



POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CAPITALISMO RECENTE: UMA APROXIMAÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN EN EL CAPITALISMO RECIENTE: UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

EDUCATION POLICIES IN LATE CAPITALISM: A HISTORICAL-INSTITUTIONAL APPROACH

Áurea Augusta Rodrigues da Mata
Universidade Federal de Pernambuco - Brasil
E-mail: aureaAugusta@hotmail.com

Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros
Universidade Federal de Pernambuco – Brasil
E-mail: hugoavmedeiros@gmail.com

Eixo temático 3: Metodologias para a análise e pesquisa de Políticas Educativas

Resumo: O objetivo deste artigo é construir uma interpretação histórico-institucional, de matriz crítica, das políticas educacionais no Capitalismo Recente por meio da análise da continuidade das políticas nos governos FHC e Lula, partindo da hipótese de que esta ocorre devido à permanência de instituições sociais capitalistas, a despeito da mudança na orientação política e no estilo político.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Capitalismo Recente. Políticas Educacionais. Institucionalismo Histórico.

Resumen: El objetivo del artículo es construir una interpretación histórico-institucional, de matriz crítica, de las políticas de educación en el Capitalismo Reciente, a través del análisis de la continuidad de las políticas en los gobiernos FHC y Lula, a partir de la hipótesis de que esto ocurre debido a la permanencia de instituciones sociales capitalistas a pesar del cambio de orientación y del estilo político.

Palabras clave: Políticas Públicas. Capitalismo Reciente. Políticas de Educación. Institucionalismo Histórico.

Abstract: This paper aims to build a historical institutionalist interpretation, of critical matrix, about the education policies in the Late Capitalism through path dependence analysis of the FHC and Lula governments policies, based on the hypothesis that the continuity occurs due to the permanence of capitalist social institutions, despite the changes in politic orientation and political stile.

Keywords: Public Policies. Late Capitalism. Education Policies. Historical Institutionalism.



Em 2002, quando da vitória de Lula, numa eleição em que o discurso polarizou-se entre o “medo” de Regina Duarte e a “esperança” de Paloma Duarte (GOMES, 2007), houve um efeito deveras interessante: mídias de diferentes orientações políticas, como a *Veja* (Eleições 2002 – Lula muda a História) e a *Carta Capital* (Eleições – O Recado das urnas), além de veículos internacionais como o *The Economist*, repercutiram a eleição não só como uma vitória da esquerda, mas como uma vitória da democracia. Naquele momento, contudo, já havia vozes que duvidavam da possibilidade de Lula construir mudanças significativas na política do País, como no artigo “What Will Lula Do?” do *The Economist* de 28 de outubro de 2002, que de forma intrigante resumia:

A grande questão agora é o que o Sr. da Silva fará com sua vitória? Imediatamente, ele se encontrará pressionado por dois caminhos: em uma direção, pelos votos atraídos por suas promessas eleitorais; e, em outra, pelos investidores do Fundo Monetário Internacional (FMI), que estão preocupados com as implicações de algumas de suas promessas de campanha, e que esperarão que, em breve, o Sr. Silva demonstre seu compromisso com um gerenciamento econômico responsável [...] Em comum com muitos outros líderes de esquerda recém-eleitos, o Sr. da Silva perceberá que possui um estreito espaço de manobra (tradução nossa).

Numa interpretação a partir de Steinmo (2008, p. 167), podemos dizer que previsões como estas tendem a se cumprir, pois as instituições conectam-se a outras, e uma mudança em apenas uma delas tende a não ser o bastante para provocar mudanças em outras. As permanências históricas nas políticas educacionais do governo Lula podem ser explicadas pela manutenção do contexto geral, nacional e internacional da *polity* (FREY, 2001, p. 216) - entendida como os sistemas político, jurídico e político-administrativo, que se estruturam a partir das instituições, as quais são padrões “conhecidos, praticadas, e, normalmente aceitas (quando não aprovadas normativamente) pelos agentes sociais que esperam que as suas ações sigam acontecendo sob as regras e normas formais e informais erigidas nestes padrões” (O’DONELL, 1994, p. 57, tradução nossa), e operam a partir da “modelação de quem participa numa dada decisão e, simultaneamente, seu comportamento estratégico” (STEINMO, 2008, p. 159, tradução nossa).



De acordo com Oliveira (2009), coagido pela reforma administrativa e educacional do governo anterior, o governo Lula desenvolveu uma Política Educacional híbrida, marcada tanto pelo avanço na educação enquanto direito fundamental, quanto pela educação como mercadoria, pautada por padrões de desempenho e competitividade. Analisando o contexto mais geral, Samuels (2008, p. 303) argumenta que, seguindo exemplos históricos de regimes de esquerda, desde a eleição de 2002, o PT caminha para tornar-se “mais moderado, muito mais acomodado à estratégia do 'toma lá dá cá' da política brasileira e muito menos preocupado com os princípios (sic) ideológicos e partidários de seus anos iniciais. Assim, apesar do apelo da vitória e da extensa mobilização de partidos antes e durante o primeiro governo Lula, este termina por inserir-se em um movimento mais amplo do Capitalismo atual, pautado por ideias/conceitos como globalização, neoliberalismo e pós-modernidade.

O que estes dois basilares artigos (OLIVEIRA, 2009; SAMUEL, 2008) não explicam, contudo, é de que maneira se operam as permanências do governo Lula. Diante deste quadro, entendemos que o Institucionalismo Histórico, através da análise da modificação histórica das diferentes instituições que formam o momento em análise, permite uma nova e mais ampla interpretação sobre a continuidade das políticas neste período; e que a permanência de práticas de governos anteriores demanda a continuidade do debate e da luta para a modificação de práticas capitalistas, tendo em vista práticas igualitárias e comunitárias.

