto, se é verdade que 1982 é um marco, também é certo que os acontecimentos que transformaram a economia latino-americana naquele ano têm raízes muito profundas, dizendo respeito às condições estruturais do capitalismo [...] e, sobretudo, ao atual estágio de hipertrofia do capital financeiro (LEHER, 1998, p. 128).

Foi nesse contexto que os chamados empréstimos para ajustamento estrutural foram implementados pelo Banco Mundial e de forma convergente pelas outras agências financeiras multilaterais, desde o final da década de 1970, como mecanismos geradores de condicionalidades para cobrar dos países endividados maior rigor e sustentabilidade fiscal e financeira aos bilhões de dólares em empréstimos realizados pelo capital financeiro internacional. Assim, o receituário para o ajuste estrutural e setorial ganha maior expressão e operacionalidade política e financeira a partir da década de 1980, fazendo grandes e rápidos empréstimos aos países endividados na órbita da “crise da dívida”. Por isso, “Estes empréstimos foram chamados de empréstimos para ajustamento estrutural (*Structural adjustment loans* – SAL) e seriam liberados apenas para aqueles países que concordassem em fazer reformas em suas economias, segundo a linha preconizada pelo Banco” (LEHER, 1998, p. 135).

Ancoradas no processo de ajustamento estrutural, as reformas implementadas deveriam abarcar o tripé da crise como diagnóstico e, conseqüentemente, como receituário. O receituário trata da crise do Estado de uma forma geral. Acerca dessa questão, o Banco Mundial (1997), em documento intitulado “O Estado num Mundo em Transformação”, apresenta a sua conceituação e o seu receituário sobre o Estado e a função que ele ocupa como componente da crise e solução para ela no atual estágio de desenvolvimento da sociedade mundial, que corresponde ao nome dado de globalização. Isso significa, como ensina um social-democrata, que “[...] a globalização corresponde a um avanço da coordenação da economia pelo mercado e a um novo impulso para as ideologias neoliberais. Ora, crise do Estado não é mais nada do que o outro lado da mesma moeda da globalização” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 169).

O relatório do Banco Mundial sobre a reforma do Estado propugna que, para um desenvolvimento sustentável, equitativo e capaz de reduzir a pobreza, existem cinco ingredientes cruciais:

- base jurídica;
- clima político propício, com estabilidade macroeconômica;
- investimentos em recursos humanos e infraestrutura;
- proteção dos grupos vulneráveis;
- proteção do meio ambiente natural (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 43).

Desses ingredientes, o estabelecimento da base jurídica tem uma forte prioridade e está associado de forma crucial ao fortalecimento e ou à criação de instituições que possam contribuir para o funcionamento do mercado. Nesse sentido, a desregulamentação e a flexibilização das relações de trabalho são componentes estratégicos, defendendo, portanto, como um dos principais postulados, os alicerces institucionais e as instituições decorrentes desse processo para favorecer o resguardo da propriedade e do mercado, reduzindo custos e ampliando a lucratividade das empresas. O relatório do Banco Mundial explicita que:

Os mercados sustentam-se em alicerces institucionais. [...]. Sem os rudimentos de uma ordem social sustentada pelas instituições, os mercados não podem funcionar. [...]. Os mercados não podem se desenvolver se não houver efetivos direitos de propriedade. E os direitos de propriedade só são efetivos quando são preenchidas três condições. A primeira é a proteção contra o roubo, a violência e outros atos predatórios. A segunda é a proteção contra atos arbitrários do governo, de regulamentos e impostos imprevisíveis à corrupção deslavada, que perturbam a atividade empresarial. [...]. A terceira condição é um judiciário justo e previsível (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 43).

O Estado é apresentado pelo Banco Mundial não como uma entidade descartável ou inútil. Não há nenhum retorno linear e mecânico aos desdobramentos institucionais do Estado antes do processo de desenvolvimento do capital monopolista. A questão apresentada não é um dilema sobre se o Estado é ou não estratégico ao desenvolvimento, manutenção e reprodução do capital. Essa questão foi superada e está inteiramente resolvida pelos liberais que detêm a liderança política e econômica mundial, ao entenderem que o Estado é central para o processo do controle social, político e econômico. Não há dúvidas sobre isso. Estado capitalista e acumulação de capital estão sistematicamente entranhados e reciprocamente sustentados. Com esses elementos constituintes do diagnóstico e do receituário do Banco Mundial sobre a crise do Estado é que as reformas implementadas, em diversos países, são orientadas e condicionadas na

direção hegemônica da concepção e da estrutura institucional e econômica que deve ocupar o Estado. É esse o receituário indicado para todos os Estados, principalmente para os Estados periféricos e endividados como os latino-americanos.

