



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

**KARISSE RICARTE DE CASTRO**

**A PROPOSTA EDUCACIONAL DO BANCO INTERAMERICANO DE  
DESENVOLVIMENTO (BID) E SUAS CONVERGÊNCIAS NA POLÍTICA  
EDUCACIONAL BRASILEIRA**

**FORTALEZA**

**2019**

KARISSE RICARTE DE CASTRO

A PROPOSTA EDUCACIONAL DO BANCO INTERAMERICANO DE  
DESENVOLVIMENTO (BID) E SUAS CONVERGÊNCIAS NA POLÍTICA  
EDUCACIONAL BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Educação da Universidade  
Federal do Ceará, como requisito parcial à  
obtenção do título de mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Valdemarin Coelho  
Gomes

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- C351p Castro, Karisse Ricarte de.  
A proposta do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e suas convergências na Política Educacional brasileira / Karisse Ricarte de Castro. – 2019.  
94 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2019.  
Orientação: Prof. Dr. Valdemarin Coelho Gomes.
1. Reforma da Educação. 2. Reforma do Estado. 3. Banco Interamericano de Desenvolvimento. I. Título.  
CDD 370
-

KARISSE RICARTE DE CASTRO

A PROPOSTA EDUCACIONAL DO BANCO INTERAMERICANO DE  
DESENVOLVIMENTO (BID) E SUAS CONVERGÊNCIAS NA POLÍTICA  
EDUCACIONAL BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Educação da Universidade  
Federal do Ceará, como requisito parcial à  
obtenção do título de mestre em Educação.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Valdamarin Coelho Gomes (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

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

---

Prof. Dra. Maria Das Dores Mendes Segundo  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

A Deus.

Aos meus pais, Rosilene e Raimundo.

## AGRADECIMENTOS

À CAPES, pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio.

Aos meus pais pelo apoio e auxílio de sempre.

Ao professor Mario pela paciência, atenção e disponibilidade nas orientações.

As professoras Daniele Kelly e Maria das Dores, pela participação nas bancas de qualificação e defesa desta dissertação. Obrigada pelo tempo e colaboração!

A todos os professores e professoras da Linha de pesquisa Educação, Estética e Sociedade por todo conhecimento e generosidade partilhados neste tempo.

A todos os companheiros e companheiras de mestrado e membros da linha Educação, Estética e Sociedade.

A companheira de graduação e pós-graduação, Patricia, pela amizade e disposição em todos os momentos.

As companheiras Camila e Jordayne, que mesmo com a distância estiveram sempre presentes.

“A história da sociedade até aos nossos dias é a história da luta de classes.” Karl Marx

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo central identificar e analisar a relação entre a reforma do Estado e da Educação no Brasil, a proposição formativa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e sua convergência na política educacional brasileira a partir dos anos de 1990. Pressupomos que esta articulação se refina com o processo de crise vivenciado pelo sistema do capital. Desta forma, examinamos a gênese, o desenvolvimento e a função do Estado; a crise como dinâmica interna do capital, e os fundamentos da reforma do Estado e da Educação, abordando a conjuntura nacional e internacional. Neste processo, apreendemos como principal fonte de pesquisa sobre as proposições do BID os seguintes relatórios: *La educación como catalizador del progreso: La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo*, de abril de 1998 e *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*, de junho de 2000. Em termos de método, tomamos o materialismo histórico dialético marxiano como princípio norteador, ao partirmos da compreensão de que o fundamento do real não se encontra na aparente imediaticidade dos fatos, por vezes apartado do todo social, mas na totalidade que marca seu movimento na história. Para discutirmos sobre os fundamentos da crise do capital e a consolidação do neoliberalismo, utilizamos como referencial teórico, Paulo Netto e Braz (2012), Santos, Jimenez e Gonçalves (2017), Paniago (2012), Antunes (2011) e Mészáros (2011). Na sequência, a análise a cerca do cenário internacional ocorre a partir de Pereira (1998), Antunes (2009), Montaña e Duriguetto (2011), Paulo Netto e Braz (2012) e Lessa (2013). Para retratar a consolidação do neoliberalismo no Brasil, Fiori (1997), Pereira (1998) e Peroni (2006); e Draibe (2003) para descrever o caráter das políticas públicas no governo FHC.

**Palavras-chave:** Reforma da Educação. Reforma do Estado. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

## RESUMEN

La presente disertación tiene como objetivo identificar y analizar la relación entre la reforma del Estado y la educación en Brasil, la propuesta formativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su convergencia en la política educativa brasileña a partir de los años noventa. Esta articulación se refina con el proceso de crisis experimentado por el sistema de capital. Esta vez examinamos la génesis, el desarrollo y la función del estado; La crisis como dinámica interna del capital. y los fundamentos de la reforma del Estado y la Educación, abordando el contexto nacional e internacional. En este proceso, tomamos los siguientes informes como la principal fuente de investigación sobre las propuestas del BID: La educación como un catalizador para el progreso: la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo de abril de 1998 y la reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe Caribe, junio de 2000. En términos de método, tomamos el materialismo histórico dialéctico marxiano como un principio guía, a partir de la comprensión de que el fundamento de la realidad no se encuentra en la aparente inmediatez de los hechos, a veces separados del conjunto social, pero Totalidad que marca su movimiento en la historia. Para discutir los fundamentos de la crisis del capital y la consolidación del neoliberalismo, utilizamos como referencia teórica, Paulo Netto e Braz (2012), Santos, Jimenez e Gonçalves (2017), Paniago (2012), Antunes (2011) y Mészáros (2011). A continuación, el análisis del escenario internacional se lleva a cabo desde Pereira (1998), Antunes (2009), Montaña e Duriguetto (2011), Paulo Netto e Braz (2012) y Lessa (2013). Para retratar la consolidación del neoliberalismo en Brasil, Fiori (1997), Pereira (1998) e Peroni (2006) y Draibe (2003), para describir el carácter de las políticas públicas en el gobierno de FHC.

**Búsqueda:** Reforma educativa. Reforma del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Desafios da América Latina e Caribe

65

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ato Institucional
AIDS	Síndrome de Deficiência Imunológica Adquirida
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CIDE	Centro de Pesquisa e Educação para o Desenvolvimento
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação do Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEA	Associação Internacional para Avaliação do Desempenho Educacional
IPIexp	Produtos Industrializados proporcional às exportações
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPC	Modo de Produção Capitalista
MPJQ	Movimento Popular Jânio Quadros
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas
ONGs	Organização Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCN	Plano Curricular Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional da Educação
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REPTs	Relatórios de Monitoramento da Educação Para Todos
TIMSS	Tendências no Estudo Internacional de Matemática e Ciências
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
UNFPA	Fundo das Nações para Atividades da População
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## LISTA DE SÍMBOLOS

\$	Dólar
%	Porcentagem
§	Paragrafo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO E CRISE DO CAPITAL .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>Gênese, desenvolvimento e função social do Estado .....</b>	<b>18</b>
<b>2.2</b>	<b>A crise como dinâmica interna do capital .....</b>	<b>29</b>
<b>3</b>	<b>A REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL NOS ANOS 1990 .....</b>	<b>40</b>
<b>3.1</b>	<b>Reforma do Estado: aspectos internacionais .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2</b>	<b>O advento do neoliberalismo no Brasil e as bases da reforma do Estado ...</b>	<b>45</b>
<b>3.3</b>	<b>Estado e Educação no Brasil dos anos 1990: reforma local, fomento internacional .....</b>	<b>51</b>
<b>4</b>	<b>DIRETRIZES DO BID PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA .....</b>	<b>56</b>
<b>4.1</b>	<b>O BID como agente da reforma .....</b>	<b>63</b>
<b>4.2</b>	<b>Materialidade da proposta do BID na política educacional no Brasil .....</b>	<b>70</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>89</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>91</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Utilizada como estratégia de enfrentamento dos grandes males sociais, como a pobreza e as desigualdades sociais nos países pobres e daqueles considerados em desenvolvimento, a Educação vem se consolidando como importante instrumento ideológico de reprodução do modo de produção capitalista em um cenário de crise do capital.

Nesta direção, tomando como perspectiva teórica os fundamentos histórico-filosóficos marxiano, a presente dissertação tem como objetivo examinar a relação estabelecida entre a reforma do Estado e da Educação no Brasil, as proposições do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e sua convergência na política educacional brasileira a partir dos anos de 1990.

Como ponto de partida para tal objetivo, apresentamos os aspectos sócio-históricos e político-econômicos que fundamentaram a gênese, o desenvolvimento e a função social do Estado. Feita esta fundamentação, abordaremos na sequência a crise como dinâmica interna do capital e os fundamentos da reforma do Estado e da Educação, abordando a conjuntura nacional e internacional.

Em prosseguimento, para tratarmos das políticas educacionais no âmbito da reforma do Estado brasileiro na década de 1990, trataremos como elemento norteador a ação dos organismos internacionais, em particular a do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na Educação nos países da América Latina e do Caribe. Deste modo, torna-se indispensável abordar sua função e atuação no âmbito da reforma educacional.

Em termos gerais, o BID (1998, p. 1, **grifo nosso**), expressa que:

A reforma da educação é impulsionada por preocupações com o crescimento, a produtividade e a competitividade global, bem como preocupações com a equidade social. Depois de mais de uma década de reformas econômicas orientadas para o mercado, o baixo nível de educação da maioria da força de trabalho e grandes disparidades observadas em oportunidades sociais e econômicas entre cidadãos continuam a minar o potencial de desenvolvimento da região (**América Latina e Caribe**). Apesar do aumento substancial na redução do analfabetismo, na melhoria da igualdade de gênero e no acesso ao ensino primário, o trabalho pendente ainda é considerável.

Nesta dinâmica, o BID (1998) indica quatro pontos de deficiência que devem ser atendidos pela reforma educacional. São eles: a aprendizagem, a educação para a cidadania, a equidade e a preparação dos jovens para o ingresso no mercado de trabalho.

[...] esses déficits acumulados estão atualmente mobilizando um segmento crescente da população, que inclui pais, alunos, professores, autoridades, empresas e organizações não governamental. Esses grupos estão exigindo mais recursos, novas políticas e melhores decisões no setor educacional. Isso acontece porque a educação

é percebida cada vez mais, e com razão, como elemento vital para o desenvolvimento econômico, a redução da pobreza e a redução das desigualdades de renda. Além disso, constitui a incubadora natural e a salvaguarda dos valores democráticos contemporâneos e da cidadania. Depois de anos de falta de inovação e de má qualidade, está se formando uma mudança sistêmica, que enfatiza a ideia de reforma, em vez de simplesmente aumentar os recursos das instituições e práticas atuais. Na América Latina e no Caribe, a educação não está apenas se tornando uma verdadeira prioridade orçamentária, mas está se tornando uma prioridade nas mentes, palavras e ações dos líderes que cada vez mais eles investem uma influência política substancial e capacidade técnica na revitalização dos sistemas educacionais e na melhoria de seus níveis de desempenho cada vez mais, a educação está sendo percebido como o principal catalisador do desenvolvimento (BID, 1998, p. 1, 2).

Nos termos do Banco Interamericano, os objetivos das reformas devem dirigir-se diretamente para melhoraria da qualidade e da equidade da educação básica (primária e secundária). De acordo o BID (2000, p.11), a qualidade é compreendida em termos de resultado e aprendizado, “a medida em que os alunos conseguem obter conhecimento e habilidades que a sociedade deseja transmitir a eles”, não restringindo-se apenas as competências escolares. No correspondente a equidade, o Banco apresenta que:

Em toda a região (**América Latina e Caribe**) há uma grande discrepância entre as conquistas educacionais de diferentes classes sociais. Em um país, por exemplo, 60% dos estudantes de alta renda entre 15 e 19 anos atingiram pelo menos o nono ano, em comparação com apenas 20% dos jovens do grupo economicamente mais pobre. Em outro país, aproximadamente 25% do grupo de alta renda da mesma idade atingiu o nono ano, em comparação com cerca de 5% do grupo de baixa renda da mesma idade. Apesar do fato de que na América Latina o acesso à educação primária é quase universal e a educação secundária se expandiu rapidamente, 20% de seus recursos públicos para a educação ainda vai para 5% do total da população estudantil que frequenta universidades. Como as escolas públicas primárias e secundárias são geralmente de baixa qualidade, os estudantes de níveis socioeconômicos mais baixos são menos propensos a ter sucesso acadêmico e são pouco representados nos níveis mais altos de educação (BID, 2000, p. 12, **grifo nosso**).

É válido salientar que para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, qualidade e equidade assumem um papel de complementariedade frente o compromisso de assegurar o desenvolvimento econômico e social. Deste modo, a presente análise apresenta como aspecto de relevância desvelar a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no processo de reforma da Educação.