Para empreender a análise deste artigo, demonstraremos como se formam e permanecem instituições que alimentam O Capitalismo Recente, notadamente a globalização, o neoliberalismo e a pós-modernidade. Para tanto, são de suma importância tanto à compreensão dialética de que o Capitalismo consegue reordenar seu modo produtivo, integrando elementos que, no momento anterior, abalavam-no; quanto a ideia central no Institucionalismo Histórico de que os resultados não derivam, diretamente, dos objetivos dos grupos sociais, mas, sim, das diferentes configurações institucionais historicamente construídas. (STEINMO, 2008, p. 160). Portanto,



iniciaremos com o detalhamento da configuração histórica do Capitalismo Recente; em seguida, abordaremos a dimensão das políticas públicas em suas diferentes vertentes, e as políticas educacionais dentro de uma sociedade capitalista e do Brasil; e, por fim, apresentaremos nossa perspectiva de atuação em direção à mudança social.

Capitalismo recente: neoliberalismo, globalização e pós-modernidade

De acordo com Anderson (2008), o neoliberalismo surge após a II Guerra Mundial, em países capitalistas da Europa e da América do Norte, como uma reação teórica e política contra o Estado de financiamento público (OLIVEIRA, 1988), chamado de providência ou de bem-estar social – o qual dominou até por volta do final dos anos 1970 (HARVEY, 1989). O Estado Providência é uma forma de organização político-social ligada ao pensamento keynesiano, em que o Estado detém maior participação na condução da economia através do fomento e controle das relações de produções (acumulação e reprodução) por meio do financiamento público (idem), para regular oscilações de emprego e de investimento, de modo a moderar crises econômicas e sociais, e restabelecer o equilíbrio econômico (MORAES, 1997). Para este fim, o Estado investe em áreas como educação e transporte, tidas como essenciais para manter a acumulação de massa (produção e consumo) e o pleno emprego. (HARVEY, 1989, p. 135).

O regime de acumulação predominante é o fordista (HARVEY, 1989, p. 131), marcado pelas grandes plantas industriais, rígido controle salarial, produção em massa, racionalização da produção, dentre outras; mas também por um forte lado cultural, expresso no modernismo e nas suas ideias de “progresso linear, verdades absolutas, planejamento de ordens sociais ideais, e padronização do conhecimento e da produção” (idem, p. 9, tradução nossa). A mundialização da economia liga-se ao movimento estadunidense de reconstrução das áreas afetadas pela guerra e à criação de regiões centrais de produção industrial, coordenadas por instituições financeiras nacionais e



multinacionais, que exploravam a matéria-prima de outras regiões, levando ao “domínio de um cada vez mais homogêneo mercado mundial” (idem, p. 132).

A partir da década de 1970, tem início a crise do Estado Providência, com duradoura e significativa recessão no mundo capitalista avançado. Pela primeira vez depois do fim da II Guerra Mundial, acontecem, de forma persistente, baixas nas taxas de crescimento, elevações nas taxas de inflação (HARVEY, 1989, p. 145) e aumento dos déficits públicos (OLIVERIA, 1989, p. 10-11) – os quais guardavam relação direta com a monetarização da economia (HARVEY, 1989; OLIVEIRA, 1989). A partir daí, as ideias neoliberais passaram a reganhar terreno, institucionalizando, a partir de 1979, em diferentes países do Norte (ANDERSON, 2008, p. 11), como crítica ao modelo de Estado de financiamento público, considerando-o fomentador da inflação, autoritário na implementação de uma visão de mundo planejada, além de um entrave à acumulação de capital às liberdades individuais (OLIVEIRA, 1989; HARVEY, 1989).

No que toca a produção e o consumo, esta forma do Capitalismo marca-se pela acumulação flexível, que se assenta na compressão do tempo-espaço, no fortalecimento do setor de serviços, na produção e consumo flexíveis a partir do rápido deslocamento de capital, força de trabalho e mercadorias, na economia de escopo, na logística *just in time*, na precarização e flexibilização do trabalho, de suas leis e relações, dentre outros (HARVEY, 1989). Para este fim contribuem ainda a formação de uma nova cultura, chamada de pós-moderna, que se liga à heterogeneização, à “fragmentação, indeterminação, e intensa desconfiança a respeito dos discursos universais e 'totalizantes'” (idem, p. 9); e de uma nova técnica ligada ao fluxo da informação (inclusive financeira) através da internet.

A mundialização do capital (CHESNAIS, 1996, p. 26) passa por nova transformação, alimentada pela desregulamentação financeira e pelo desenvolvimento, cada vez mais acentuado, das novas tecnologias, que funcionam, ao mesmo tempo, como condição permissiva e como fator de intensificação da globalização – que, de acordo com Oliveira (1989) e Harvey (1989) tem um efeito central na crise do Estado Providência devido à



movimentação internacional do capital, impedindo-o de permanecer no mesmo local em que os governos realizavam seus investimentos públicos.

De acordo com Harvey (1989, p. 170) a institucionalização destas tendências deu-se em 1982, com o FMI e o Banco Mundial tomando o lugar de guardiões do Mundo Capitalista e reforçou-se em 1989-1990, com a formulação do Consenso de Washington, que conseguiu alinhar em um grande projeto diferentes ideias sobre os rumos do neoliberalismo (SANTOS, 2001). Em visão complementar, Singer (1998) afirma que o neoliberalismo tornou-se hegemônico a partir do momento em que governos socialistas, social-democratas e semelhantes passaram a aplicar este programa como saída para o impasse representado pela estagflação – no que também pesa a derrocada da Rússia e a dissolução da URSS no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990.