As políticas sociais

As políticas sociais compreendem um conjunto de necessidades sociais e políticas estabelecidas socialmente numa determinada sociedade, como resultado e expressão da forma social de reprodução das condições materiais da existência. Como produto e parte da repartição da riqueza socialmente produzida, a política social corresponde ao embate das forças sociais. O Estado como característico de uma instituição social e político-militar estratégica da sociedade de classes aparece como *mediador-chave* do processo de repartição social da riqueza na forma de políticas sociais implementadas.

Assim compreendido, a definição de políticas sociais abarca:

[...] formas e mecanismos de relação e articulação de processos políticos e econômicos. Os processos políticos de obtenção do consentimento do povo, da aceitação de grupos e classes e de manutenção da ordem social estão vinculados aos processos econômicos de manutenção do trabalhador e das relações de produção das riquezas (FALEIROS, 1991, p. 33).

As políticas sociais devem ser entendidas como o resultado de um processo social complexo e de intensa disputa na sociedade de classes e por isso,

As políticas de saúde, educação, habitação, trabalho, assistência, previdência, recreação e nutrição são objeto de luta entre diferentes forças sociais, em cada conjuntura, não constituindo, pois, o resultado mecânico da acumulação nem a manifestação exclusiva do poder das classes dominantes ou do Estado. Essas políticas não caem do céu, nem são um presente ou um outorga do bloco do poder. Elas são ganhos conquistados em duras lutas e resultados de processos complexos de relação de forças (FALEIROS, 1991, p. 62).

Por isso, para Vieira (1992, p. 21-22),

Examinando a política social, à primeira vista se pode deparar com o campo dos denominados serviços sociais, que significam em outro nível de apreciação o estudo de relações de produção. A política social consiste em estratégia governamental e normalmente se exhibe em forma de relações jurídicas e políticas, não podendo se compreender por si mesma. Não se definindo a si, nem resultando apenas do desabrochar do espírito humano, a política social é uma maneira de expressar as relações sociais, cujas

raízes se localizam no mundo da produção. Portanto, os planos, os projetos, os programas, os documentos referentes, em certo momento, à Educação, à Habitação Popular, às Condições de Trabalho e de Lazer, à Saúde Pública, à Previdência Social e até à Assistência Social *não se colocam como totalidade absolutas*. E não se põem como totalidades absolutas enquanto esferas mais amplas, com a denominação de política social ou, em outro caso, de política econômica. Muito menos se põem como totalidades absolutas enquanto esferas específicas, que levam o nome de política educacional, habitacional, de saúde, previdenciária ou assistencial.

Numa ilustração, grosso modo, desse processo, a riqueza socialmente produzida na sociedade capitalista acaba sendo dividida em três partes básicas: uma fica com o Estado, em forma de orçamento arrecadado, a outra em forma de salários e a última em forma de lucros.

Ao tomarmos como exemplo didático a riqueza socialmente produzida e relativamente apresentada como Produto Interno Bruto do Brasil (PIB) resultante de uma medida estatística da riqueza nacional produzida, a figura que teríamos dos dados recentes da repartição da riqueza nacional produzida pode ser sintetizado na Figura 1.

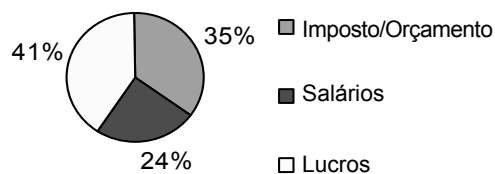


Figura 1. Riqueza produzida no Brasil (PIB).

Fonte. Elaborado pelo autor. Referências utilizadas como base para a elaboração dos dados do quadro: Ribeiro (2010); IPEA (2010); Brasil (2007a).

Os dados sintetizados na figura acima demonstram a situação da distribuição da riqueza nacional. A participação dos salários na repartição da riqueza tem diminuído historicamente. O orçamento estatal tem aumentado e não necessariamente traduzido em significativa participação das políticas sociais na composição do mesmo. Boa parte do orçamento estatal volta aos setores econômicos hegemônicos na forma de políticas de apoio ao desenvolvimento e só uma parcela menor entra para as políticas sociais. Os lucros participam da parcela líquida mais significativa.

As políticas públicas e a educação: aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos

O exame da política educacional nacional requer a consideração de questões econômico-sociais e

ideológicas. O receituário liberal ou social-liberal tornou-se predominante na análise e na formulação da política educacional brasileira e implementada pelo Estado brasileiro no período de 1985 a 2005, e pode ser resumido em seis medidas básicas:

1. “[...] parte do suposto de que o processo econômico mundial acelerado e a disponibilidade para a inserção na competitividade internacional (globalização) geram novas exigências econômicas, políticas e educacionais” (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 75).