Apresentado isto, tomaremos como método científico o materialismo histórico dialético marxiano para orientar o desenvolvimento desta pesquisa. Conforme Tonet (2013, p. 73, 74), o ponto de partida marxiano “não é uma forma avançada e determinada de sociabilidade. Este, pela sua natureza, levou a um exame isolado da subjetividade, da razão. Marx parte da gênese do ser social, do ato que funda a sociabilidade. É na análise desse ato que ele descobrirá a origem, a natureza e a função sociais essenciais do conhecimento científico [...]”

Fiel a esse apelo de ater-se à realidade, qual seria o ponto de partida para elaborar essa teoria geral da realidade social? Para Marx, aquilo que de mais imediato aparece: indivíduos, reais e ativos, que se encontram em determinadas condições materiais de vida, condições essas, por sua vez, que já são o resultado da atividade passada de outros indivíduos e que continuam a ser modificadas pela atividade presente. Indivíduos cujo primeiro ato, imposto pela necessidade de sobrevivência, é a transformação da natureza, ou seja, o trabalho. Deste modo, está identificado o trabalho como o ato humano que por primeiro deve ser examinado (TONET, 2013, p. 80, 81).

Segundo Kosik (1976, p. 43,44), “na realidade, totalidade não significa todos os fatos. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto), não constituem, ainda, a totalidade.

Os fatos são conhecimento da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético – isto é, se não são átomos imutáveis, indivisíveis e indemonstráveis, de cuja reunião a realidade saia constituída – se não entendidos como partes estruturais do todo. O concreto, a totalidade, não são, por conseguinte, todos os fatos, o conjunto dos fatos, o agrupamento de todos os aspectos, coisas e relações, visto que a tal agrupamento falta ainda o essencial: a totalidade e a concreticidade. Sem a compreensão de que a realidade é totalidade concreta – que se transforma em estrutura significativa para cada fato ou conjunto de fatos – o conhecimento da realidade concreta não passa de mística, ou a coisa incognoscível em si (KOSIK, 1976, p. 44).

O filósofo tcheco ainda expressa que:

A dialética da totalidade concreta não é um método que pretenda ingenuamente conhecer todos os aspectos da realidade, sem exceções, e oferecer um quadro “total” da realidade, na infinidade dos seus aspectos e propriedades; é uma teoria da realidade e do conhecimento que dela se tem como realidade. A totalidade concreta não é um método para captar e exaurir todos os aspectos, caracteres, propriedades, relações e processos da realidade; é a teoria da realidade como totalidade concreta. Se a realidade é entendida como concreticidade, como um todo que possui sua própria estrutura (e que, portanto, não é caótico), que se desenvolve (e, portanto, não é imutável nem dado uma vez por todas) e que se vai criando (e que, portanto, não é um todo perfeito e acabado no seu conjunto e não é mutável apenas em suas partes isoladas, na maneira de ordená-las), de semelhante concepção da realidade decorrem certas conclusões metodológicas que se convertem em orientação neurística e princípio epistemológico para estudo, descrição, compreensão, ilustração e avaliação de certas seções tematizadas da realidade, quer se trate da física ou da ciência literária, da biologia ou da política econômica, de problemas teóricos da matemática ou de questões práticas relativas à organização da vida humana e da situação social (KOSIK, 1976, p. 44, 45).

Definidas estas premissas, no capítulo dois em que discorreremos sobre a gênese, o desenvolvimento e a função social do Estado, trataremos da formação sócio-histórico e político-econômico do Estado, analisando sua estrutura e arranjo nas diferentes formas de organização social ao longo do processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Desta forma, a primeira parte do capítulo dois tratará das comunidades primitivas

à contemporaneidade.

Na segunda parte do capítulo dois, abordaremos a crise como dinâmica interna do capital. Para abordarmos os fundamentos da crise do capital e a consolidação do neoliberalismo, utilizaremos como referencial teórico, Paulo Netto e Braz (2012), Santos, Jimenez e Gonçalves (2017), Paniago (2012), Antunes (2011) e Mészáros (2011).

No terceiro capítulo nossa análise incidirá sobre o desvelamento da relação estabelecida entre a crise do capital, a reforma do Estado e a reforma da Educação. Na primeira parte deste capítulo adotaremos como elemento norteador os fundamentos da reforma do Estado a partir da conjuntura internacional. No segundo momento, falaremos sobre o advento do neoliberalismo no Brasil e as bases da reforma do Estado, e por fim, abordaremos a reforma do Estado e da Educação brasileira nos anos 1990.

Utilizamos como referência para investigação do cenário internacional, Pereira (1998), Antunes (2009), Montañó e Duriguetto (2011), Paulo Netto e Braz (2012) e Lessa (2013). Para retratar a consolidação do neoliberalismo no Brasil, Fiori (1997), Pereira (1998) e Peroni (2006); e Draibe (2003) para descrever o caráter das políticas públicas no governo FHC.

Na sequência, utilizamos a Declaração Mundial de Educação para Todos – Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, destacando seus objetivos gerais a nível global, assim como Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e o Relatório Educação para Todos no Brasil (2000-2015), abordando respectivamente, os objetivos do desenvolvimento da educação básica no Brasil e os compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien, em 1990.

No seguimento, tomamos ainda para o desenvolvimento deste capítulo, o relatório do BID: La educación como catalizador del progreso: La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo, de abril de 1998.

Já no capítulo quatro, nossa abordagem trará na primeira parte os princípios e diretrizes do Banco Interamericano de Desenvolvimento para Educação. Na segunda parte do capítulo analisaremos a materialidade da reforma educacional no Brasil, realizando o comparativo entre o Plano Nacional de Educação, o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e o PCN (Plano Curricular Nacional), da 1ª a 4ª série, em 1997 e da 5ª a 8ª série, em 1998 e as concepções do BID para a Educação na América Latina e no Caribe, através do relatório, Reforma de la educación primaria y secundaria en America Latina y el Caribe, de junho dos anos 2000.

## 2 ESTADO E CRISE DO CAPITAL

### 2.1 Gênese, desenvolvimento e função social do Estado

Objetivando desvelar a histórica relação estabelecida entre a origem do Estado e o modo de produção capitalista, é que neste tópico discorreremos sobre a gênese, o desenvolvimento e função do Estado, e para isto, traremos os aspectos sócio-histórico e político-econômico que fundamentaram sua estruturação ao longo dos séculos.

Neste sentido, ao admitirmos o materialismo histórico dialético marxiano como princípio norteador, consideramos a premissa de que o Estado configura-se como a expressão das relações sociais e econômicas de produção, o que indica sua sujeição à classe burguesa. Dessa forma, o Estado tem sua origem fundamentada na desigualdade e no conflito de classes engendrados pelo surgimento da propriedade privada dos meios de produção, tendo assim, a função de assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe.

O Estado torna-se uma necessidade a partir de um determinado grau de desenvolvimento econômico, que é necessariamente ligado à divisão da sociedade em classes. O Estado é justamente uma consequência dessa divisão, ele começa a nascer quando surgem as classes e, com elas, a luta de classes. Tudo começa quando se diferencia a posição dos homens nas relações de produção. Por um lado temos escravos, pelo outro, o proprietário de escravos; de uma parte proprietário da terra, de outra, os que nela trabalham, subjugados pelo proprietário. Quando se produzem essas diferenciações nas relações de produção, determinando a formação de classes sociais e, por conseguinte a luta de classes, surge a necessidade do Estado: a classe que detém a propriedade dos principais meios de produção deve institucionalizar sua dominação econômica através de organismos de dominação política, com estruturas jurídicas, com tribunais, com força repressiva etc (GRUPPI, 1980, p. 30).

O antagonismo entre diferentes classes sociais em virtude dos interesses sócio-econômicos ligados a lógica do modo de produção capitalista, dá forma a um conflito que se expressa nos campos econômico, ideológico, político e social. Assim, conforme destaca Gruppi (1980, p. 30), “o Estado é resultado de um processo pelo qual a classe economicamente mais forte – isto é, a que detém os meios de produção decisivos nessa determinada sociedade – afirma todo o seu poder sobre a sociedade inteira; e estabelece também juridicamente esse poder, essa preponderância de caráter econômico.

Feitas estas breves considerações, tomamos como ponto de partida a Pré-História, período correspondente a organização social das primeiras comunidades, esta dividiu-se em três momentos, o Paleolítico, o Mesolítico e o Neolítico. Durante o período Paleolítico e parte do Neolítico, a prática do nomadismo marcou a dinâmica das comunidades primitivas. Com o

passar do tempo o homem foi adquirindo inúmeras habilidades que mudaram consideravelmente seu cotidiano e seu modo de vida.

Dentro desta dinâmica, as comunidades primitivas organizavam-se socialmente de forma coletiva, os bens produzidos eram divididos comunitariamente e as atividades eram comuns aos seus membros, o que tornava mínima a diferenciação social, havendo apenas a divisão sexual entre homens (prática da caça) e mulheres (coleta e preparo dos alimentos).

Ao longo da história, dois fatores se tornaram fundamentais no processo transformação sócio estrutural das primeiras comunidades, a domesticação de animais e o surgimento da agricultura. O aprimoramento de ferramentas e instrumentos de trabalho, incluindo o uso de metais, além de melhorar as condições de vida das comunidades, favoreceu a prática do pastoreio e do cultivo de terras, o que possibilitou esses povos tornarem-se sedentários.

Conforme destacam Paulo Netto e Braz (2012), a principal transformação residiu no fato de que nessas comunidades a ação do homem sobre a natureza teve como consequência a geração do excedente produtivo, ou seja, permitiu uma produção de bens que ultrapassava as necessidades imediatas da sobrevivência de seus membros

Deste modo, o surgimento do excedente produtivo proporcionou tanto uma maior divisão social do trabalho, como gestou a possibilidade da acumulação de bens e produtos por meio da exploração do trabalho humano. A estruturação econômica e produtiva das primeiras organizações sociais pós-comunidade primitiva, baseava-se na formação das grandes propriedades agrícolas e da apropriação do excedente produtivo por parte do Estado.

Com a posse da propriedade privada, a produção para além das suas necessidades e a troca de produtos, originou-se a mercadoria e o sistema monetário, que se voltou contra o próprio indivíduo. Deu-se a largada para um processo inimaginável de separação entre o trabalhador e o produto de seu trabalho, bem como para o domínio do produto sobre o produtor (SANTOS, JIMENEZ E GONÇALVES, 2017, p. 60).

Aqui, o Estado era representado pelas figuras do imperador, rei ou faraó, e é caracterizado por um poder centralizador, no qual, exerciam controle tanto sobre a produção de alimentos, como na vida dos servos. Neste contexto, no denominado modo de produção asiático, presente nas civilizações orientais, os camponeses viviam sob regime de servidão coletiva, sendo eles os responsáveis pelo cultivo e trato da terra. O trabalho agrícola que fez o homem abandonar o nomadismo continuava a ser o propulsor das comunidades mais avançadas que iam surgindo.

A primeira forma de propriedade, tanto no mundo antigo como na Idade Média, é a propriedade tribal, condicionada entre os romanos principalmente pela guerra e entre os germanos pela pecuária. Entre os povos antigos, porque numa mesma cidade coabitavam muitas tribos, a propriedade tribal aparece como propriedade do Estado

e o direito do indivíduo sobre ela como simples posse, que, todavia, se limita, assim como a propriedade tribal em geral, tão somente à propriedade da terra. A propriedade privada propriamente dita começa, tanto entre os antigos como entre os povos modernos, com a propriedade mobiliária (escravidão e comunidade) (MARX E ENGELS, 2007, p. 75).

No ocidente, o modo de produção escravista constituiu a estrutura socioeconômica da civilização grega sendo posteriormente incorporado pelos romanos. Por conta de suas particularidades geográficas, os gregos organizavam-se em cidades-Estado independentes, em permanente rivalidade entre si, sendo sua economia orientada para a navegação e para o comércio exterior, as contínuas guerras de conquista que incorporavam sempre novos escravos, novas terras e novos mercados.

Segundo Engels (2012, p. 162). “o Estado antigo era, sobretudo, o Estado dos donos de escravos, para manter os escravos subjugados, tal como o Estado feudal era o órgão de que se valeu a nobreza para manter a submissão dos servos e camponeses dependentes”.

No período anterior a Antiguidade Ocidental, compreendida pelas civilizações clássicas Grécia e Roma, o exercício do poder, da autoridade e do governo, era caracterizado pela identidade destes com a figura do governante, no qual, suas necessidades, vontades e interesses pessoais eram colocados como lei, fato que se vinculava a ideia da esfera privada.