Na América Latina, o Neoliberalismo traduziu-se, de forma geral, na austeridade monetária e fiscal, cortes nos gastos públicos e nos salários reais (HARVEY, 1989), apresentando, contudo variação de acordo com os legados deixados pelos modelos hegemônicos anteriores. (SADER, 2008).

No caso do Brasil, a atualização do neoliberalismo deu-se com a participação importante de diversos estilos políticos anteriores, como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção (FREY, 2000, p. 235). Embora, no já longo momento histórico que vivemos desde a redemocratização, o clientelismo não seja mais simplesmente o mandonismo do sistema coronelista (CARVALHO, 1997), ele ainda ocupa papel central na política nacional, através de suas vertentes privada, estatal e público-privada (SAES, 2001, p. 405) – que garantem a participação de setores empresariais no jogo político e eleitoral através do *lobbie*, do financiamento de campanha, dentre outros.

Simon Schartzman (2007) identifica a existência de um *neopatrimonialismo*, em que há a presença de um Estado “forte”, que possibilita a apropriação patrimonial por determinados sujeitos políticos, mas se fundamenta não na tradição, mas na modernidade e na burocracia. As relações tendem a se dirigir não grupo a grupo, mas, sim, com a participação e mediação do Estado (idem, p. 111), e a racionalidade técnica vê-se apartada



de normatividade e da dimensão legal, já que permanecem diversas formas de ação por “exceção” (medida provisória, por exemplo).

Por outro lado, como no Brasil não chegou a se consolidar um estado de bem-estar social, o neoliberalismo teve seu início, ainda no governo Sarney no final da década de 1980. Chamados de “década perdida”, devido à elevação galopante da inflação, estagnação do PIB, baixo nível de investimento e elevado endividamento público, sem que os governos conseguissem criar planos de estabilização eficientes, o que alimentou a crise política e social, os anos 1980 viram a coligação particular de forças sociais, em que a redemocratização, o fortalecimento de classes sociais subalternas e de movimentos sociais (SADER, 2008, p.36) reconfiguraram se não a *polity*, ao menos a *politics* (nas arenas e processos políticos).

Contudo, foi somente a partir do final da década, após a primeira eleição direta, que aconteceu a guinada rumo ao ajuste neoliberal. Através do Plano Collor, houve uma política de privatização de empresas estatais e de abertura do mercado às importações, como tentativa de resolver tanto os problemas sociais como econômicos. Entretanto, o novo plano, ao falhar na sua tentativa de frear a inflação, resultou no aprofundamento da recessão econômica. Por fim, somando-se a isso as denúncias de corrupção política envolvendo o *staff* próximo a Collor, a mobilização popular e a ação parlamentar levaram ao *impeachment*.

É significativo, ainda, que no mesmo ano em que o Brasil fazia a sua primeira eleição direta pós-1964, fosse formulado nos Estados Unidos o “Consenso de Washington”, que, de acordo com Batista (1999), levou a uma avaliação de que entre as reformas iniciadas ou realizadas na região, apenas o Brasil e o Peru não tinham conseguido atingir o esperado. O discurso do Consenso de Washington ganhou força neste contexto devido a sua identificação com a modernização e racionalização (vistas como solução para as crises), mas também com a justificação, ideológica, de que as ideias neoliberais não eram exógenas, mas, sim, decisões dos próprios Estados – tendo as agências multinacionais apenas o papel de orientação e consolidação (idem, p. 16).



Dentre suas premissas, o Consenso de Washington pregava a submissão da democracia ao capitalismo, ou seja, a democracia era vista como um “subproduto do neoliberalismo econômico” (idem, p. 19); a descentralização dos setores públicos, através da municipalização dos recursos oficiais; a mobilização do terceiro setor, notadamente as organizações não-governamentais (grande parte delas estrangeiras). O Estado caminhou para uma atuação deveras híbrida, pautada na avaliação e na competição (em antítese ao modelo anterior, de controle e financiamento), e caracterizada pelo fortalecimento dos mercados, pela criação dos quase mercados nos setores em que os primeiros não eram possíveis e pela diluição da responsabilidade entre os diferentes grupos e setores sociais (governança, governação), notadamente o terceiro setor (AFONSO, 2001).

Enquanto a guinada aconteceu a partir de Collor, foi somente com Fernando Henrique Cardoso, primeiro como ministro no governo Itamar Franco e depois como presidente, que as reformas neoliberais se consolidaram, a partir de uma orientação de mercado e de percepção de que o problema estava no Estado e na administração pública (BEHRING, BOSCHETTI, 2010, p. 148), essas reformas foram. Assim, imperava o que Frey (2001) classifica como uma compreensão organicista de que a criação/fortalecimento de instituições pode gerir o caos e organizar determinada sociedade.

Embora a globalização do Consenso tenha se dado de forma diferente em cada país, de acordo com a diversidade institucional (especialmente no que toca o estilo político), na América Latina, de forma geral, neoliberalismo significou forte ortodoxia (BORÓN, 2008, p. 159) e reformação do próprio Estado, motivada pelo condicionamento do refinanciamento da dívida a questões sociais e políticas. (SANTOS, 2001).