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1998, na virada para o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em plena crise econômica interna, revelava como os interesses internos se moviam convergentes aos interesses externos hegemônicos, quando considerava que:

[...] o impulso à abertura irreversível da economia à concorrência internacional surgiu como um objetivo da política nacional em 1990. Essa política tem sido mantida pelo novo governo, que também considera essencial a modernização dos setores produtivos do país: a) para que o Brasil participe com êxito na economia global cada vez mais competitiva; e b) porque uma maior dependência nas forças do mercado reduzirá a facilidade com que os produtores internos têm tradicionalmente aumentado os preços e perpetuado as expectativas inflacionárias (BID, 1998, p. 173).

Não por acaso o discurso central do governo FHC pautava a integração ao processo mundial como a chave para o “novo desenvolvimentismo” ancorado no liberalismo social-democrata liderado pelos tucanos.

2. “[...] aponta como problema de ordem geral o fato de se estarem gerando distorções, considerando a primeira medida, já que o *esgotamento do modelo econômico nacional, sustentado em mão-de-obra pouco qualificada, somado à iniquidade educacional*, estaria levando o país ao atraso econômico e social. [...]” (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 76, grifos no original).

A questão da iniquidade educacional como justificativa do atraso econômico é uma tendência cultural e ideológica de profundo alcance nas análises do liberalismo educacional brasileiro. De fato a realidade educacional é profundamente perversa, considerando:

[...] o número absoluto de sujeitos de 15 anos ou mais (que representam 119,5 milhões de pessoas do total da população) sem conclusão do ensino fundamental (oito anos de escolaridade), como etapa constituidora do direito constitucional de todos à educação, é ainda de 65,9 milhões de brasileiros (BRASIL, 2006, p. 10).

Esses dados recentes e lamentáveis da situação educacional brasileira, inclusive utilizada como responsável pelas mazelas e pelo “atraso” econômico nacional, demonstram que a justificativa ancorada nas práticas das forças políticas e governamentais revela o tratamento real dado à situação educacional, mote da propaganda e causadora de tantos “danos econômicos”. Os propósitos do Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001, que pretendiam alavancar 7% do PIB para a educação não passaram até o momento de discurso justificável. Dados do MEC (BRASIL, 2009), apresentados na Tabela 1, revelam as prioridades econômico-sociais no tratamento do financiamento da política educacional nacional.

O MEC noticia, com base nesses dados, que “O investimento público na educação brasileira em 2007 foi de 4,6% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Em números absolutos, isso representa um aporte de R\$ 117,4 bilhões. A pesquisa apurou dados de 2000 a 2007 e inclui investimentos dos governos federal, estaduais e municipais” (BRASIL, 2009, p. 1).

Esses dados educacionais, considerando os otimistas 4,6% do PIB destinados à educação, não são suficientes para serem comparados com os recursos destinados ao pagamento de juros e encargos do endividamento interno e externo que consomem elevados recursos superando os gastos sociais em várias vezes considerando-se o percentual destinado em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Os gastos gerais do país com segurança, com as forças policiais e com as consequências do processo de agravamento da violência (atendimento médico e outros danos sociais e físicos) absorvem mais de 10% do PIB. Esse percentual corresponde à metade dos gastos totais com as políticas sociais no país.

A expansão e a universalização do processo educacional é constituinte como componente da política social que é resolvida no processo contraditório da repartição da riqueza socialmente produzida numa sociedade de classes e como resultado do embate pela disputa da riqueza nela produzida, a educação, e particularmente a implementação da política educacional, imbricada como parte desse processo, recebe o tratamento na dimensão das forças sociais em jogo.

3. “[...] aponta para a *centralidade da educação elementar (problemas intra-escolares)* como a condição indispensável para a promoção do desempenho econômico e social [...]” (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 76, grifos no original).

Nesse quesito, o Banco Mundial (1998) já reafirmava sua postura em relação ao tratamento prioritário e focalizada de suas orientações políticas. Os níveis de ensino são tratados como fragmentos de uma política, ou seja, níveis mais elevados não são prioridades. A prioridade é definida pela base do sistema e não pelo conjunto das necessidades educacionais e científicas nacionais. Essa visão concebe a política como setorial e fragmentada na execução. Os problemas são descolados da totalidade das necessidades e problemas sociais e econômicos. O direito social não existe como direito coletivo e universal. Isso é balela para os liberais, o que existe são políticas prioritárias e sujeitos em situações sociais vulneráveis, e por isso as políticas sociais devem ser focalizadas. Assim, considerava o banco que,

A estratégia seleciona uma prioridade setorial de longo prazo – educação básica – na assistência do BIRD. De acordo com essa estratégia, o Banco e o governo formariam uma parceria para atingir o objetivo estipulado pelo governo de assegurar a conclusão universal da educação básica até 2007. Esta prioridade setorial proposta resulta da compreensão – amplamente partilhada pelas autoridades – de que o progresso na educação é um requisito central para sustentar o crescimento a longo prazo assim como para aliviar a pobreza e reduzir a desigualdade de renda (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 95).