Os gregos pensavam o poder a partir de um conjunto de práticas que diziam respeito a totalidade do cidadão grego, ou seja, o poder era algo inerente à esfera pública, embora restrito a um determinado estrato social (homens livres, nascidos nas cidades-estados que eram proprietários de terras e formavam a aristocracia rural, possuindo condição econômica e social de destaque). Tal ação se desenvolveu pelo estabelecimento das leis como expressão da vontade coletiva, sendo esta, colocada em público (assembleias) através da deliberação, da discussão e do voto.

Perante a antiga organização gentílica, o Estado caracteriza-se, em primeiro lugar, pela distribuição de seus súditos segundo o território. As antigas associações gentílicas, constituídas e mantidas juntas pelos laços de sangue, como vimos, tinham se tornado insuficientes em grande parte porque pressupunham uma ligação de seus membros a um determinado território e essa ligação já havia acabado há muito tempo. O território havia permanecido, mas os homens haviam adquirido mobilidade. Foi tomada, portanto, a distribuição territorial como ponto de partida e deixou-se que os cidadãos exercessem seus direitos e deveres públicos onde estivessem estabelecidos, sem levar em consideração a gens e a tribo. Essa organização dos súditos do Estado conforme o território é comum sobre todos os Estados. Por isso, ela nos parece natural, mas já vimos que foram necessárias duras e longas lutas antes que em Atenas e Roma ela pudesse substituir a antiga organização gentílica (ENGELS, 2012, p. 160).

Já o período medieval (476 d. C. até 1453)<sup>1</sup>, é marcado pelo feudalismo como sistema político, econômico, cultural e social. No tocante a política, o principal aspecto a ser destacado, é a descentralização do poder. Aqui, o poder dos reis era praticamente inexistente, sendo a autoridade da elite agrária que comandava os feudos. Os senhores feudais exerciam pleno controle sobre a terra e sobre a vida dos servos.

A economia feudal era substancialmente rural e autárquica, tendo como objetivo a produção de alimentos que garantissem o sustento do feudo, não havendo assim, o cultivo de excedentes que propiciassem um acentuado comércio de mercadorias, o que o tornava o comércio quase inexistente. A escassa circulação monetária, a economia fechada e autossuficiente, determinavam então, a prática do escambo.

A sociedade medieval era do tipo estamental, a condição de cada indivíduo era determinada pelo nascimento, havendo pouca ou nenhuma ascensão social, dividindo-se em três ordens: o clero, a nobreza e os camponeses e servos. Dessa forma, pode ser apresentada também, como sendo hierarquizada e socialmente desigual. A cultura era marcada pelo teocentrismo, no qual, a Igreja Católica desenvolveu intenso papel ideológico.

Os costumes e padrões éticos da Idade Média eram marcados pelos princípios religiosos, no qual a fé manifestava-se como força propulsora da vida do homem medieval, desempenhando importante papel de preservação da ordem social.

A Igreja ensinava que havia o certo e o errado em todas as atividades do homem. O padrão do que era certo ou errado na atividade religiosa não diferia das demais atividades sociais ou, mais importante ainda, do padrão das atividades econômicas. As regras da Igreja sobre o bem e o mal aplicavam-se a todos os setores, igualmente (HUBERMAN, 1936, p. 47).

Entre os séculos XI e XIII, as cruzadas (expedições militares e religiosas), marcaram o período da baixa Idade Média (do século X ao século XV). Tinham motivações de cunho religioso e econômico (busca por novas terras), sendo organizadas pela Igreja Católica e pela nobreza feudal. Em meio ao fracasso das oito expedições, rotas de comércio com o oriente foram abertas.

Nesta mesma fase, a Europa evidenciava o desenvolvimento da classe burguesa através do Renascimento Comercial e Urbano. Esse crescimento foi possível graças a fatores como a inovação das técnicas agrícolas, surgimento de novas tecnologias, atenuação das guerras e invasões às terras feudais, o aumento da produção agrícola, e o crescimento populacional.

Com a expansão do comércio decorrente do aumento da produção agrícola, a

---

<sup>1</sup> É marcado pela Alta Idade Média (compreendida do século V ao século X), e pela Baixa Idade Média, que abarca do século X ao século XV.

burguesia foi adquirindo maiores poderes econômicos e buscando com isso autonomia política e social frente ao poder dos senhores feudais. As cidades foram aos poucos se tornando centros culturais e de comércio, o que exigiu significativas transformações em suas estruturas.

O intenso fluxo de pessoas fazia aumentar a demanda por diversos tipos de produtos, entre eles, utensílios domésticos, vestuários e equipamentos de trabalho. Resultante das novas necessidades, surge o trabalho manufatureiro, sistema de fabricação de produtos em grande escala e de forma padronizada e em série. Deste modo, a manufatura é um estabelecimento fabril em que a técnica de produção é artesanal, mas o trabalho é desempenhado por grande número de operários.

O estabelecimento desta nova modalidade de trabalho deu origem as corporações de ofício, associações que regulavam e organizavam o processo de produção dos artesãos. Cabe destacar que estas, eram instituições organizadas e hierarquizadas, marcadas pelo controle da técnica de produção das mercadorias.

A partir do século XIV, o feudalismo começa a dar sinais de crise. A produção agrícola já não respondia às exigências das cidades em crescimento, e somada a estagnação do comércio, a fome se alastrava na Europa. Na última década do século XIII, já não restavam mais terras a ocupar, e a prática excessiva da monocultura, gerava a baixa produtividade.

Com a queda da produção agrícola a nobreza aumentou o valor dos impostos cobrados aos camponeses como tentativa de subsistir a crise, fato que provocou rebeliões em diversas regiões da Europa como forma de resistência a exploração e as desigualdades econômicas. A peste negra abalou ainda mais a economia e a sociedade europeia no século XIV, estima-se que aproximadamente 20 milhões de pessoas – um terço da população da época – tenham morrido da doença.

Outro importante fator histórico relacionado à crise do sistema feudal foi a Guerra dos Cem Anos (1337-1453). O conflito militar ocorreu do século XIV ao século XV envolvendo as duas maiores potências da Europa, França e Inglaterra. Disputas territoriais e comerciais influenciaram o confronto que não aconteceu de modo ininterrupto, mas foi marcado por várias batalhas ao longo de 116 anos.

Na esfera política a Guerra dos Cem Anos abriu caminho para o desenvolvimento e consolidação do absolutismo. Começavam a se formar as monarquias nacionais, representando uma série de transformações políticas e econômicas que alicerçavam a formação do capitalismo, aqui em sua fase comercial ou mercantil.

No curso desse estágio, a burguesia – nascendo especialmente dos grupos mercantis

que acumularam grandes capitais comerciais – afirma-se como classe que tem nas mãos o controle das principais atividades econômicas e confronta-se com os privilégios da nobreza fundiária. É então uma classe revolucionária, cujos interesses se conjugam com os da massa da população; sobretudo, é a classe que tem por tarefa liberar as forças produtivas dos limites que lhe eram colocados pelas relações feudais de produção e seu específico regime de propriedade (PAULO NETTO E BRAZ, 2012, p. 183).

Em 1453, a tomada da cidade de Constantinopla (capital do Império Bizantino) pelos turcos otomanos foi um episódio decisivo para a queda do sistema feudal, pelo fato de funcionar como uma ponte para as rotas comerciais que ligavam a Europa à Ásia por terra. Dessa forma, as grandes navegações do século XV e XVI, foram uma alternativa à crise, ao passo que novos continentes entraram nas rotas de comércio.

O Renascimento Cultural marcou o processo de transição da Idade Média para a Idade Moderna. O movimento renascentista surgiu na Itália, por volta do século XV, espalhando-se e consolidando-se por toda a Europa nos dois séculos seguintes. Sua influência alcançou a filosofia, literatura, arte, política, ciência e religião, tendo suas bases filosóficas fundamentas no humanismo.

Neste período predominou o resgate da cultura greco-romana por meio do ideal naturalista. A valorização da razão, ganhou força com o cientificismo que buscava na ciência as explicações antes atribuídas e condicionadas a fé. Deste modo, as transformações políticas, econômicas e sociais estruturaram nesta fase a formação do Estado Absolutista burguês.

A ascensão da classe média é um dos fatos importantes desse período que vai do século X ao século XV. Modificações nas formas de vida provocaram o crescimento dessa nova classe e seu advento trouxe novas modificações no modo de vida da sociedade. As antigas instituições, que haviam servido a uma finalidade na velha ordem, entraram em decadência; novas instituições surgiram, tomando seu lugar (HUBERMAN, 1936, p.79).

A centralização política nas mãos do rei foi o símbolo do processo de formação e consolidação do Estado Nacional Moderno. Conforme expressa Huberman (1936, p. 80), “necessitava-se de uma autoridade central, um Estado nacional. Um poder supremo que pudesse colocar em ordem o caos feudal. Os velhos senhores já não podiam preencher sua função social. Sua época passara. Era chegado o momento oportuno para um poder central forte”.

A burguesia, por ser uma classe, não mais um estamento, é forçada a organizar-se nacionalmente, e não mais localmente, e a dar a seu interesse médio uma forma geral. Por meio da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado se tornou uma existência particular ao lado e fora da sociedade civil; mas esse Estado não é nada mais do que a forma de organização que os burgueses se dão necessariamente, tanto no exterior como no interior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses (MARX E ENGELS, 2007, p. 75).

Quanto a economia, o sistema mercantilista tinha por objetivo o fortalecimento do

Estado e o enriquecimento da burguesia, necessitando adotar medidas que garantissem o desenvolvimento dos monopólios. Nesta perspectiva, o mercantilismo apresentava três bases de sustentação: o acúmulo de metais preciosos, a balança comercial favorável e a prática do mercantilismo.

O metalismo correspondia ao acúmulo de metais preciosos, atividade que significava o pleno desenvolvimento e soberania do Estado. A balança comercial favorável consistia em exportar mais que importar; e para isso, os reis criavam impostos e taxas com propósito de evitar a entrada de produtos vindos do exterior, era o chamado protecionismo alfandegário. Já o mercantilismo, estava ligado ao acúmulo de riquezas procedentes do comércio marítimo.

Com o intuito de buscar novos caminhos para a Índia (maior centro de distribuição de especiarias), e rompendo o monopólio das cidades italianas, a burguesia europeia estabelece nos séculos XV e XVI novas rotas e novas relações de comércio com o Oriente. A procura por novos mercados consumidores para as manufaturas produzidas na Europa, assim como a procura por mercados produtores do gênero agrícola que suprissem as necessidades da crescente população europeia, foram importantes fatores que impulsionaram as grandes navegações.

Portugal e Espanha foram os primeiros no processo de expansão marítima, seguidos dos ingleses, franceses e holandeses. O pioneirismo português se deu entre outros fatores pela precoce formação da monarquia nacional, aspecto que garantiu ao Estado fortalecimento político e econômico, os investimentos da burguesia portuguesa em navegação e sua privilegiada localização geográfica.

O longo período de disputas territoriais com os muçulmanos e os conflitos internos entre os reinos da Espanha, impediu por muito tempo sua unidade política, provocando a tardia formação da monarquia nacional. Mesmo com significativo atraso em seu processo expansionista, os espanhóis colonizaram importantes territórios na América, garantindo o acúmulo de riquezas como o ouro e a prata, e conquistaram lucrativos pontos comerciais com o Oriente.

Isto posto, o colonialismo é aqui um aspecto a ser observado dada a conjuntura política e econômica da época. Em decorrência do declínio do comércio de especiarias com a África e a Ásia ainda no século XVI, as monarquias absolutistas passaram a organizar diretamente a produção das colônias conquistadas, propiciando a estruturação do sistema colonial.

A organização do sistema colonial dava-se segundo a política econômica

mercantil que tinha como objetivo o fortalecimento do Estado e a concentração de riquezas. A administração das colônias ficava a cargo da metrópole, que desempenhava a função de abastecer as colônias por meio da venda de produtos manufaturados e de mão de obra escrava. Neste contexto, a metrópole apropriava-se da produção colonial sempre a preços muito baixos, revendendo-a a preços elevados no mercado europeu.

Em prosseguimento, é pertinente apontar que nos séculos XVII e XVIII o cenário mundial foi marcado por profundas transformações políticas e econômicas que fomentaram o desenvolvimento de um novo arranjo social. A Revolução Liberal Burguesa configurou-se como um intenso movimento de ruptura político que gestou a consolidação do poder econômico sob o domínio da burguesia.

Neste contexto, são identificadas como revoluções liberais burguesas, as Revoluções Inglesas do século XVII (Puritana e Gloriosa), a Revolução Industrial dos séculos XVIII e XIX, a Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa. A burguesia se apresenta como classe revolucionária a medida que participa do processo de superação do feudalismo, tornando possível o desenvolvimento do modo de produção capitalista e a intervenção do Estado como mecanismo de satisfação de seus interesses.