Neste cenário, ao contrário de sua própria classificação no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995)¹, podemos classificar o

¹ Embora autores como Carvalho (2009) e Santos (2001) falem que, neste momento histórico o Consenso de Washington já estava sofrendo adaptações (Santos) e que, no caso brasileiro, o PDRE expressava uma *terceira via* (Carvalho), nós não enxergamos, do ponto de vista institucional, mudanças significativas. Do contrário: parece-nos que os elementos trazidos pelo PDRE (como Carvalho admite em dado momento do seu artigo) reatualizam o liberalismo,



governo FHC não só como neoliberal, mas como neopatrimonialista e clientelista, no sentido em que, de forma mandonista e centralizadora, o presidente valia-se da recente tradição de governo por meio de Medidas Provisórias e da ideologia do “medo da inflação”, colocando a si mesmo e a seu Plano Real como solucionadores da questão (COSTA, 2000, p.63). Assim, advogando a imperatividade de reforma e modernização do Estado, o governo conseguiu esvaziar o debate político e realizar, de forma institucionalizada, mudanças que assentariam o neoliberalismo no país e restringiriam o “espaço de manobra” dos governos seguintes.

Como se sabe, as reformas de FHC foram orientadas a partir do PDRAE, que previa, de modo geral, a implementação de um “modelo gerencialista (sic) [...] pós-burocrático de organização baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (CAMPELO FILHO et al, 2012, p. 22), e marcado pela inserção de parâmetros da iniciativa privada dentro do poder público (FARIAS FILHO, GARCIA, HERREROS, 2013, p. 254). No plano eram previstas reformas institucionais e normativas, que, dentre outras, traduziram-se na Emenda Constitucional 19/1998 (que traz o princípio da eficiência para a Administração Pública) e Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, que regulamenta o Plano Plurianual e os Orçamentos da União (formatando a opção, dentro do modelo gerencial, pelo planejamento estratégico).

Já no campo da educação, o modelo conecta-se à própria Lei de Diretrizes e Bases do Ensino (Lei nº 9.394/96) e ao Decreto nº 5.773/2006 (este já no governo Lula), que “trazem elementos norteadores de gestão e resultados, como produtividade, qualidade e conhecimento de seus custos, qualificação de pessoal, avaliações institucionais” (FARIAS FILHO, GARCIA, HERREROS, 2013, p. 255). Além da Reforma do Estado, no governo FHC houve um largo processo de privatização; de abertura do mercado nacional ao capital estrangeiro (que resultou no aumento do endividamento); de corte e

conduzindo-nos, ao nosso ver, ao neoliberalismo no Brasil, agora assentado em fortes bases institucionais.



descentralização dos gastos públicos ao mesmo tempo em que aumentava o controle através da avaliação. (CARVALHO, 2009).

Para Guillermo O' Donnell (1994), movimentos como estes são típicos de *democracias delegadas*, nas quais, embora não haja consolidação da democracia em instituições sólidas, há a reunião de diversas características que eliminam tanto o retorno a um regime autoritário quanto a progressão para uma democracia representativa. O(a) eleito(a) presidente, ainda no período por nós chamado “de transição”, dispõe de um espaço de manobra que lhe permite governar quase que sem “constrangimentos” (idem, p.59-60). No caso brasileiro, devido aos transtornos do seu governo, Collor não conseguiu utilizar este espaço – que veio a ser obtido em seguida, por FHC. Defendemos que, como corolário das ideias de O'Donnell, é possível afirmar que, diante deste vácuo institucional, o então presidente pode (pôde, no caso concreto do Brasil) estruturar diversas instituições de acordo com suas interpretações e estratégia – obtidas, por sua vez, no jogo estrangido pelas instituições anteriores a ele, as quais encontravam-se, sobretudo no âmbito formal, em transição. Em resumo: FHC pôde transformar em política de Estado sua política de governo através da criação de instituições que ainda não existiam (como a Lei de Educação) e de modificação de outras existentes (Emenda 19/98).

Foi assim que, após dois mandatos de FHC, em 2002, a eleição de Lula para a presidência com 52 milhões de votos, não significou uma mudança de orientação, mas, tão somente, uma mudança de estilo político que resultou na formulação de novas estratégias dentro de um jogo, agora, caminhando para a estabilização. Assim, apesar de, durante os anos de governo de FHC, a bancada do PT, partido fundado nas lutas operárias, fazer oposição política às propostas de reforma encaminhadas ao Congresso pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, quando assumiu a presidência, o que houve foi na sua maioria, a continuidade e o aprofundamento das políticas elaboradas pelo governo anterior. Houve tanto a tendência ao não enfrentamento dos órgãos multilaterais, quanto a manutenção de boa parte dos elementos neoliberais, com a priorização de políticas públicas que dessem respostas e retorno aos interesses do capital, em detrimento das reivindicações históricas da classe



trabalhadora. Para Samuels (2008, p. 315) isto teve a ver com o “pragmatismo” do governo, num esforço amplo de ampliação das bases eleitorais e políticas, fazendo com que “*o pragmatismo do partido andou de mãos dadas com o crescimento de seu apoio*”

As políticas públicas no Capitalismo Recente

Podemos afirmar que as políticas sociais também é uma instituição social, de nascimento, inclusive, recente. Foi somente no espaço entre os séculos XVIII e XIX, após a Revolução Industrial, as revoluções liberais e as experiências de esquerda (como a Comuna de Paris), que começaram a surgir as primeiras legislações e medidas de proteção social, notadamente na Alemanha e na Inglaterra. Neste contexto, as leis inglesas são as mais citadas devido a sua íntima relação com a Revolução Industrial, que, numa leitura marxista, acentuou as relações de exploração e, conseqüentemente, as reivindicações da classe trabalhadora (POLANYI, 2000; CASTEL, 1998 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 48). Assim, a luta por políticas públicas aconteceu junto com o movimento, na História Contemporânea, de luta por direitos sociais, políticos e culturais, e na substituição dos governos absolutistas (de fundamentação teocrática e tradicional) por governos republicanos e democráticos, nos quais há espaço para a participação (direta ou indireta) do cidadão no Estado e na condução da coisa pública, partindo, como afirma Dahl (2001, p. 32), da ideia de que os governos precisavam do *consenso dos governados* em relação a todos os movimentos do Estado.