4. “[...] o combate à *instabilidade político-institucional*, que aponta a frágil consolidação do sistema democrático como causa da descontinuidade de políticas educacionais” (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 77, grifos no original).

Os dois argumentos apresentados a seguir ilustram a dinâmica argumentativa das políticas nacionais e revelam o contexto social e político de estabilidade política desejada e virtuosa pós-eleições de 1989.

Tabela 1. Percentual do Investimento Público Direto em Relação ao PIB. Níveis de Ensino – 2000-2007 – Brasil.

Ano	Percentual do Investimento Público Direto em Relação ao PIB						
	Total	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Terciária
			De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais			
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2001	4,0	3,3	0,3	1,3	1,1	0,6	0,7
2002	4,1	3,3	0,3	1,5	1,1	0,4	0,8
2003	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2005	3,9	3,2	0,3	1,4	1,1	0,4	0,7
2006	4,4	3,7	0,3	1,4	1,4	0,6	0,7
2007	4,6	3,9	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7

Fonte: Brasil (2009).

A *eficácia das instituições públicas* é importante para a redução da pobreza, para o crescimento e para o ajuste fiscal. O governo federal é liderado por uma equipe altamente comprometida, especialmente na área econômica e em várias áreas setoriais críticas, tais como a educação e a segurança social, como se depreende da gestão eficaz da crise econômica, das melhorias na educação e de outras realizações recentes (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 265).

O Brasil iniciou, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um novo modelo de desenvolvimento econômico e social. Projeto que combina crescimento econômico com distribuição de renda e proporciona a inclusão de milhões de brasileiros e brasileiras no mercado formal de trabalho e na sociedade de consumo de massa (BRASIL, 2007b, p. 2).

5. “[...] refere-se à suposta ausência de mecanismo de avaliação e informação da sociedade civil” (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 79).

“A reforma do funcionalismo público” é essencial para o êxito dos planos de modernização do Estado e o Banco apóia os esforços propostos para criar linhas de carreira. O financiamento de programas de cooperação técnica poderia contribuir para a criação de novos modelos para processos de gestão, estabelecimentos de qualificações para admissão, incentivos para trabalho de qualidade, sistemas de avaliação e promoção com base no desempenho (BID, 1998, p. 178, grifos no original).

Particularmente no tocante à política educacional, Milton Friedman, defensor ardoroso do liberalismo radical, entende, quando trata da política de acesso à educação, que,

Os pais que quiserem mandar os filhos para escolas privadas receberiam uma importância igual ao custo estimado de educar uma criança numa escola pública, desde que tal importância fosse utilizada em educação numa escola aprovada. Essa solução satisfaria as partes válidas do argumento do “monopólio técnico”. E também resolveria o problema das justas reclamações dos pais quando dizem que, se mandarem os filhos para escolas privadas, pagam duas vezes pela educação – uma vez sob a forma de impostos e outra diretamente. Tal solução também permitiria o surgimento de uma sadia competição entre as escolas. Assim, o desenvolvimento e o progresso de todas as escolas seriam garantidos. A injeção de competição faria muito para a preocupação de uma salutar variedade de escolas. E também contribuiria para introduzir flexibilidade nos sistemas escolares. E ainda ofereceria o benefício adicional de tornar os salários dos professores sensíveis à demanda de mercado. Com isso, as autoridades públicas teriam um padrão independente pelo qual julgar escalas de salário e promover um ajustamento rápido à mudança de

condições de oferta e da procura (FRIEDMAN, 1984, p. 89).