A Revolução Burguesa, vê-se, constitui mesmo toda uma época de revolução social – inicia-se com os grupos mercantis tornando-se figuras centrais na economia, conformando-se numa nova classe social, o que se processa entre os séculos XV e XVII, e prossegue nos séculos XVII e XVIII, quando a nova classe, já constituída, constrói a sua hegemonia político-cultural e reúne as condições para o enfrentamento direto com a feudalidade, derrotando-a nos confrontos maiores de 1688/89 (Inglaterra) e 1789 (França). A tomada do poder político pela burguesia, cujo marco emblemático é 1789, não constitui mais que o desfecho de uma luta de classes plurissecular, que teve o domínio da cultura e das ideias um campo de batalhas decisivo, como o provam a Reforma protestante e a Ilustração. Foi a hegemonia conquistada pela burguesia no terreno das ideias que lhe permitiu organizar o povo (o conjunto do Terceiro Estado) e liderá-lo na luta que pôs fim ao Antigo Regime (PAULO NETTO E BRAZ, 2012, p. 87).

Nesta dinâmica, a chamada Idade Contemporânea, compreendida entre 1789 (incio da Revolução Francesa), até os dias de hoje, é marcada pela dominação econômica e política da burguesia industrial, principalmente nos países europeus, e pela consolidação do capitalismo, aqui em sua fase concorrencial, como sistema econômico. Assim, a Revolução Industrial ocorrida na Europa nos séculos XVIII e XIX, correspondeu em sentido amplo, a passagem do trabalho artesanal nas oficinas para o trabalho assalariado nas fábricas.

Além dos fatos acima mencionados, a Idade Contemporânea também é marcada pelo avanço do Imperialismo e Neocolonialismo; amplo avanço do desenvolvimento tecnológico, principalmente a partir de meados do século XX; consolidação dos Estados

Unidos como potência mundial; acirramento de disputas políticas, econômicas e ideológicas entre grandes potências e a globalização da economia.

Sobre a base da grande indústria (a indústria moderna), que provocará um processo de urbanização sem precedentes, o capitalismo concorrencial criará o mercado mundial: os países mais avançados (e, nesse período, a liderança estará com a Inglaterra) buscarão matérias brutas e primas nos rincões mais afastados do globo e inundarão todas as latitudes com as suas mercadorias produzidas em larga escala – estabelecem-se vínculos econômicos (e culturais) entre grupos humanos separados por milhares e milhares de quilômetros. Povos, nações e Estados situados fora da Europa, que se mantinham isolados resistindo com recursos de força, são agora integrados mais pela via da invasão comercial que pela intervenção militar (ainda que esta nunca tenha sido deixada de lado). É supérfluo acrescentar que essa integração se operou entre parceiros que dispunham de condições socioeconômicas muito desiguais e suas consequências contribuíram para ampliar e aprofundar tal desigualdade. Mas, de fato, durante a vigência do capitalismo concorrencial, estabeleceu-se o que, no estágio subsequente do capitalismo, haverá de consolidar-se e desenvolver-se: um sistema econômico internacional – mais exatamente: uma economia mundial (PAULO NETTO E BRAZ, 2012, p. 185).

É relevante apontar que as disputas econômicas, territoriais, ideológicas e políticas foram o estopim para a explosão de grandes conflitos, como a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, respectivamente em 1914 e 1939. O segundo pós-guerra é marcado pela Guerra Fria, período de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética, compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945 e a extinção da União Soviética, em 1991.

Vários são os fatos que marcaram a história no período da Guerra Fria, dentre eles estão: a corrida armamentista, a construção do Estado de Israel, em 1948, a Guerra da Coreia (1950-1953), a corrida espacial, em 1957 e a Guerra do Vietnã (1964-1975). Marcaram também esse momento histórico a construção do Muro de Berlim<sup>2</sup>, em 1961, e a sua posterior queda, em 1989, a fragmentação do império soviético e a hegemonia norte-americana.

A ordem geopolítica dividiu-se entre as democracias ocidentais, de orientação liberal lideradas pelos EUA, e os países ditos comunistas liderados pela União Soviética (URSS). Tanto os norte-americanos quanto os soviéticos recorreram a propaganda maciça, a pressão diplomática e a intervenção militar. Com sistemas sociais e políticos opostos, armas nucleares e políticas de conquista da hegemonia mundial, Estados Unidos e União Soviética mantiveram por 46 anos o mundo sob a constante ameaça de uma guerra nuclear.

---

<sup>2</sup> Com o término da Segunda Guerra Mundial, a capital alemã, Berlim, foi dividida em quatro áreas. Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e União Soviética passaram a comandar e administrar cada uma destas regiões. No ano de 1949, os países capitalistas (Estados Unidos, França e Grã-Bretanha) fizeram um acordo para integrar suas áreas à República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental). O setor soviético (União Soviética), passou a ser integrado à República Democrática da Alemanha (Alemanha Oriental), seguindo o sistema socialista. Dessa forma, o muro de Berlim foi construído durante o período da Guerra Fria, com o objetivo de separar fisicamente a então dividida Alemanha, entre o socialismo soviético e o capitalismo norte-americano.

No campo econômico, a principal medida adotada foi a implantação do Plano Marshall. Composto por um programa de ajuda econômica aos países capitalistas mais afetados pela Segunda Guerra Mundial, o plano assegurava a hegemonia capitalista a partir da reconstrução econômica dos países, reestruturando suas indústrias e aumentando rapidamente o nível de consumo de suas populações.

Em abril de 1949, os países ocidentais sob influência norte-americana firmaram uma aliança político-militar, a OTAN (Organização do Tratado Atlântico Norte), visando assegurar a defesa coletiva dos regimes democráticos, por meio de uma estreita colaboração política, econômica e militar entre os países anticomunistas.

Do lado soviético, foi criado, em 1949, o Comecom (Conselho de Assistência Econômica Mútua) e firmado, em 1955, o Pacto de Varsóvia. O Comecom tinha como objetivo o fortalecimento dos laços econômicos entre os países socialistas. Já o Pacto de Varsóvia, representava o principal instrumento da hegemonia militar da União Soviética, visto que, sua finalidade era a ajuda mútua em caso de agressões armadas aos países do bloco soviético na Europa.

Durante a década de 1980, a Guerra Fria começa a dar sinais de ruína. A crise dos países ditos socialistas funcionou como catalisador para seu fim. A falta de concorrência, os baixos salários e a falta de produtos causaram uma grave crise econômica que somada a ausência de um regime democrático gerou uma grande insatisfação popular e insustentabilidade política. Em 1989 a queda do muro de Berlim, maior símbolo da divisão entre bloco ocidental e oriental, marca o encerramento de décadas de disputas econômicas, ideológicas e militares.

No início da década de 1990, o presidente da União Soviética, Mikhail Gorbachev, inaugura reformas políticas que priorizam a liberdade (a Glasnost), e a reestruturação econômica (a Perestroika). A União Soviética deixa o “socialismo” rumo a economia de mercado, com mais abertura política e democrática, no qual, na sequência, as diversas repúblicas que compunham a União Soviética foram retomando sua independência política.

É válido dizer que importantes acontecimentos marcaram o período pós-Guerra Fria. A expansão da globalização, do imperialismo, do terrorismo e do neoliberalismo; o desenvolvimento da indústria e da tecnologia; o crescimento urbano e populacional; a crise ambiental (aumento do aquecimento global e efeito estufa); o aumento das desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais; a indústria cultural e a cultura de massa.

Nos termos do historiador inglês, Eric Hobsbawm (2007, p. 11):

A globalização, acompanhada de mercados livres, atualmente tão em voga, trouxe consigo uma dramática acentuação das desigualdades econômicas e sociais, no interior das nações e entre elas. Não há indícios de que essa polarização não esteja prosseguindo dentro dos países, apesar de uma diminuição geral da pobreza extrema. Este surto de desigualdade, especialmente em condições de extrema instabilidade econômica com as que se criaram com os mercados livres globais desde a década de 1990, está na base das importantes tensões sociais e políticas do novo século [...]. O impacto dessa globalização é mais sensível para os que menos se beneficiam dela. Daí provém a crescente polarização de pontos de vista a seu respeito, entre os que estão potencialmente protegidos contra seus efeitos negativos – os empresários, que podem reduzir seus custos utilizando mão-de-obra barata de outros países, os profissionais da alta tecnologia e os formados em cursos de educação superior, que podem conseguir trabalho em qualquer economia de mercado de alta renda e os que não estão [...].

Dado o apreendido até aqui, esta análise nos leva a constatar que o Estado, quer assuma ao longo do seu desenvolvimento a forma imperial, autárquica, absolutista ou democrática, conserva-se como instrumento de dominação de classe, imerso numa relação de dependência ontológica quanto a estrutura econômica.

O Estado não é, portanto, de modo algum, um poder que é imposto de fora à sociedade [...]. É antes um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento. É o reconhecimento de que essa sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições inconciliáveis de que ela não pode se livrar. Mas para que essas oposições, essa luta com interesses econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, surgido da sociedade, mas que se coloca acima dela e que se aliena cada vez mais dela, é o Estado (ENGELS, 2012, p. 162).

“O Estado é então a expressão da dominação de classe, é a necessidade de regulamentar juridicamente a luta de classes, de manter determinados equilíbrios entre as classes em conformidade com a correlação de forças existente, a fim de que a luta de classes não se torne dilacerante” (GRUPPI, 1980, p. 31).

O Estado de forma alguma se constitui como uma organização neutra, ou como uma instituição que apresente como finalidade atender os interesses da classe trabalhadora, mas atua de modo a manter o exercício da dominação de classe e defender a acumulação privada da riqueza. Assim, novos contornos e arranjos sociais vão sendo construídos a fim de garantir a dominação de uma classe sobre outra, posto que, as relações sociais de produção, são historicamente determinadas pelo regime de propriedade dos meios de produção fundamentais.

É justamente na sociedade de classes que se manifestam os “[...] interesses antagônicos, inconciliáveis: de um lado, os exploradores; de outro, os explorados. Para manter a sua dominação, os primeiros criaram o Estado, que é o conjunto formado pelos funcionários públicos (a burocracia), a política, o exército e o Direito” (LESSA E TONET, 2008, p. 57).

Com efeito, desde os modos de produção escravistas e asiáticos, o Estado desempenha a função social de “manter os trabalhadores em submissão e reprimir revoltas” (LESSA E TONET, 2008, p. 60). Sempre que o modo de produção entrou em crise e colocou em perigo a riqueza acumulada pela classe dominante à custa do trabalho da classe explorada – diminuindo a eficiência do Estado –, fez-se necessário empreender a transição para um novo modo de produção. Assim, ocorreu do escravismo ao feudalismo, e deste ao capitalismo. Cada mudança de modo de produção resultou num maior desenvolvimento das forças produtivas [...]. Isso não significa que tenha surgido imediatamente um aumento da complexidade no processo de trabalho. É possível averiguar que as atividades de trabalho escravos e servos, em essência, não se diferenciavam. É fundamentalmente na sociedade burguesa que a força produtiva inicia um desenfreado processo de complexidade, o que justifica o surgimento da educação escolar para a classe trabalhadora (como ação política do Estado burguês (AMORIM, JIMENEZ E BERTOLDO, 2017, p. 80).

Nesta dinâmica, o Estado vai assumindo diferentes formas a fim de responder as demandas da classe burguesa e do capital. Conforme atestam Amorim, Jimenez e Bertoldo (2017, p. 86), “O Estado e o capital são indissociáveis: capital em crise significa Estado em crise e, conseqüentemente, é requerido todos os complexos sociais (saúde, educação etc) a necessária adequação, sempre em função do desenvolvimento do capital”.

Deste modo, a existência do Estado nas diferentes formas de organização de classes, está diretamente ligada ao movimento de reprodução do capital que se firma constantemente sobre o movimento de crise, conforme veremos no tópico a seguir.

## **2.2 A crise como dinâmica interna do capital**

Feitas estas considerações acerca da gênese, desenvolvimento e função social do Estado, neste ponto trataremos como centralidade a crise como dinâmica própria do capital a partir da perspectiva marxiana, no qual, as crises não são apenas inerentes ao capitalismo, são vias para a permanência de seu funcionamento, na medida em que permitem, em uma fase posterior, um novo ciclo de crescimento econômico e acumulação da riqueza.

Neste movimento, o Estado encontra-se como elemento basilar no processo de acumulação do capital assumindo diferentes modos de intervenção. Assim, no contexto de crise, torna-se necessário discutir as reconfigurações do Estado, desenvolvendo um pensar crítico sobre suas formas de atuação, estendendo a reflexão para o contexto da crise estrutural do capital, mas sem a pretensão de tratar desta em suas nuances mais significativas, figurando, aqui, como um elemento informativo.