No campo acadêmico, numa evolução do pessimista cenário identificado por Frey (2000) no início do século, as discussões sobre políticas públicas vêm-se firmando academicamente nas últimas décadas. De acordo com Souza (2006), várias foram as causas que levaram a visibilidade dessa área: a adoção de políticas restritivas de gastos, as novas visões sobre o estado passando das políticas keynesianas do pós-guerra para as políticas restritivas de gastos, assim como, as dificuldades de alguns países, especialmente os da América Latina, de conseguir formar coalizões políticas capazes de equacionar



minimamente formulações de políticas públicas que dessem respostas aos problemas econômicos e, portanto, à inclusão social.

De acordo com Azevedo (2004, p.05), as políticas públicas “representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o Estado em Ação [...] com os recursos de poder que operam na sua definição e que tem nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente”. Assim, a política pública é a ação de um Estado que não só busca soluções, mas também define que problemas sociais deve ser alvo de uma ação (FREY, 2000, p. 227), de acordo com “mecanismos de seletividade” (OFFE *apud* AZEVEDO, 2004). Neste sentido, como a forma de perceber os problemas varia enormemente, Azevedo destaca três grandes correntes de análise e formulação de políticas públicas: neoliberal, a teoria liberal moderna de cidadania (pluralismo e social-democracia) e marxismo.

A abordagem neoliberal liga-se à ideia de “menos Estado e mais mercado” e defende que as responsabilidades administrativas dos poderes públicos sejam divididas e/ou transferidas para o setor privado para garantir competição e qualidade dos serviços (AZEVEDO, 2004, p. 15). As políticas sociais tornam-se então subprodutos das políticas econômicas.

A teoria liberal moderna de cidadania tem suas raízes no liberalismo clássico, e defende que “o bem-estar e a igualdade constituem-se em pré-requisitos indispensáveis ao exercício pleno da individualidade e da liberdade” (p. 19), os quais vão ser garantidos pelas políticas públicas, entendidas como mecanismos para amenizar as desigualdades originadas no mercado. A abordagem pluralista entende o sistema político como espaço de conflito de interesses de diferentes grupos que tentam maximizar seus ganhos e reduzir seus custos (LOBATO, 2006), já que as necessidades são ilimitadas, mas os recursos não; e em que o cidadão ocupa papel vital, pois é através da sua participação que pode influenciar as políticas públicas e a decisão das prioridades da ação do Estado (AZEVEDO, 2004, p. 25). Já a abordagem social-democrata foca-se na política pública como forma de garantir a proteção social, a partir de ajustes e reformas nos sistemas de proteção, tomando o



Estado um papel central na promoção e garantia dos direitos sociais, políticos e culturais e na resolução das inadequações do mercado (AZEVEDO, 2004).

No que toca a abordagem marxista, Janete deixa claro que “não é correto tomar o marxismo como uma simples abordagem” (idem, p.39), pois a tradição marxista abarca variadas tendências e teorias, que compreendem de forma diferente conceitos como classes sociais, Estado, dominação, exploração, infraestrutura e superestrutura. Além disso, ressalta que não há na obra de Marx um olhar particular para a análise das políticas públicas no capitalismo – portanto, as interpretações da ação do Estado são feitas a partir de deduções e induções tomando a tradição marxista e corolários das obras de Marx (CARNOY, 1988). Há, contudo, a compreensão comum aos diferentes autores de que as políticas públicas são uma forma de o Estado alimentar a acumulação do capital através da manutenção das relações de trabalho, consumo e produção (AZEVEDO, 2004; CARNOY, 1988) – ainda que, em vários momentos, aja no sentido de garantir direitos pontuais da classe trabalhadora, ou percam o controle de determinadas ações quando estas são retomadas e reinterpretadas por agentes imprevistos no primeiro momento.

Assim, de acordo com Faleiros (2000, p.43), “as políticas sociais se referem, em uma primeira aproximação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios financiados por fundos a eles destinados”, cabendo ao analista, de acordo com Behring (2009), perceber os limites e possibilidades das políticas sociais a partir das relações de produção e consumo tanto no âmbito nacional quanto internacional.

Neste sentido, retomando, a partir de uma leitura crítica de matriz marxista, os conceitos de *polity*, *politics* e *policy* (FREY, 2000), podemos afirmar que embora haja a manutenção em sociedades capitalistas da instituição social como um todo (*polity*), com mudanças de acordo com o momento histórico e o caminho (*path*) construído, há considerável variação nas arenas políticas (*politics*) de acordo com a atuação de diferentes grupos nas *redes de política* e do tipo de política em disputa (FREY, 2000) – com espaço, inclusive, para a participação de grupos sociais cujos interesses, em primeiro momento, destoam dos interesses das instituições sociais hegemônicas.



Assim, cumpre perceber também que as diferentes naturezas das políticas – distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas – influenciam a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais de negociação e ação.