Esses argumentos liberais estão gradativamente sendo assimilados e introduzidos na avaliação e implementação das políticas educacionais:

Para Friedman (1984), essas proposições produziriam um conjunto de situações resultantes de sua consumação em políticas que poderiam resultar em: a) aplicação do bônus (cartão magnético, cupom, vale, cédula, bolsa escola, etc.) financeiro (custo/aluno/ano) do governo para os pais individualmente escolher a escola para seus filhos; b) aplicação do bônus torna-se determinante para o processo de desnacionalização progressiva das escolas; c) a desnacionalização e a permanência das escolas aprovadas com padrão mínimo imposto para o seu funcionamento, e a competição entre as escolas existentes, permitiriam que as escolas desnacionalizadas ou “fechadas” fossem vendidas, principalmente material, equipamentos e instalações, às empresas privadas que desejassem trabalhar nessa área; d) a aplicação do bônus desobstruiria o excesso de conformidade gerado pela intervenção governamental ao subsidiar educação, onerando a liberdade individual e o livre mercado; e) a aplicação do bônus financeiro individual permite a livre escolha de escolas, que deveriam ser avaliadas por instituições independentes do Estado, inclusive para avaliação dos conteúdos das disciplinas e dos alunos, além do desempenho dos professores, a contratação direta de professores e diminuição da uniformidade salarial, tomando o mérito como a fixação de valores, favorecendo especialmente os considerados mais talentosos que são sempre poucos (DEITOS, 2008, p. 31-32).

6. “[...] considera *saudável a influência dos organismos e agências financeiras multilaterais para o desenvolvimento da eficiência institucional, operacional e da gestão política e financeira do Estado, e das ações sociais e econômicas no Brasil*” (XAVIER; DEITOS, 2006, p. 79, grifos no original).

A análise do receituário do ajuste estrutural proposto pelos Organismos Internacionais e pelo Estado brasileiro às políticas sociais, especialmente para o conjunto das reformas implantadas e implementadas no país no período de 1990 a 2009, foi ampla e vigorosamente aprofundado. E é nesse mesmo contexto das reformas estruturais que a política educacional é tratada como uma componente da política social. O ajustamento estrutural sustentou e sustenta, em todas as suas condicionalidades institucionais, financeiras, econômicas, políticas e ideológicas, um conjunto de medidas estruturais que abarca a crise e a reforma do Estado, a crise econômica e a competitividade internacional (globalização), a crise social (prioridades: educação básica e alívio da pobreza). Acerca da crise e da reforma do Estado, as reformas

implementadas aprofundaram os mecanismos e os suportes estatais capazes de dinamizar uma estrutura política e econômico-financeira que favoreceu maior dinamismo ao processo de ajuste fiscal dos recursos estatais, maior dimensionamento dos gastos e do endividamento público e privado sob a tutela do Estado, favorecendo desde os mecanismos privados diretos aos mecanismos de ampliação da reprodução e da acumulação do capital. Os empréstimos para o ajustamento estrutural ganharam dimensão acentuada nos últimos 20 anos, como pode ser observado em dados de 2005, apresentados pelo Banco Mundial na Figura 2.

Como vemos, portanto, temos o Estado ocupando a função central no processo de controle social e de reprodução do capital. No trato da crise econômica e da competitividade internacional, o ajustamento estrutural, ancorado pelo Estado, avançou significativamente, produzido pelo conjunto de privatizações de empresas estatais, abertura comercial, endividamento público e privado, desregulamentação e fortalecimento dos mecanismos de regulação privados, desnacionalização avançada das reservas, tecnologias e riquezas naturais e tecnológicas nacionais. No campo da crise social (prioridades: educação básica e alívio da pobreza), as reformas implementadas aprofundaram mecanismos de focalização das políticas sociais aos grupos sociais (individualizados) considerados como vulneráveis. Esse processo de focalização de políticas sociais dirigidas pelo Estado brasileiro esteve e continua ancorado em programas e em ações nacionais e cada vez menos em política sociais mais amplas.

A focalização nas políticas de combate à pobreza e de prioridade com a educação básica, especialmente aos níveis elementares do ensino fundamental, continuam no receituário do Banco Mundial como prioritários. Vejamos:

A missão do Banco Mundial é trabalhar por um mundo livre de pobreza. Este ano, depois de examinar o progresso no sentido de alcançar sua visão de desenvolvimento, os líderes mundiais e seus parceiros no desenvolvimento perceberam que, sem ações arrojadas, as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) por eles adotadas no início do século não serão alcançadas. Para focar a atenção global nos pobres do mundo, proclamaram 2005 o ano do desenvolvimento. Há uma crescente compreensão de que a falta de progresso suficiente rumo a essas metas tem conseqüências imediatas e trágicas. Toda semana 10.000 mulheres no mundo em desenvolvimento morrem de parto e 200.000 crianças menores de cinco anos morrem de doenças. Mais de 8.000 pessoas morrem diariamente de situações relacionadas com a AIDS e neste ano só na África dois milhões morrerão de AIDS. Nos países em desenvolvimento cerca de 115 milhões de crianças não freqüentam a escola. Para centenas de milhares de pessoas, um futuro sem pobreza, sem doença e sem analfabetismo depende do desenvolvimento. Para o mundo, dele dependem a segurança e a paz duradouras. [...] “Conseguir educação básica universal”. Assegurar até 2015 que todas as crianças possam completar a educação fundamental (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 12-13, grifos no original).