Em Marx o Estado não é indispensável nem responsável pela superação dos conflitos de classe. Marx opõe-se tanto a Hegel quanto aos contratualistas ao defender o fim do Estado como uma das condições para a emancipação humana. No arcabouço geral da sua obra, Marx apresenta as contradições da sociedade burguesa,

levando em consideração a totalidade social e a historicidade, e apresenta o indivíduo como um ser que se constitui na processualidade histórica da sua realidade material. Nessa perspectiva, o Estado a política e o capital não possuem um fim em si mesmo nem nasceram de uma determinação transcendental. São produções humanas e representam interesses, não da totalidade, mas dos grupos detentores dos meios de produção (SANTOS, JIMENEZ E GONÇALVES, 2017, p. 59).

Neste ponto abrimos um parêntesis para dizer que, as teorias contratualistas postulam um estado de relações humanas livres de qualquer ordem social estruturada; no denominado “estado de natureza”, não havia leis ou normas sociais, governos ou obrigações políticas entre governantes e governados. Adiante, com a formação do contrato social, um conjunto de regras e um regime político dão origem ao estado civil. As formulações a respeito do direito natural moderno são encontradas particularmente nos escritos dos contratualistas Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

“O contrato social – uma espécie de pacto entre os homens para estabelecer tais normas e autoridades às quais se submeterão consensualmente – seria o meio pelo qual ocorreria a passagem de um estado para outro. O Estado seria o produto do contrato social, ou seja, da conjunção de vontades individuais (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p. 23).

A transição do Estado (ou sociedade) de natureza para o Estado (ou sociedade civil) corresponde a sucessão de um momento histórico para outro. O estado de natureza, sem leis e sem autoridades, agora cede espaço a um estado civil ou político, que após o estabelecimento do contrato social, passa a ser constituído de leis e da autoridade de um governante.

Por sua vez, a filosofia hegeliana apresenta uma ruptura com o ideal jusnaturalista exposto no campo político pelas teorias contratualistas, em especial a de Locke. Se nesta, o Estado é criado por indivíduos livres com o único objetivo de resguardar os direitos naturais que lhes são pré-existentes (direito a propriedade), em Hegel, o Estado é a unidade essencial, que permite que a existência da sociedade civil e da família, além dos indivíduos, exista como são sendo este a superação dos conflitos oriundos do corpo social.

Hegel está interessado na construção de uma ‘vida ética’, que se daria pela articulação dos interesses particulares e parciais presentes na sociedade civil em uma instância universalizadora. E essa instância universalizadora seria o Estado, que é concebido pelo pensador alemão como o momento superior da vida social, o ideal da “vida ética” a ser atingida – a esfera dos interesses públicos e universais, onde superar-se-iam as contradições dos interesses individuais da sociedade civil (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011, p.32).

Apesar de Hegel considerar em sua perspectiva teórica a sociedade civil e o Estado como esferas distintas e separadas, para ele, o Estado desempenha o papel de

construtor e regulador da sociedade civil. Isso quer dizer que, no pensamento hegeliano, “o Estado funda o povo e a soberania é do Estado, portanto a sociedade civil é incorporada pelo Estado e de certa forma aniquila-se neste” (GRUPPI, 1980, p. 24).

Deste modo, é necessário colocar que, a sociedade civil hegeliana, não é um sistema somente econômico, mas também jurídico e administrativo. “Esses mecanismos de regulamentação jurídica e administrativas são mediações e expressões do universal – do Estado – na sociedade civil” (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011, p. 33). Isso se expressa no fato de que para Hegel, todas as intervenções praticadas no âmbito da sociedade civil, estão essencialmente centralizadas e atreladas ao Estado.

Compreender a sociedade civil como o espaço das realizações parciais da universalidade, significa dizer que, a plena realização dessa universalidade só poderá acontecer, através dos mecanismos incorporados diretamente ao próprio Estado. É na esfera estatal que ocorre o “intermédio” entre os interesses públicos (universais), e as vontades particulares existentes na sociedade civil, onde, nesse contexto, o Estado – considerado ordem superior – mantém e organiza a estrutura social já estabelecida pelo desenvolvimento histórico, e contrapõe a finalidade coletiva aos interesses particulares.

Apresentado isto, a respeito das crises decorrentes ao longo do processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista, Paulo Netto e Braz (2012, p. 175), apresentam que:

As crises são funcionais ao MPC: constituem os mecanismos mediante os quais o MPC restaura, sempre em níveis mais complexos e instáveis, as condições necessárias à sua continuidade. Por isso mesmo, as crises – por mais brutais que sejam os seus efeitos e por mais graves que sejam as suas consequências – não têm o dom de conduzir o MPC ao colapso ou à faculdade de destruí-lo; deixadas à sua lógica, das crises capitalistas só resulta o próprio capitalismo.

“As crises são inelimináveis porque expressam o caráter contraditório do MPC – em si mesmas, elas são demonstração cabal de que esse modo de produção é constituído e dinamizado por contradições e só se desenvolve com a reprodução ampliada dessas mesmas contradições” (PAULO NETTO E BRAZ, 2012, p. 176).

A contradição elementar que marca o capitalismo se encontra na divergente relação entre o caráter social da produção e apropriação privada dos bens produzidos. Nos Manuscritos Econômicos Filosóficos, Marx (2004, p. 80), expressa que:

O trabalhador se torna mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e em extensão. O trabalhador se torna uma mercadoria tão mais barata quanto mais mercadorias cria. Com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens. O trabalho não produz somente mercadorias; ele produz a si mesmo e ao trabalhador como uma mercadoria, isto na medida que produz, de fato, mercadorias em geral.

Este fato nada mais exprime, senão: o objeto que o trabalho produz, o seu produto, se lhe defronta como um ser estranho, como um poder independente do produtor. O produto do trabalho é o trabalho que se fixou num objeto, fez-se coisa, é a objetivação do trabalho. A efetivação do trabalho é a sua objetivação. Essa efetivação do trabalho aparece ao estado-econômico como desefetivação do trabalhador, a objetivação como perda do objeto e servidão ao objeto, a apropriação como estranhamento, como alienação.

Ao partirmos da premissa de que a produção capitalista toma a forma de mercadoria, é ao trabalho que se atribui a reprodução do capital como potência capaz de submeter a força de trabalho<sup>3</sup>, a fim de que esta continuamente reproduza a forma social de produção de mercadorias.

Sem negar o fato de que não há existência social sem trabalho, esse constituído como o complexo fundante do ser social, os atos humanos, no entanto, não podem ser limitados a realização do trabalho. “Por isso, além dos atos de trabalho, a vida social contém uma enorme variedade de atividades voltadas para atender às necessidades que brotam do desenvolvimento das relações dos homens entre si” (LESSA, 2012, p. 25).

Por sua vez, estas atividades, que sempre são articuladas ao trabalho e que asseguram o intercambio material do homem com a natureza, podem ser também convertidas em produtoras de mais-valia<sup>4</sup>. Com isso, convém destacar aqui, que Marx concebe o trabalho tanto em seu aspecto geral, positivo, na qualidade de atividade livre e consciente, como em seu aspecto particular, negativo, responsável pela produção da mais-valia.

Marx reconhece o trabalho como mediação necessária entre o homem e a natureza, o apresenta como útil e concreto em seu sentido positivo, como aquele que produz mercadoria com valor de uso (essencial a produção e reprodução humana), ao passo que reconhece também, o trabalho como abstrato, em seu sentido negativo, destinado a produção de mercadoria com valor de troca.

Nesta dinâmica, as crises capitalistas, aqui compreendidas em seu caráter cíclico, são crises que estão diretamente relacionadas à superprodução de mercadorias. De acordo com, Paulo Netto e Braz (2012, p. 172, 173):

Entre uma crise e outra, decorre o ciclo econômico e nele podem distinguir-se, esquematicamente, quatro fases: a crise, a depressão, a retomada e o auge. A crise pode ser detonada por incidente econômico ou político qualquer [...]. Bruscamente, as operações comerciais se reduzem de forma dramática, as mercadorias não se vendem, a produção é enormemente diminuída ou até paralisada, preços e salários

---

<sup>3</sup> Trata-se da energia humana que, no processo de trabalho, é utilizada para, valendo-se dos meios de trabalho, transformar os objetos de trabalho em bens úteis à satisfação de necessidades (PAULO NETTO E BRAZ, 2012, 70).

<sup>4</sup> Designa a parte do valor da força de trabalho (capacidade dos trabalhadores de produzirem riqueza material) dispendida por um determinado trabalhador na produção e que não é remunerada pelo dono dos meios de produção (objetos materiais de toda ordem que estão envolvidos, direta ou indiretamente, no processo de produção).

caem, empresas entram em quebra, o desemprego se generaliza e as camadas trabalhadoras padecem a pauperização absoluta. À crise, segue-se a depressão: o desemprego e os salários mantêm-se no nível da fase anterior, a produção permanece estagnada, as mercadorias estocadas ou são destruídas ou parcialmente vendidas a baixo preço. As empresas que sobrevivem procuram soluções tecnológicas para continuar com alguma escala de produção, mesmo com preços baixos para as suas mercadorias; buscam, sobretudo, apoderar-se de mercados e fontes de matérias-primas – quando esse movimento, mais a concorrência entre elas, sinaliza a possibilidade de recuperação, criam-se estímulos para formentar a produção. Este é o quadro da retomada (ou reanimação): as empresas que sobrevivem absorvem algumas das que quebraram, incorporam seus equipamentos e instalações, renovam seus próprios equipamentos e começam a produzir mais. O comércio se reanima, as mercadorias escoam, os preços se elevam e pouco a pouco diminui o desemprego. A produção se restaura nos níveis anteriores à crise e se transita para a fase seguinte, e última, do ciclo. Trata-se da fase do auge (boom): a concorrência leva os capitalistas a investir nas suas empresas, a abrir novas linhas e frentes de produção e esta é largamente ampliada, lançando no mercado quantidades cada vez maiores de mercadorias. O crescimento da produção é impetuoso e a euforia toma conta da vida econômica: a prosperidade está ao alcance da mão. Até que...um detonador qualquer evidencia de repente que o mercado está abarrotado de mercadorias que não se vendem, os preços caem e sobrevém nova crise – e todo o ciclo recomeça.

A inevitabilidade das crises do capital é determinada pelas leis econômicas gerais do modo de produção capitalista, as quais atuam em todas as economias que seguem o caminho de desenvolvimento capitalista. Ao mesmo tempo, o curso de cada crise, suas formas de manifestação e particularidades dependem também das condições concretas de desenvolvimento econômico de cada país. Conforme expressam, Santos, Jimenez e Gonçalves (2017, p. 63):

Um dos principais problemas do capital é a sua irremediável falta de controle sobre a totalidade do sistema reprodutivo social, que se manifesta na forma de três defeitos estruturais. O primeiro diz respeito à contradição entre a produção, que fica a cargo dos trabalhadores, e o controle, centrado nas mãos dos donos dos meios produtivos; o segundo refere-se à oposição entre produção e consumo, responsável por levar ao extremo a polarização entre aqueles que desfrutam de um consumo excessivo, com base na produção do desperdício, e a ampla maioria, imersa na mais absoluta privação dos bens essenciais; e, por fim, a oposição entre produção e circulação, isto porque o capital precisa transcender todas as barreiras para circular em caráter geral.

Nesta dinâmica, “as medidas saneadoras das crises são proletárias, resultando em novos períodos de crise – as chamadas crises cíclicas. O exemplo histórico mais conhecido é a crise de 1929-33, que resultou na alternativa fordista como forma de expansão da acumulação do capital, juntamente com a ajuda do Estado orientada pela forte influência keynesiana” (PANIAGO, 2012, p. 62).

No tocante a crise estrutural, Antunes (2011, p. 10), na introdução da obra *A crise estrutural do capital*, apresenta que “foi István Mészáros que desde o final dos anos 1960 vem sistematicamente descortinando a crise que então começava a assolar o sistema global do capital. Alertava que as rebeliões de 1968 assim como a queda da taxa de lucro e o início da monumental reestruturação produtiva de 1973 já eram ambas expressões sintomáticas da

mudança substantiva que se desenhava, tanto no sistema capitalista quanto no próprio sistema global do capital”.