Deste modo, políticas distributivas e constitutivas tem maiores chances de consenso ou de não-mobilização porque as primeiras trabalham com distribuição de vantagem sem aumento de custo direto, e as segundas trabalham com a modificação da *polity* em si (FREY, 2000, p. 224-225); logo ambas tendem a serem percebidas como desimportantes já que não afetam os cidadãos em si, mas somente ecos distantes das instituições das quais, muitas vezes, nem sabem que participam. Já as políticas redistributivas e regulatórias possuem maiores chances de conflito e contestação, pois as primeiras envolvem o deslocamento de recursos de uma área para outra, e as segundas, quando tratam de regras morais e ideológicas, afetam diretamente os atores (*idem*).

Para Rúa (2007), estes atores são diversos e possuem características distintas, destacando-se os atores públicos, divididos entre políticos e burocratas; os atores privados, empresários e trabalhadores; além dos agentes internacionais e da mídia. Cada um destes atores possui formação distinta, capital distinto e possibilidades distintas de, no jogo político, mobilizar este capital a partir de, por exemplo, políticas públicas. Dentro deste jogo, de acordo com os parâmetros institucionais, os atores, organizados a partir de grupos distintos (como redes de políticas, redes de assuntos políticos, sindicatos, dentre outros) buscarão fazer com que seus interesses setoriais e de classe (posto que a sociedade capitalista é fortemente dividida não só por classes, mas por setores) sejam transformados em políticas públicas (AZEVEDO, 2004). Deste modo, numa leitura a partir de Poulantzas (*apud* CARNOY, 1988; *apud* AZEVEDO, 2004), podemos dizer que o próprio Estado torna-se o espaço de embate da luta de classes (num sentido mais amplo) e, na nossa interpretação, também de disputas setoriais.

Neste sentido, conforme sejam as políticas públicas a ação de um Estado capitalista, a hegemonia neoliberal vem causando importantes



reconfigurações nas políticas públicas, que, no período anterior, como já dissemos, voltavam-se para o bem-estar social (HARVEY; OLIVEIRA). Assim, o Estado reinterpreta suas ações (quer no campo legal/normativo, quer na ação direta) no que toca direitos sociais como trabalho, educação e saúde pública, atuando no sentido da precarização, flexibilização e mercantilização, com ampliação (inclusive na esfera pública) dos empregos temporários sem garantia de direitos; no desenvolvimento de programas sociais focados na transferência de renda, ou na renda mínima; no financiamento do ensino privado (especialmente nos níveis técnicos e superior) e na desregulamentação da saúde (controlada de longe, de forma avaliativa).

Contudo, como já afirmamos, uma vez que o Capitalismo se estabelece a partir da criação de uma ideologia que lhe permite reproduzir as condições de dominação através de ideias como consenso, organicidade e moderação (MÉSZÁROS, 1993), é preciso que haja políticas públicas de “ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 156). Assim, como afirmam Afonso (2001) e Santos (2001), o Capitalismo Recente (de um neoliberalismo já mais desenvolvido que aquele da contra-reforma dos anos 1980/1990) não pode ser tomado de forma simples, já que ele adquire contornos acentuados de hibridismo, pois tanto reforça a participação quanto a responsabilização da sociedade civil, fortalece-se e aumenta para em seguida tornar-se mínimo – e assim por diante – e encontra dentro de si espaço até para reavivar, dentro de novas lógicas, relações de produção e consumo que encontravam-se “mortas” - como a familiar e a comunitária. (HARVEY, 1989).

Por isso, nas gestões do governo Lula, além das continuidades e aprofundamento das políticas públicas do governo antecessor, houve também, algumas tentativas de ampliação da participação popular nas discussões das políticas públicas, através da participação nas conferências e também nos conselhos de políticas públicas. Esta participação, entretanto, dá-se, muitas vezes, como uma “faz de conta”, já que é mediada por características como seleção dos atores participantes, responsabilização dos atores e diretividade do processo pelo governo, enquanto ator que escreve os textos e organiza os



discursos das políticas públicas – já que, no fim das contas, é dele a prerrogativa de, por exemplo, alocar os recursos dentro das leis orçamentárias, que, por ter caráter autorizativo, nem precisa ser seguido na prática (PRAÇA, 2010). Assim, embora avaliemos positivamente o espaço das conferências e dos conselhos, deve-se reconhecer a desconsideração destes espaços do acúmulo de discussões realizadas nesses espaços, bem como a possibilidade de manipulação do resultado final.

No que toca a educação, continuamente colocada, desde a campanha eleitoral de FHC em 1994, como meta prioritária, percebe-se que os projetos e programas focam-se em dar retorno a metas e objetivos pensados de cima para baixo, em sintonia com os parâmetros ditados pelas agências multinacionais – com destaque para o Banco Mundial – que começavam a focar sua atenção nos sistemas educacionais dos países, alimentando as reformas educacionais a partir de “grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 97). Neste sentido, como afirma Oliveira (2002), o Banco Mundial, ao colocar-se como a principal fonte externa de recursos e funcionar como ponte entre o FMI e os países latino-americanos, faz com que estes países optem por sua cartilha, que prevê a educação como um elemento capaz de resolver desigualdades sociais. Assim, os governantes brasileiros têm assumido posição aquiescente às propostas das agências, fazendo-se presentes em vários congressos internacionais e eventos por elas promovidos.

Neste quadro, um dos eventos mais importantes foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien-Tailândia, em 1990, em que teve início a formação de um grande projeto global de educação, com o compromisso de garantir a todos uma “educação básica de qualidade”, defendendo que a educação seria capaz de resolver a questão da pobreza (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 97-100).