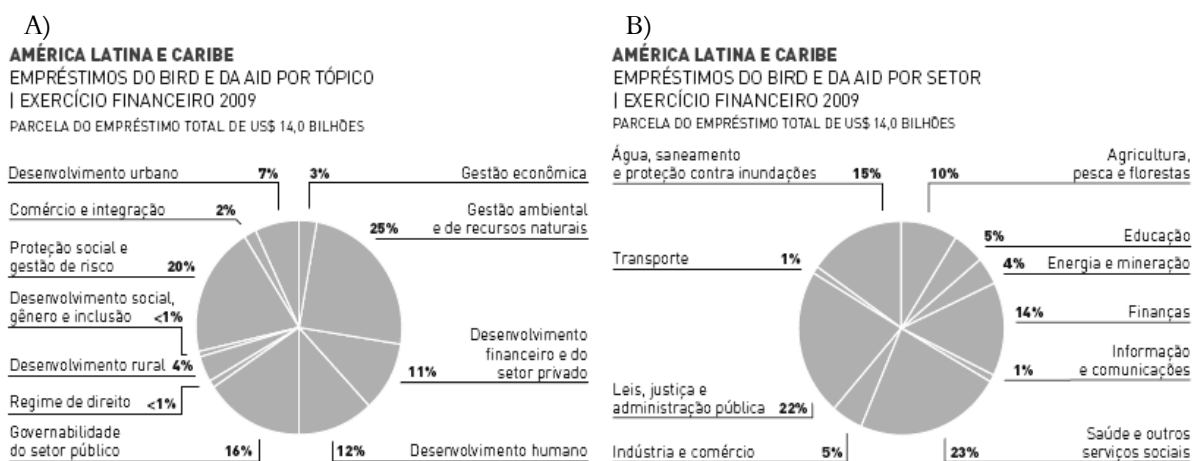


Figura 2. A) América Latina e Caribe – Empréstimos do BIRD e da AID por tópico – I Exercício Financeiro de 2009 – Parcela do Empréstimo Total de US\$ 14,0 bilhões; B) América Latina e Caribe – Empréstimos do BIRD e da AID por Setor – I Exercício Financeiro de 2009 – Parcela do Empréstimo Total de US\$ 14,0 bilhões
 Fonte: Banco Mundial (2009, p. 48).

Conclusão

É preciso considerar, ao estudar as políticas sociais e, consequentemente, as políticas educacionais, que a tendência de análise numa vertente liberal e hegemônica prevalece no exame e na liderança dos processos de implantação e de implementação das políticas educacionais. Essa tendência concebe que:

[...] a política social objetiva permitir aos indivíduos a satisfação de certas necessidades não levadas em conta pelo mercado capitalista. E esta noção de política social não é, e não pode ser, apartada de alguns conceitos, de modo especial dos conceitos de história, de política e de Estado, numa sociedade fundada no mercado e em sua lei. O pensamento liberal tem sustentado ideologicamente o método que se acomoda com ele, que o sanciona e lhe alarga a lógica: o funcionalismo e seus derivados. Sem se remeter ao método, o liberalismo mantém-se à superfície do sentido econômico e político. O funcionalismo descobre na história o processo natural, linear, progressivo. Concebe-a evolutivamente e livre da vontade dos homens. Para o método funcionalista, a política resume-se à técnica social, resultante da ciência social aplicada. Conceituar política no funcionalismo é entendê-la por técnica destinada a adequar a realidade ao movimento natural da história, em proveito da normalidade social. E o exercício desta técnica, a política, somente se cumpre em relação com o conceito de Estado: este constitui o consenso, a própria representação da sociedade. Localizada no âmago de tal compreensão de história, de política e de Estado, a política social no método funcionalista converge para a acepção e para a atuação compensatórias, equilibrantes e normalizadoras. Um Estado, que se diz imagem do consenso, pretende facilitar a satisfação de determinadas necessidades, restringindo a desigualdade produzida pelo mercado capitalista (VIEIRA, 1992, p. 29).

Esse é o embate histórico central para o exame e o debate acerca da política educacional brasileira, considerando-se alguns aspectos teórico-ideológicos e socioeconômicos centrais que precisam ser enfrentados coletivamente.