Mészáros indicava que o sistema do capital (e, em particular o capitalismo), depois de vivenciar a era dos ciclos, adentrava em uma nova fase, inédita, de crise estrutural, marcada por um continuum depressivo que faria aquela fase cíclica anterior virar história. Embora pudesse haver alternância em seu epicentro, a crise mostra longa e duradoura, sistêmica e estrutural. E mais, demonstrava a falência dos dois mais arrojados sistemas de controle e regulação do capital experimentados no século XX. O primeiro, de talhe keynesiano, que vigorou especialmente nas sociedades capitalistas marcadas pelo welfare state. O segundo, de “tipo soviético” (vigente, conforme Mészáros, na URSS e nas demais “sociedades pós-capitalistas”), que, embora fosse resultado de uma revolução social que procurou destruir o capital, foi por ele fagocitado. Em ambos os casos o ente político regulador fora desregulado, ao final de um longo período pelo próprio sistemas sociometabólico do capital. [...] (ANTUNES, 2011, p. 10,11).

Para Mészáros (2011), a crise em sua forma estrutural torna-se incompreensível quando dissociada da ampla estrutura social global. Deste modo, para a elucidação de sua natureza persistente e cada vez mais grave, é necessário compreender a crise do sistema do capital em sua inteireza, dado o fato de que a crise que ora se apresenta abrange a própria estrutura social em sua totalidade.

A novidade histórica da crise de hoje torna-se manifesta em quatro aspectos principais: 1 – seu caráter é universal, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade, etc.); 2 – seu escopo é verdadeiramente global (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises do passado); 3 – sua escala de tempo é extensa, contínua – se preferir, permanente – em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; 4 – em contraste com as erupções e colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu modo de desdobramento poderia ser chamado de gradual, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro; isto é, quando a complexa maquinaria agora ativamente engajada na “administração da crise” e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua força. [...]. Em termos mais simples e gerais, uma crise estrutural afeta a totalidade de um complexo social, em todas as suas relações com suas partes constituintes ou subcomplexas, assim como com outros complexos aos quais está vinculada. Ao contrário, uma crise não-estrutural afeta apenas algumas partes do complexo em questão e, assim, não importando o quão grave ela possa ser no que se refere às partes afetadas, não pode pôr em risco a sobrevivência contínua da estrutura global. Consequentemente, o deslocamento das contradições só é possível enquanto a crise for parcial, relativa e internamente gerenciável pelo sistema, requerendo não mais do que alterações – ainda que importantes – dentro do próprio sistema relativamente autônomo. Justamente por isso, uma crise estrutural coloca em questão a própria existência do complexo global envolvido, postulando sua transcendência e substituição por algum complexo alternativo (MÉSZÁROS, 2011, p. 3,4).

A crise estrutural do capital experimentada hoje é, conforme Mészáros, a mais severa da história da humanidade. Como resposta esta crise, o sistema incorpora novas formas de acumulação através da produção destrutiva por meio da reestruturação produtiva

impulsionando antagonismos jamais vistos, uma vez que, quanto mais se expande o sistema do capital, mais aumentam as contradições que lhe acompanham.

Essa crise estrutural fez com que, entre tantas outras consequências, fosse implementado um amplo processo de reestruturação do capital, com vistas à recuperação do seu ciclo reprodutivo, que, [...], afetou fortemente o mundo do trabalho. Embora a crise estrutural do capital tivesse determinações mais profundas, a resposta capitalista a essa crise procurou enfrentá-la tão somente na sua superfície, na sua dimensão fenomênica, isto é, reestruturá-la sem transformar os pilares essenciais do modo de produção capitalista. Tratava-se, então, para as forças da Ordem, de reestruturar o padrão produtivo estruturado sobre o binômio taylorismo e fordismo, procurando, desse modo, repor os patamares de acumulação existentes no período anterior, especialmente no pós-45, utilizando-se, como veremos, de novos e velhos mecanismos de acumulação. Dado que as lutas anteriores entre o capital e o trabalho, que tiveram seu apogeu nos anos 60, não resultaram na instauração de um projeto hegemônico do trabalho contra o capital, coube a este, derrotadas as alternativas mais ousadas do mundo do trabalho, oferecer sua resposta para a crise. Atendo-se à esfera fenomênica, à sua manifestação mais visível, tratava-se, para o capital, de reorganizar o ciclo reprodutivo preservando seus fundamentos essenciais. Foi exatamente nesse contexto que se iniciou uma mutação no interior do padrão de acumulação (e não no modo de produção), visando alternativas que conferissem maior dinamismo ao processo produtivo, que então dava claros sinais de esgotamento. Gestou-se a transição do padrão taylorista e fordista anterior para as novas formas de acumulação flexibilizada (ANTUNES, 2009, p. 37, 38).

A acumulação flexível ou reestruturação produtiva apresentou-se como resposta à crise, com a finalidade de retomar os níveis anteriores de acumulação de capital. “No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma” (HARVEY, 1992, p. 140).

É pertinente dizer que a acumulação flexível é marcada pela intensificação da exploração da classe trabalhadora. Podem ser caracterizadas como próprias desse movimento, o aumento das exigências em termos de habilidades e conhecimentos, a terceirização, os empregos temporários, o rebaixamento dos salários, a precarização do trabalho, crescimento acelerado das taxas de desemprego, o aumento do ritmo de trabalho e da jornada laboral.

Neste sentido, com o do regime flexível, são criadas formas modernas de exploração associadas as formas mais antigas. Deste processo decorre a maior precarização das condições de trabalho e da existência do próprio trabalhador.

A partir da crise estrutural as contradições inerentes à lógica do capital tornam-se ainda mais acentuadas ao se adotar um projeto social/liberal que conduz ao aumento da taxa de exploração dos trabalhadores, a crescente desregulamentação dos direitos trabalhistas, a restrição da intervenção do Estado no setor das políticas (sociais) públicas, estabelecendo novas relações de produção por meio da precarização do trabalho. O sistema do capital não é

capaz de extinguir as causas de suas crises, mas tenta remediar as suas consequências para não comprometer sua incontrolável reprodução.

Deste modo, a crise estrutural não se restringe apenas ao ponto de vista econômico, mas abarca a dimensão da reprodução social, enfatizando os processos sociopolíticos institucionais, como também, a singularidade da vida cotidiana dos indivíduos. Assim, esta crise atinge a esfera econômica, social e cultural de forma global.

Segundo aponta Mota (2008, p.88), “a ideia de crise global ou societal [...] diz respeito ao conjunto das transformações econômicas, políticas, sociais, institucionais e culturais que interferem no processo de reprodução social, seja no sentido de incorporar potencialmente elementos ameaçadores da reprodução, seja no sentido de catalisar mudanças que permitam a reestruturação da reprodução”.

Além de atingir os países em desenvolvimento, a crise do capital alcança também as grandes potências econômicas. Por este motivo, efetivou-se o limite absoluto do sistema do capital. O capital já não pode mais atender suas próprias necessidades expansionistas, uma vez que, a fase de ascendência histórica do capital se esgota. Neste sentido, Mészáros (2002, p. 614), retrata que, o sistema sociometabólico do capital “transforma suas potencialidades positivas em realidade destrutiva”.

A partir da efetivação dos limites absolutos do capital as expressões da questão social adquirem novas formas. Ao lado da desigualdade social e econômica, apresentam-se como resposta, políticas sociais cada vez mais fragmentadas e reduzidas. Mészáros (2002, p. 801), coloca que, “os serviços sociais mais elementares são submetidos a duros cortes: uma medida verdadeira do ‘trabalho civilizador’ do capital hoje. Contudo, até mesmo tais somas e cortes estão muito longe de ser suficientes para permitir ao capital seguir imperturbável o seu caminho: uma das formas mais evidentes da crise de dominação”.

Em termos de questão social, para Yamamoto (2001, p. 11), esta é “indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas. Ela é tributária das formas assumidas pelo trabalho e pelo Estado na sociedade burguesa e não um fenômeno recente, típico do trânsito do padrão de acumulação no esgotamento dos 30 anos gloriosos da expansão capitalista”.

A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do ‘trabalho

livre’, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais (IAMAMOTO, 2001, p. 16, 17).

Em suas considerações a cerca da questão social, Paulo Netto (2001, p. 45,46), manifesta que:

O desenvolvimento capitalista produz compulsoriamente a ‘questão social’ - diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da ‘questão social’; esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência sócia dominante. A ‘questão social’ é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primária conservando-se a segunda. A análise de conjunto que Marx oferece n’O capital revela, luminosamente, que a ‘questão social’ está elementarmente determinada pelo traço próprio e particular da relação capital/trabalho – a exploração. A exploração, todavia, apenas remete à determinação molecular da ‘questão social’; na sua integralidade, longe de qualquer uncausalidade ela implica a intercorrência mediada de componentes históricos, políticos, culturais etc. Sem ferir de morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda luta contra as suas manifestações sócio-políticas e humanas (precisamente o que se designa como ‘questão social’) está condenada a enfrentar sintomas, consequências e efeitos.

Imersa neste contexto, a Educação é tomada como instrumento de combate à pobreza (uma das diversas expressões da questão social) e outros males da sociedade. Yazbek (2001, p. 35), destaca que:

A violência da pobreza é parte de nossa experiência diária. Os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, os empregados de modo precário e intermitente, os que se tornaram não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fome, a fadiga, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade. Sinais que expressam também, o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza e banalizá-la e, sobretudo a profunda incompletabilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado [...]. Incompletabilidade legitimada pelo discusso, pela política e pela socialidade engendrados no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e “inadaptados” a vida social não reconhece seus direitos sociais.

Nestas circunstâncias, “à educação, movida pelo princípio da equidade, cabe a tarefa de promover a cidadania e a inclusão social e, mais do que tudo, o ajuste dos indivíduos e dos países às exigências do novo milênio, vindo à luz no seio de uma ordem mundial globalizada, transmutada pela mágica da revolução tecnológica, numa sociedade da informação e do conhecimento” (JIMENEZ E MENDES SEGUNDO, 2007, p. 124).

A Educação vai sendo desvinculada de sua função ontológica para atender as necessidades do modo de produção capitalista, “tem sido chamada, em última análise, a cumprir o papel basilar, não de construir um homem livre e pleno, mas de ajustar os indivíduos aos ditames do trabalho explorado, que é o motor fundamental da dinâmica do capital” (RABELO, MENDES SEGUNDO E JIMENEZ, 2009, p. 4).

Neste processo, para que a Educação possa atender os desafios que lhes são atribuídos, é necessário que ocorram profundas transformações em toda a estrutura educacional dos países pobres e daqueles considerados em desenvolvimento. Nos termos de Leher (1998, p. 205), “esses países em desenvolvimento são incapazes de mudar, por si sós, as suas políticas na direção correta, necessitando de assessoria externa e de mecanismos de pressão para efetivar as mudanças requeridas”.

De acordo com, Jimenez e Mendes Segundo (2007, p. 125), “impõem-se mudanças devastadoras, aplicando-se aos padrões de financiamento e à forma de gestão dos sistemas de ensino, como às definições curriculares, aos processos avaliativos e modelos de formação docente, critérios estritamente empresariais e mercadológicos”.

Nesta trama, o agravamento da crise do capital engendra a complexificação e a exacerbação da questão social que é própria do desenvolvimento do modo de produção capitalista. A pobreza como umas das mais expressivas manifestações da questão social, torna-se alvo de diversas intervenções, e aqui evidenciaremos a atuação dos organismos internacionais multilaterais, que visam seu combate ou supressão.

Inserida em uma lógica mercadológica e economicista, a Educação é utilizada como ferramenta de erradicação da pobreza. É dada à Educação a função de fomentar o desenvolvimento econômico e social através da qualificação dos trabalhadores. É possível verificarmos tal estratégia quando vemos por exemplo, planos de reforma educacional que estão prioritariamente voltados para a melhoria da educação primária e secundária.

É pertinente dizer que a qualificação da classe trabalhadora está relacionada ao processo de desenvolvimento industrial, inserido na ordem capitalista, e atendimento de suas demandas. O modelo de educação aqui proposto deve proporcionar a aprendizagem das competências e habilidades para a realização do trabalho. Com a diversificação e ampliação da indústria, cresce junto a necessidade de mão de obra disponível.

Desta forma, conforme veremos adiante nos capítulos 3 e 4, no qual analisamos as proposições do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) acerca do desenvolvimento econômico na América Latina e no Caribe, observa-se que a Educação é colocada como elemento substancial, sendo considerada um dos impedimentos mais críticos ao crescimento da economia quando efetivada de forma inadequada.

Feitas estas considerações, no capítulo a seguir abordaremos a reforma do Estado e da Educação no Brasil nos anos 1990. No primeiro momento analisaremos a conjuntura sócio-histórica e político-econômica internacional, marcada pela crise do capital na década de 1960, e pela ascensão do neoliberalismo entre o final da década de 1970 e início dos anos

1980. Ademais, trataremos neste ponto a chegada do neoliberalismo no Brasil e sua influência na reforma do Estado e da Educação na década de 1990.