Fazendo eco à Jomtien, foi aprovada em 1996 a Lei de Diretrizes e Bases Nacional – LDB, que, começou a ser discutida em 1988 por um projeto proposto pelo Deputado Octavio Elísio, fruto das discussões que vinham acontecendo em variados espaços como Congressos, Encontros, Seminários,



entre outros, pelas entidades que representavam o setor educacional, mas contou com uma versão final produto de diversas alterações, substitutivos, inclusão e exclusão de artigos, em que, além do mais usou-se de expedientes políticos para travar a lei e a discussão e garantir que todas as decisões fundamentais fossem “por meio de medidas provisórias, decretos ou por leis conquistadas no Parlamento mediante o expediente da troca de favores” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 110) – dentre outros pontos, retirou a educação das mãos do Estado, ao nomeá-la um dever comum à família e ao Estado – o que, na prática, desdobrou-se em um sistema dual público X privado (DIAS; LARA, 2008).

De acordo com Hermida (2006) este movimento foi um embate entre dois projetos político-pedagógicos baseados em diferentes concepções de homem, de educação e de sociedade. Um dos projetos foi elaborado nos gabinetes do Ministério da Educação, defendendo os interesses da classe dominante, em sintonia com as políticas econômicas neoliberalistas; e o outro, pela sociedade civil, “construído a partir de mais de 30 organizações científicas, políticas e sindicais, congregadas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 109).

Não foi somente através da LDB que o processo de reforma educacional se deu (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003): criação de um Conselho Nacional de Educação tutelado; a elaboração de um Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172 de 9/1/2001) pautado na lógica de *quase-mercado* e da centralidade da União sobre os processos educativos; redução do EJA à formação profissional; expansão do Ensino Superior a partir da rede privada; descentralização administrativa e financeira de cima para baixo, através do FUNDEF; criação de prêmios e programas de inserção da sociedade civil na escola pública (adote uma escola, padrinhos da escola, etc.); definição curricular de cima para baixo, como foco na avaliação normatizada dos resultados, através dos PCNs e do SAEB – foram exemplos de políticas públicas que auxiliaram o governo FHC a implementar sua política neoliberal alinhada às agências multinacionais.

Na interpretação de Oliveira (2009), ao governo Lula, diante da forte estruturação institucional promovida pelo governo anterior, só havia dois



caminhos possíveis: re-reformar tudo ou manter as políticas públicas anteriores. Assim, embora as bases ideológica e eleitoral do governo Lula fossem diferentes, a *polity* nacional e internacional em que ele se encontrou levaram-no a abraçar a segunda opção – o que resultou no melhoramento e na expansão das políticas públicas anteriores, ainda que seu foco tenha mudado do econômico para o social, notadamente os grupos mais vulneráveis, que receberam programas assistenciais ou compensatórios (idem, p. 198, 203). Deste modo o FUNDEF foi expandido e transformado em FUNDEB; o Bolsa-escola foi transformado em Bolsa-família; a Educação Superior e Técnica foi expandida através do REUNI e da criação de novos Institutos Federais, ao mesmo tempo em que o governo financiava as faculdades privadas através do PROUNI; a avaliação e o modelo gerencial fortaleceram-se através do IDEB, do PAR e do PDE, e da expansão do sistema de avaliação para a Educação Superior por meio da criação do SINAES, estando todas estas medidas assentadas no discurso do “todos pela educação”, que esconde problemas estruturais bem como a desigual distribuição de capital.

Deste modo, podemos dizer que 1) embora o governo Lula tenha tido um estilo político distinto e mudado o foco de várias das políticas educacionais do econômico para o social (aproximando-o de uma compreensão de políticas públicas afim com a teoria liberal moderna de cidadania), posto que reconhece as desigualdades sociais e a necessidade de garantir dos direitos sociais, ainda há forte presença de ideias neoliberais, como a educação como mercadoria, o controle de cima para baixo, dentre outras 2) embora o estilo político se modifique na parte anteriormente mencionada, como já vimos na primeira parte deste artigo, determinadas características políticas se mantêm e até se ampliam como o neopatrimonialismo e o clientelismo (ambos fortemente influenciados pela personalização – o Lulismo), expresso, por exemplo, na ampla subordinação de diversas entidades ao MEC e ao Ministro da Educação, e no uso recorrente de medidas provisórias para criar políticas públicas (como no caso do FUNDEB e do PROUNI, por exemplo) 3) embora as diversas políticas públicas tenham podido alterar o âmbito da *politics*, Lula não realizou



nenhuma mudança significativa no que toca a *polity*, já que a maioria das suas políticas públicas foi distributiva ou, quando muito reguladora.

Outras possibilidades de atuação e mudança social

A arma da crítica não pode, é claro, substituir a crítica da arma, o poder material tem de ser derrubado pelo poder material, mas a teoria também se torna força material quando se apodera das massas. A teoria é capaz de se apoderar das massas tão logo demonstra *ad hominem* [no ser humano – latim], e demonstra *ad hominem* tão logo se torna radical. Ser radical é agarrar a questão pela raiz. (MARX, 2010, p. 151).

Quando tomadas em uma perspectiva histórica mais ampla Frigotto (2010, p.9-10), à luz desta intrigante fala de Marx, as colocações deste artigo nos levam a perceber que a política educacional brasileira trilha praticamente o mesmo caminho (*path dependence*) há muitas décadas, posto que as políticas resumem-se a ações mitigadoras já que as mudanças institucionais são morosas e tendem a levar de uma matriz de direita para outra, fazendo com que os problemas educacionais não sejam atacados nas suas raízes. Como afirma Frigotto,

O problema não é a real necessidade de um projeto de desenvolvimento e a adoção de políticas compensatórias ampliadas como travessia. O equívoco está em que as mesmas não se vinculam à *radicalidade que está muito além de simplesmente fazer um governo desenvolvimentista* sem confrontar as relações sociais dominantes (2010, p. 7, grifos do autor).