No tocante às políticas públicas, é preciso reverter o quadro dos gastos sociais na direção da sua ampliação nominal e percentual do global orçamentário, pois o quadro atual é deficitário, ao considerarmos o aumento do PIB e da população brasileira nos últimos 20 anos, como podemos observar na Figura 3.

De modo genérico a questão apresentada no quadro acima acerca da evolução dos gastos sociais no Brasil exige que se leve em conta alguns avanços relativos e significativos ocorridos com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A outra questão refere-

se ao aumento populacional brasileiro, abarcando no período em questão um aumento de quase 50 milhões de pessoas, interferindo diretamente no peso dessa evolução dos gastos.

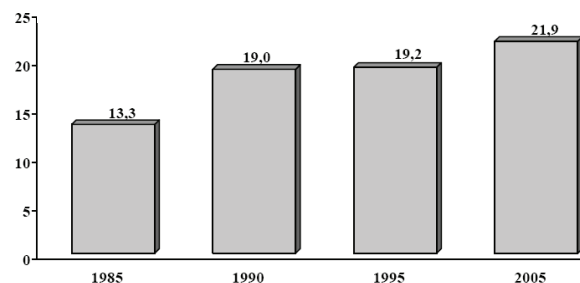


Figura 3. Brasil: evolução do gasto social nas três esferas de administração pública (em % do PIB).
Fonte: IPEA (2010).

Quanto às políticas públicas para a educação, é urgente e premente avançar em questões centrais que envolvem diretamente o financiamento e a expansão da política e que continuam perversamente imprimindo políticas educacionais tímidas e que se arrastam como problemas educacionais nacionais crônicos, tais como os elencados pela CONAE (BRASIL, 2010), em Documento Final, sobre o financiamento e a expansão da política pública educacional e que deverão ser frontalmente encarados e destacados como centrais, caso não se queira protelar e deixar de resolver efetivamente, por mais duas ou três décadas, esses mesmos problemas:

- Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) (BRASIL, 2010, p. 110).
- Deve-se destinar cinquenta por cento (50%) dos créditos advindos do pagamento de *royalties* decorrentes de atividades de produção energética (extração, tratamento, armazenagem e refinamento de hidrocarbonetos) à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (BRASIL, 2010, p. 118, grifo no original).
- Como outra nova e importante fonte de recursos para a área educacional, os valores financeiros que compõem o Fundo Social advindos da exploração da “camada pré-sal” devem ter uma destinação na ordem de 50% de suas receitas para a educação, tendo, desse modo, vinculação imediata ao orçamento do MEC, ou seja, não devem passar por deliberação do Comitê Gestor do Fundo Social [...] (BRASIL, 2010, p. 118-119, grifos no original).

- [...] um país com frágeis “políticas sociais”, o que lhe imprimiu dois traços marcantes: uma das maiores desigualdades sociais em convívio com uma das mais altas concentrações de renda do mundo. Com 50% de uma população de 192.847 milhões de pessoas em situação de pobreza, é fácil constatar sua condição de país injusto por excelência. Além disso, relatório do IBGE (PNAD, 2003) indica que, dos/das trabalhadores/as brasileiros/as com mais de 10 anos, 68% recebem até dois salários mínimos [...] (BRASIL, 2010, p. 19, grifos no original).

- [...] Basta identificar que, da população com mais de sete anos 11,2% é analfabeto/a, dos/das quais aproximadamente 2,5 milhões estão na faixa de escolaridade obrigatória (7 a 14 anos). Dentre os/as maiores de dez anos, 11,2% não têm escolaridade ou estiveram na escola pelo período de até um ano; 27,5% têm até três anos de escolaridade; e mais de 2/3 da população (60,4%) não possuem o ensino fundamental completo, tendo, no máximo, sete anos de escolaridade (IBGE, 2003) [...] (BRASIL, 2010, p. 19).

- Os dados da educação brasileira evidenciam que ainda há cerca de 14 milhões de pessoas analfabetas; as taxas de analfabetismo da área rural são, em média, quase três vezes maiores que as da área urbana; em 2005, a taxa de escolarização líquida de crianças de seis anos era de 62,9%; a taxa de frequência à escola da população de quatro a seis anos era de 77,6%; em 2008 (PNAD), a taxa de escolarização das crianças de sete a 14 anos atingiu a quase universalização, com atendimento de 97%; quanto maior o nível de rendimento familiar *per capita*, maior a taxa de escolarização de crianças de quatro a seis anos de idade; cerca de 80% das pessoas de 15 a 17 anos estudam e apenas pouco mais de 30% dos 18 a 24 anos, sendo que, destes, 71% ainda estavam no ensino fundamental ou médio; defasagem idade-série continua sendo um dos grandes problemas da educação básica; é baixa a média de anos de estudo da população brasileira, que gira em torno de seis anos de escolarização; em 2005, a taxa de *escolarização líquida* no ensino médio era de 45,3% (BRASIL, 2010, p. 64-65).