Posteriormente discutiremos os desdobramentos da reforma do Estado e da Educação. Traremos aqui os aspectos político-econômicos que fundamentaram a reforma do Estado e suas inferências nas políticas sociais públicas, levando para o centro da discussão os marcos históricos que redefiniram os paradigmas da Educação – a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia; a Conferência de Cúpula de Nova Delhi, na Índia; a Cúpula Mundial de Educação, em Dakar, Senegal e a Cúpula do Milênio, em Nova Iorque –, e as ações e disposições do BID a respeito da reforma da Educação na América Latina e no Caribe, a partir da análise do relatório, *La educación como catalizador del progreso: La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo*.

### **3 A REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL NOS ANOS 1990**

Neste ponto nossa análise incidirá sobre a reforma do Estado e da Educação na década de 1990. No primeiro tópico abordaremos os aspectos internacionais que impulsionaram a reforma do Estado no Brasil. Na segunda parte trataremos o advento do neoliberalismo no Brasil e os fundamentos da reforma. Já no terceiro tópico deste capítulo, nossa abordagem recairá sobre o desenvolvimento local da reforma do Estado e da Educação e a influência dos organismos internacionais.

#### **3.1 Reforma do Estado: aspectos internacionais**

Ao tomarmos como referência o cenário internacional para a contextualização das reformas do Estado brasileiro nos anos de 1990, julgamos como relevante a análise do processo de desenvolvimento sócio-histórico e político-econômico que desencadeou a crise do capital iniciada no final da década de 1960, e marcou a ascensão do neoliberalismo no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980.

Para chegarmos a este intento, esta análise partirá da década de 1920, quando o modelo taylorista-fordista, elaborado pelo engenheiro americano Frederick Taylor, e implementado pelo também americano Henry Ford, entra em vigor nas primeiras fábricas automotivas da Ford nos Estados Unidos, expandindo-se para os principais países capitalistas nas décadas seguintes, até o final dos anos de 1970.

É necessário recordar neste ponto o liberalismo como política econômica e social vigente desde o século XVIII, quando surge como forma de oposição às monarquias absolutistas e ao regime mercantilista. Tendo tido suas bases teóricas estruturadas pelo filósofo inglês John Lock no século XVII, é com o economista e filósofo escocês Adam Smith, que o liberalismo ganha força no século seguinte.

A teoria liberal enquanto política econômica capitalista, enuncia que as funções do Estado devem estar essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica. Neste sentido, de forma a atender as demandas do sistema capitalista, aqui em sua fase industrial, o liberalismo admite como princípios fundamentais a liberdade individual, o direito à propriedade privada e o respeito à livre iniciativa e à livre concorrência

De maneira sintética, podemos indicar que o binômio taylorismo/ fordismo, expressão dominante do sistema produtivo e de seu respectivo processo de trabalho, que vigorou na grande indústria, ao longo praticamente de todo século XX,

sobretudo a partir da segunda década, baseava-se na produção em massa de mercadorias, que se estruturava a partir de uma produção mais homogeneizada e enormemente verticalizada. Na indústria automobilística taylorista e fordista, grande parte da produção necessária para a fabricação de veículos era realizada internamente, recorrendo-se apenas de maneira secundária ao fornecimento externo, ao setor de autopeças. Era necessário também racionalizar ao máximo as operações realizadas pelos trabalhadores, combatendo o “desperdício” na produção, reduzindo o tempo e aumentando o ritmo de trabalho, visando a intensificação das formas de exploração (ANTUNES, 2009, p. 38,39).

Outro importante aspecto deste modelo foi a implantação da linha de montagem caracterizada pelo uso da esteira como forma de acelerar a produção em massa, tornando o trabalho mecanizado e alienado, preso a um rígido processo de controle. Nesta fase de desenvolvimento capitalista, o sistema de produção em massa tinha como finalidade formar um estoque de mercadorias, objetivando torná-las mais baratas, e assim, mais acessíveis.

Esse padrão produtivo estruturou-se com base no trabalho parcelar e fragmentado, na decomposição das tarefas, que reduzia a ação operária a um conjunto repetitivo de atividades cuja somatória resultava no trabalho coletivo produtor dos veículos. Paralelamente à perda de destreza do labor operário anterior, esse processo de desantropomorfização do trabalho e sua conversão em apêndice da máquina-ferramenta dotavam o capital de maior intensidade na extração do sobretabalho. [...] uma linha rígida de produção articulava os diferentes trabalhos, tecendo vínculos entre as ações individuais das quais a esteira fazia as interligações, dando o ritmo e o tempo necessários para a realização das tarefas. Esse processo produtivo caracterizou-se, portanto, pela mescla da produção em série fordista com o cronômetro taylorista, além da vigência de uma separação nítida entre elaboração e execução (ANTUNES, 2009, p. 39).

No seguimento, as transformações sócios históricos e político-econômicas que marcaram o início do século XX – a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Revolução Russa em 1917 e posteriormente a Crise de 1929 –, enfraqueceram profundamente as bases do liberalismo, que já não conseguia mais atender as problemáticas do capitalismo em crise.

A respeito da Crise de 1929, Pereira (1998, p. 52), faz a seguinte consideração:

A grande crise dos anos 30 originou-se no mal funcionamento do mercado. Conforme Keynes tão bem verificou, o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento. Foi também a partir dessa crise que surgiu o Estado Soviético na Rússia transformada em União Soviética e depois em boa parte do mundo – um Estado que tentou ignorar a distinção essencial entre ele próprio e a sociedade civil, ao pretender substituir o mercado em vez de complementá-lo.

É em meio a conjuntura da Grande Depressão de 1929 e suas severas implicações no desenvolvimento das economias capitalistas (elevadas taxas de desemprego, diminuição da

produção industrial, inflação, queda do PIB e desvalorização das ações), que emerge no século XX a teoria keynesiana, fundamentada nas ideias do economista britânico John Keynes<sup>5</sup>.

Keynes não apresenta, assim, uma teoria sobre o Estado, mas uma proposta sobre o papel do Estado para “salvar o capitalismo” de suas deficiências naturais. Ele concebe o Estado como um instrumento a serviço da economia, do equilíbrio econômico sobre a oferta e demanda, da superação da crise. Para ele, quando a demanda efetiva é elevada, assiste-se a um boom e à inflação; porém, quando ela é reduzida, há a recessão e a deflação (redução dos preços). Portanto, em contexto de baixa demanda (comum num período de crise), o objetivo do Estado é estimular a produção e a demanda efetiva (o gasto público e o consumo), suprimindo o déficit de investimento privado com a ampliação do investimento público, e promovendo a demanda efetiva com o estímulo ao “pleno-emprego” (MONTAÑO E DURIGETTO, 2011, p. 57).

Em prosseguimento, quando assume a presidência dos Estados Unidos em 1933, Franklin Roosevelt dá início a uma nova política socioeconômica – instituída a partir da teoria keynesiana – de resgate da economia norte-americana e superação da crise. O New Deal (Novo Acordo) tinha como objetivo criar condições para a diminuição do desemprego, através da articulação de investimentos estatais e privados.

Dentre as principais medidas adotadas pelo governo norte-americano neste período estão: controle da produção visando à manutenção dos preços dos produtos, incentivo agrícola, controle sobre os bancos, concessão de direitos e benefícios aos trabalhadores (diminuição da carga horária de trabalho para oito horas, criação da Seguridade Social, seguro-desemprego, seguro para idosos acima de 65 anos, proibição do trabalho infantil e legalização de sindicatos) e o investimento em obras de infraestrutura (pontes, rodovias, aeroportos, usinas, hidroelétricas, portos), hospitais, escolas e outros equipamentos públicos.

[...] outros três fatores ajudaram a enfrentar a crise nos Estados Unidos: a) o abandono do padrão ouro, com o fim de fortalecer sua moeda, o dólar; b) o estímulo para a adoção da produção fordista (sua produção em série e sua jornada de 8 horas e 5 dólares) por todas as indústrias (estimulando a produção conjuntamente com o consumo); e c) o ingresso do país na Segunda Guerra Mundial, após o atentado em Pearl Harbor [...]. O New Deal, o abandono do padrão ouro, a generalização dos princípios fordistas e o ingresso naquele conflito bélico, levaram os Estados Unidos à superação da crise (antes de ingressar na Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos tinham um desemprego de 15%, no final dela caiu para 1%). É no final da Segunda Guerra Mundial que se estabelecerão os acordos e se constituirão agências internacionais que delinearão a nova ordem mundial. Diversos acordos são assinados pelos países aliados, vitoriosos da Segunda Guerra, e organizações internacionais são criadas para regular a nova ordem mundial, pós-guerra e pós-crise

---

5 Por conta da ênfase na intervenção estatal na economia, e de seus vínculos com o laborismo inglês, Keynes foi muitas vezes tratado como "antiliberal" e até como "socialista". Nada disso tem fundamento. Keynes é um típico pensador e político liberal, comprometido com os interesses da burguesia: é um lorde inglês, e que declarou explicita e firmemente sua filiação à alta burguesia [...] e aos interesses do capital [...] (MONTAÑO E DURIGETTO, 2011, p. 58,59).

(MONTAÑO E DURIGETTO, 2011, p. 151,152).

Neste sentido, a hegemonia norte-americana entre os países capitalistas no segundo pós-guerra marcou a consolidação de dois movimentos iniciados ainda no período entre guerras: a expansão do fordismo e a legitimação da intervenção do Estado na economia por meio das políticas keynesianas, modelo de intervenção que implementou o sistema de proteção social mediante o estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State).

[...] o Estado que, por inspiração keynesiana, ampliou-se para abrigar em seu interior as necessidades dos trabalhadores. Diferentemente dos Estados do passado, o Estado de Bem-Estar se caracterizaria por uma nova modalidade, mais humana e mais ética, de intervenção estatal na economia com a utilização em larga escala de políticas públicas voltadas aos mais carentes: o “Estado social”, o “Estado Providência” para outros o Estado desmercadorizador ou ético, etc (LESSA, 2013, p. 175).

O segundo pós-guerra também é marcado pela Guerra Fria que se estende de 1947, com a implantação da doutrina Truman<sup>6</sup>, até 1991, quando acontece a extinção da União Soviética. Neste contexto, o cenário geopolítico mundial encontrava-se dividido em dois grandes blocos econômicos: o dos países capitalistas de cunho liberal liderados pelo Estados Unidos, e os países ditos comunistas dirigidos pela União Soviética.

No campo econômico a principal ação adotada pelos Estados Unidos foi a implementação do Plano Marshall, que composto por um programa de ajuda econômica aos países capitalistas da Europa ocidental mais afetados pela guerra, objetivava assegurar a hegemonia do sistema capitalista frente ao comunismo, por meio da reconstrução econômica destes países, reestruturando suas indústrias aumentando e o nível de consumo de suas populações.

Como bem expressam Paulo Netto e Braz (2012, p. 208):

Entre o final da Segunda Guerra Mundial e a passagem dos anos sessenta aos setenta, o capitalismo monopolista viveu uma fase única em sua história, fase que alguns economistas designam “anos dourados” ou, ainda, as “três décadas gloriosas”. Foram quase trinta anos em que o sistema apresentou resultados econômicos nunca vistos, e que não se repetiram mais: as crises cíclicas não foram suprimidas, mas seus impactos foram diminuídos pela regulação posta pela intervenção do Estado (em geral, sob a inspiração das ideias de Keynes) e, sobretudo, as taxas de crescimento se mostraram muito significativas.

O modelo keynesiano-fordista vigorou com estabilidade nos Estados Unidos e países aliados da Europa Ocidental até meados dos anos de 1960. Já no final desta mesma

---

<sup>6</sup> Apresentada pelo então presidente dos Estados Unidos Harry Truman, em 1947, a doutrina Truman tinha como objetivo de impedir o avanço do socialismo soviético na Europa, especialmente entre as nações capitalistas consideradas frágeis, os Estados Unidos passaram a dar apoio militar e econômico aos países cujos governos se dispunham a combater o socialismo.

década, as políticas keynesianas de regulação do Estado e da economia apresentam sinais de insuficiência frente aos desdobramentos econômicos daquele período. Nos anos de 1970, este quadro de instabilidade se torna mais grave com a eclosão da Crise do Petróleo em 1973, e posteriormente em 1979.

Em parte, em consequência da incapacidade de reconhecer os fatos novos que ocorriam no plano tecnológico, em parte devido a visão equivocada do papel do Estado como demiurgo social, e em parte, finalmente, porque as distorções de qualquer sistema de administração estatal são inevitáveis à medida que transcorre o tempo, o fato é que, a partir dos anos 70 e principalmente nos anos 80, a economia mundial enfrenta uma grande nova crise. No primeiro mundo as taxas de crescimento reduzem-se para a metade em relação ao foram nos primeiros 20 anos após a Segunda Guerra Mundial, enquanto as taxas de desemprego aumentam, principalmente na Europa, e o milagre japonês que sobrevivera aos anos 80, afinal soçobora nos anos 90. Na América Latina e no leste Europeu, que se recusam a realizar o ajustamento fiscal nos anos 70, a crise se desencadeia nos anos 80 com muito mais violência. (PEREIRA,1998, p. 53).