Assim, talvez possamos dizer que, no presente caso, a raiz do problema está justamente na permanência de instituições neoliberais dentro da nossa sociedade – e na insuficiência de ações mitigadoras que não alteram de fato estas instituições. Estas ações são insuficientes, pois de acordo com Mészáros (1993, p. 15), não se trata de ir “além de um determinado tipo de sociedade de classes” (do liberalismo para a providência, desta para o neoliberalismo e deste para um modelo híbrido), mas da própria “sociedade de classes como tal”.

Levando a questão de volta para a educação, esta avaliação é confirmada por Saviani (1999, p. 127), quando coloca que “Em lugar, portanto,



da política proposta pelo MEC, devemos caminhar na direção de uma outra política educacional que responda de frente aos desafios educacionais da sociedade brasileira na conjuntura atual”; e reatualizada por Taffarel (2011), mais de uma década depois, numa reflexão que busca pensar a concretude da luta pelas bandeiras da educação pública, laica e para todos, inspirada, dentre outros momentos, pelos ideais da Comuna de Paris.

As discussões apresentadas nesse estudo, especificamente as análises e os encaminhamentos propostos para as políticas educacionais no Brasil, através das colocações levantadas pelos diferentes autores de matriz crítica, como Saviani, Tafarrel e Frigotto, nos levam a concluir que permanece urgente o desafio, para os que acreditam e defendem uma mudança para além de uma sociedade de classes, de continuar debatendo e lutando, tanto no âmbito acadêmico, buscando as raízes dos problemas e a formulação de ideologias contra-hegemônicas, quanto nos movimentos sociais, defendendo a educação pública, laica e para todos, afastada da performatização, da mercantilização, da submissão a escolhas exteriores, enfim, dos processos que conduzem a uma educação alienante e excludente.

Referências

AFONSO, A. A redefinição do papel do Estado e as políticas educativas: elementos para pensar a transição. **Sociologia, Problemas e Práticas**, v. 1, n. 37, p. 33- 48. 2001.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: Consulta Popular, 1999.

BORÓN, A. *et al.* A trama do Neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.



BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CAMPELO FILHO, E. G. *et al.* Gestão pública da UFPI: uma análise do seu plano de desenvolvimento institucional (PDI). **Revista GUAL**, v. 5, n. 2, p. 16-35. 2012.

CARNOY, M. **Estado e Teoria política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CARVALHO, E. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2. 1997.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, L. C. O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro. **Pesquisa & Debate**, v.11, n.1, p.49-79, 2000.

DAHL, R. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universitária UnB, 2001.

DIAS, S.; LARA, A. A Conferência de Jomtien e suas principais expressões na legislação educacional brasileira da década de 1990: o caso da LDB, do PCN. Simpósio Nacional de Educação, Semana da Pedagogia, 1/20, 2008, Cascavel-PR, **Anais...**, Cascavel-PR: Unioeste, 2008, p. 1-12.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. Política Social – Módulo 3. **Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais**. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000.

FARIAS FILHO, M.; GARCIA, R.; HERREROS, M. Institucionalização do planejamento na gestão universitária. **Revista GUAL**, v.6, n. 3, p. 252-268, 2013.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, v.21. 2000. p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>

FRIGOTTO, G. **Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI**. Conferência de abertura da XXXIII Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED). Caxambu, MG, 2010.



FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GOMES, I. **As três imagens de Lula**: os posicionamentos das revistas Carta Capital, Primeira Leitura e Veja nas eleições para presidente em 2002. 2007. 2007, 196 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) - Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2007.

HARVEY, D. **The condition of postmodernity**: an enquiry into the origins of cultural change. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1989.

HERMIDA, J. F. **A reforma educacional no Brasil (1988-2001)**: processos legislativos, processos em conflitos e sujeitos históricos. Paraíba: Ed. Universitária da UFPB, 2006.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 2006.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

MÉSZÁROS, I. **Filosofia, Ideologia e Ciência Social**. São Paulo: Ensaio, 1993.

MORAES, Reginaldo C. **Liberalismo e neoliberalismo**: uma introdução comparativa. Primeira Versão n.73. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1997.

O'DONNELL, G. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, jan. 1994.

OLIVEIRA, D. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos**, v. 1, n. 22, p. 8-28, out. 1988.

OLIVEIRA, R. Notas para a compreensão da proposta educacional do Banco Mundial. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 36, p. 59-73, dez. 2002.

PRAÇA, S. A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008. 2010. 264 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.



RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Disponível em: <www.ufba.br/AnálisedePolíticasPúblicas.doc> Acesso em: 10 jun. 2007.

SADER, E. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

SAES, D. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 379-410. 2001.

SAMUELS, D. A Evolução do Petismo (2002-2008). **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p.302-318, nov. 2008.

SANTOS, B. Os processos da globalização. In: SANTOS, B. (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. 2. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 1999.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SINGER, P. **Uma utopia militante**: repensando o socialismo. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, jul./dez. 2006.

STEINMO, S. **What is Historical Institutionalism?** Disponível em: <<http://spot.colorado.edu/~steinmo/HI.pdf>> Acesso em: 01 jun. 2014.

TAFARREL; C. N. **Marxismo e Educação**: contribuição ao debate sobre teoria educacional e a transição. Disponível em: <http://www.rascunhodigital.faced.ufba.br/>. Acesso em: 22 fev. 2011.