Desde a Constituição de 1988 que a sociedade civil e, principalmente, as organizações sociais e os movimentos e organizações dos educadores vêm pautando a grave situação social e, particularmente, a situação educacional. Pós-Constituição de 1988 tivemos as primeiras metas para a primeira década. Depois veio a LDB (Lei Federal nº 9.394/1996) e novamente tivemos as metas para mais uma década. Em seguida vem o Plano Nacional de Educação, de 2001, com metas rasgadas pela metade, para 2011, mais uma década prometida. Agora a CONAE, com proposições para 2011 e 2014. Quais dessas metas serão efetivamente implementadas pelo Estado brasileiro nos próximos anos e em que medida?

O contexto, portanto, em que se insere a problemática que envolve o exame da política educacional brasileira não pode ser desvinculado da dinâmica econômico-social e político-educacional que consubstancia o processo em âmbito nacional e internacional. É nesse universo que são gestadas e implementadas as políticas educacionais que avançam a partir dos anos de 1990, representadas pelos debates/orientações, no rastro das condicionalidades definidas para os países periféricos pelas agências multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), e, também, nos embates e enfrentamentos sociais, estatais, educacionais ou ideológicos dessas proposições.

Referências

- BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997. Washington, D.C., 1997.
- BANCO MUNDIAL e CFI. Estratégia de assistência ao país. In: MINEIRO, A.; SOARES, A. O.; SOUZA, J. A. P.; ARRUDA, M.; HADDAD, S.; SAUER, S.; SCHWARTZMAN, S.; VIANNA JUNIOR, A. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998. p. 105-134.
- BANCO MUNDIAL e CFI. Estratégia de assistência ao país. (Relatório nr. 20160-BR, 6 de março de 2000, Tradução de Maria Isabel de A. F. Bandeira Taveira e Maricane Arantes R. de Oliveira, Serviço de Tradução – SIDOC – Senado Federal), 2000. In: BARROS, F.; MINEIRO, A.; RIBERIRO, A. C. T.; VIANNA JR., A.; VIGNA, E.; SWITKES, G.; SOUZA, H.; OLIVEIRA, N. V. L. C. d'; PARKER, R.; MATTOS, R. A.; SAUER, S. TERTO JUNIOR, V. (Org.). **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil (2000-2003)**. Brasília: Rede Brasil, 2001. p. 269-314. Anexo II.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual do Banco Mundial 2009**. (Ano em perspectiva). Washington, D.C., 2009.
- BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento. Documento de país. In: MINEIRO, A.; SOARES, A. O.; SOUZA, J. A. P.; ARRUDA, M.; HADDAD, S.; SAUER, S.; SCHWARTZMAN, S.; VIANNA JR., A. (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**. Análise crítica e documentos inéditos. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 1998. p. 172-196.
- BRASIL. **PROEJA Documento Base**. Brasília: MEC, 2006.
- BRASIL. Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento. **PAC-Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília: Palácio do Planalto, Presidência da República, 2007a. (Apresentação no Senado Federal, 2007).
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE. 2007b. v. 67.

BRASIL. MEC. INEP. **Educação recebeu R\$ 117 bilhões em 2007**. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. Presidência da República, Ministério da Educação. **CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação**. Brasília: CONAE, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. Tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: Editora 34, 1996.

DEITOS, R. A. Liberalismo educacional: o receituário de Milton Friedman. In: ZANARDINI, I. M. S.; ORSO, P. J. (Org.). **Estado, educação e sociedade capitalista**. Cascavel: Edunioeste, 2008. p. 25-38.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. Tradução: Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Documentos da Presidência (Marcio Pochmann). **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**. Comunicados da Presidência. Brasília: IPEA, 2010. (Boletim, n. 38).

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como

estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. 1998. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

RIBEIRO, M. B. **Uma análise da carga tributária bruta e das transferências de assistência e previdência no Brasil, no período 1995-2009**: evolução, composição e suas relações com a regressividade e a distribuição de renda. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para discussão).

VIEIRA, E. A. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 49).

XAVIER, M. E. S. P.; DEITOS, R. A. Estado e política educacional no Brasil. In: DEITOS, R. A.; RODRIGUES, R. M. (Org.). **Estado, desenvolvimento, democracia e políticas sociais**. Cascavel: Edunioeste, 2006.

Received on October 26, 2010.

Accepted on December 3, 2010.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.