Dado este contexto, no final da década de 1970, com a emergência Margareth Thatcher como primeira Ministra do Reino Unido (1979-1990) e Ronald Reagan como presidente dos Estados Unidos (1981-1989), ocorre o resgate do postulado liberal – daí a utilização do termo neoliberalismo para classificar determinado conjunto de práticas políticas e econômicas – como forma de superar a crise do Estado de Bem-Estar Social.

Essa nova estratégia sustenta-se em três pilares fundamentais necessariamente articulados, no atual contexto de crise e mundialização do capital: a) a ofensiva contra o trabalho e suas formas de organização e lutas; b) a reestruturação produtiva; e c) (contra)reforma do Estado. Frequentemente, identifica-se o “neoliberalismo” apenas com a reforma do Estado, como se fosse uma reforma “política” e “técnica”, não econômica, que nada teria a ver com as relações de produção, com os interesses de classes, com a reestruturação produtiva, com a política macroeconômica. [...] esta visão reducionista que segmenta o projeto neoliberal de suas bases econômicas, tende a contrapor keynesianismo e neoliberalismo – e entre eles, uma terceira via -; como se fossem expressões de interesses contrapostos de classes diferentes, sem perceber (ou com o intuito de ocultar) que, mesmo em se tratando de dois projetos distintos, ambos constituem estratégias [...] da mesma classe (do grande capital) e que procura o mesmo efeito: desimpedir/ ampliar a acumulação capitalista (MONTAÑO E DURIGETTO, 2011, p.192,193).

Em novembro de 1989, acontece nos Estados Unidos o Consenso de Washington, com a finalidade de elaborar diretrizes e reformas econômicas de cariz neoliberal, com o objetivo de implantar na América Latina um conjunto de reformas que proporcionassem a superação da crise e retorno ao crescimento econômico.

O Consenso de Washington foi um encontro organizado pelo Institute for International Economics (Instituto Internacional de Economia), desenvolvido por membros do governo do americano, dos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e BID), assim como por economistas latino-americanos, e trouxe em sua elaboração a

finalidade de estabelecer as bases para o pleno desenvolvimento do mercado consumidor das potências capitalistas, mediante a modernização e o progresso socioeconômico dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina.

Desta forma, suas indicações fundamentaram-se essencialmente na abertura econômica e comercial, na aplicação da economia de mercado e no controle fiscal. Em meio a estas proposições, iniciativas como: privatização das empresas estatais, o fim das restrições ao capital externo, a redução do tamanho do Estado, a redução das regras governamentais para o funcionamento da economia e o investimento em infraestrutura básica, foram também implementadas neste período.

Mediante estes aspectos, vale dizer que o Consenso de Washington trouxe consigo o caráter economicista das questões econômicas e dos problemas sociais. As reformas sociais, assim como as políticas foram construídas segundo as necessidades do livre mercado. Neste sentido, reformas econômicas para a viabilização de um mercado plenamente autorrevogável e flexível foram colocadas como prioritárias, uma vez que, as reformas políticas e sociais decorriam do movimento da economia.

Realizada esta análise acerca conjuntura internacional, no tópico a seguir discorreremos sobre estabelecimento do neoliberalismo no Brasil e sua influência no processo de implementação da reforma do Estado na década de 1990. Neste ponto ilustraremos o cenário brasileiro apoiados no contexto político e social de ascensão e crise da ditadura militar (1964-1985) até o período de efetivação da reforma.

### **3.2 O advento do neoliberalismo no Brasil e as bases da reforma do Estado**

O neoliberalismo começa a ser difundido no Brasil a partir de meados da década de 1980, na esteira da crise do Estado desenvolvimentista, justificado pelo desequilíbrio da balança financeira e pelo fracasso dos planos de estabilização monetária. Imerso nesse contexto e em conformidade com as propostas do Consenso de Washington, o Estado brasileiro reorganizou-se assumindo um novo papel, tendo em vista garantir a estabilidade e o desenvolvimento econômico.

Conforme apresenta Peroni (2006, p. 11), “para a teoria neoliberal não é o capitalismo que está em crise e sim o Estado. A estratégia, portanto é reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise. O mercado é que deverá superar as falhas do Estado; assim a lógica do mercado deve prevalecer inclusive no Estado para que ele possa ser mais eficiente e produtivo”.

Deste modo, a proposta neoliberal para a reforma do Estado estava centrada na privatização das empresas estatais e dos serviços públicos, bem como na transferência das atividades produtivas para o setor privado. Assim, o processo de privatização gera também a transferência das atividades sociais exercidas pelo Estado para a iniciativa privada.

Para melhor compreensão, o cenário de reformas do Estado brasileiro, compreendemos que este processo deve ser analisado a partir do contexto político e social de ascensão e crise da ditadura militar (1964-1985). Os mecanismos dispostos pelo Estado brasileiro para a implementação do seu projeto desenvolvimentista no período pós-1964, o levaram a uma grave crise inflacionária e recessiva que se estendeu por toda a década de 1980.

A ditadura no Brasil teve início em março de 1964 com o golpe militar que destituiu João Goulart da presidência e deu a posse do governo ao general Humberto de Alencar Castelo Branco. Anterior a isto, após a renúncia do então presidente Jânio Quadros, em agosto de 1961, seu vice, João Goulart (Jango), foi quem assumiu o cargo até 1964.

Jânio Quadros e João Goulart eram de partidos diferentes e tinham projetos políticos distintos para o Brasil. Jango pertencia ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), enquanto Jânio Quadros era membro do recém-fundado Movimento Popular Jânio Quadros (MPJQ), de caráter suprapartidário. O projeto de reformas do governo Jango ficou conhecido no período como as reformas de base e previam a reestruturação fiscal, administrativa e principalmente agrária.

A rejeição a posse de João Goulart após a renúncia de Jânio Quadros veio principalmente da ala militar, dos setores mais conservadores da sociedade e de partes da classe média. O debate pela reforma agrária foi crucial para o destino de Jango, sendo fortemente combatido pelos grandes latifundiários e por grande parte dos parlamentares no Congresso Nacional. É válido dizer que eram tempos de Guerra Fria e havia um clima de constante ameaça comunista, aqui expresso na figura de João Goulart.

Nos vinte e um anos de ditadura militar no Brasil, as eleições presidenciais foram realizadas a partir de processos antidemocráticos, uma vez que o partido que estava no governo, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), possuía o controle tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal. O segundo partido existente neste período foi Movimento Democrático Brasileiro (MDB), representante de uma oposição consentida e regulada pelo governo.

Os Atos Institucionais (AI), foram a maior forma de legislação durante o período

ditatorial, no qual se estabeleceu os mais violentos aparatos de repressão e autoritarismo (censuras, sequestros, torturas, execuções e ataques a bombas). Ao todo foram cinco governos liderados por militares: Humberto Castelo Branco (1964-1967), Artur Costa e Silva (1967-1969), Emílio Gastarrazu Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985).

O governo Médici é considerado o período de maior repressão e censura da ditadura militar. Os movimentos de oposição ao regime foram duramente reprimidos<sup>7</sup> por diversas frentes do governo. Outro relevante aspecto deste tempo foi o “milagre econômico”, marcado pela expansão do crédito e do consumo, pela realização de grandes obras públicas e pelo crescimento econômico acelerado.

Na continuidade, a política desenvolvimentista voltou-se mais para a diversificação da matriz energética do país e o desenvolvimento de indústria de base. Em contrapartida, o “milagre econômico” gerou uma gigantesca dívida externa para o país, fato que gerou uma dependência por empréstimos. Além disso, este período de intenso crescimento econômico foi acompanhado pela expansão da desigualdade de renda.

Em 1973, a crise do petróleo assola o mercado internacional. Com o aumento do preço do combustível, a inflação no país continuou a subir, em 1974 a inflação era de quase 30% ano. Os investimentos na economia brasileira caíram, reduzindo o consumo e a geração de empregos. Diante dessas dificuldades, o governo militar passa a perder apoio.

A questão é que o Estado não conseguiu construir um sistema financeiro estável para subsidiar seus projetos e passou a recorrer a emissão de moeda e aos empréstimos externos. Assim, como consequência direta dessas políticas, verificou-se a aceleração da dívida externa e interna e as altas taxas inflacionárias.

Além disso, a criação de um amplo aparato estatal destinado a dar suporte ao projeto desenvolvimentista, fato que implicou em maiores custos ao Estado, somada à adoção das políticas econômicas e aos fatores externos, como a crise do petróleo de 1973 e 1979, deixaram a situação ainda mais crítica.

Ernesto Geisel iniciou seu mandato em 1974 com uma abertura política lenta, gradual e “segura”. Na prática, isso significou a transição para um regime democrático, mantendo os grupos de oposição e movimentos populares excluídos dos processos de decisão

---

<sup>7</sup> Em 1971, foi promulgado um decreto-lei que tornava ainda mais rígida a censura à imprensa, os grupos de esquerda sofriam fortes repressões e foram criadas instituições para lutar contra eles, como o Departamento de Operações Internas (DOI) e o Centro de Operação da Defesa Interna (CODI). Esses órgãos eram utilizados como centros de aprisionamento ilegal e tortura e estavam localizados nas principais cidades do Brasil.

política. Essa transição também tinha como razão o desgaste das Forças Armadas após anos de repressão, violência e restrição à liberdade.

Em termos de investimento, no governo do Geisel, foram registradas os mais altos aportes em infraestrutura e industrialização desde o início da ditadura militar, atingindo 23,3% do PIB. Esse é um valor alto se considerado o investimento no início do regime – de 15%. Alguns dos exemplos desses investimentos foram a Transamazônica, a Ponte Rio-Niterói, as Usinas Nucleares de Angra e a hidrelétrica de Itaipu.

A crise do Estado brasileiro manifestou-se de forma mais expressiva nos anos de 1980. Nesta época, o Estado sofria com os impactos da crise fiscal, do endividamento externo e do esgotamento de um processo de industrialização baseado na substituição de importações, sendo esse, o contexto em que surge a necessidade de reformulação do Estado.

Posterior a Geisel, o governo de João Figueiredo durou cerca de 6 anos e pôs fim ao período ditatorial. Em 1979, foi promulgada a Lei de Anistia. Aos poucos, presos políticos foram sendo libertados e os exilados voltaram ao Brasil.

Ao final do mandato de Figueiredo, a população mobilizou-se (movimento Diretas já!) pela realização das eleições diretas. A Câmara dos Deputados, no entanto, não aprovou e o Colégio Eleitoral elegeu por voto indireto, o então deputado Tancredo Neves, que concorria contra Paulo Maluf. Com a morte de Tancredo Neves, em 1985, antes mesmo de sua posse, seu vice José Sarney assumiu a presidência, permanecendo no poder até 1990.

Em prosseguimento, conforme as diretrizes estabelecidas no Consenso de Washington, a solução para a crise consistiu na adoção de políticas de estabilização monetária e na adoção de medidas (desregulamentação, redução do tamanho do Estado e privatizações) orientadas para o favorecimento da ação do mercado.

Nesta dinâmica, algumas das medidas firmadas durante o Consenso de Washington para a superação da crise nas economias latino-americanas começaram a ser aplicadas no Brasil entre o final dos anos de 1980 e o início dos anos de 1990. Entre estas medidas estão: abertura comercial e financeira, privatizações e planos de estabilização monetária que tiveram início na metade dos anos 1980 como forma de evitar que as taxas inflacionárias se elevassem ainda mais

A partir de 1994, com a estabilização monetária (graças a implantação do Plano Real), o governo Fernando Henrique Cardoso elaborou, através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), uma ampla reforma na estrutura do Estado. As reformas tinham como objetivo promover uma administração pública gerencial,

que desse sustentação e viabilidade à criação de um Estado com uma nova orientação, o Estado social-liberal.

Neste contexto, é certo que a chegada do neoliberalismo ao Brasil, o processo de redemocratização da sociedade brasileira, as reformas do Estado e a reorientação das políticas públicas, principalmente as de caráter social, são categorias que estão historicamente entrelaçados e são indissociáveis. Abrindo aqui um breve parêntese para falarmos sobre o processo de redemocratização e já adentrando a questão das políticas públicas, Draibe (2003, p. 69, **grifo nosso**), expõe que:

A agenda reformista do primeiro ciclo (**de reformas do Estado, em 1980**), como se sabe, é a da democratização. Processada na primeira fase da Nova República, e simbolicamente encerrada com a promulgação da Constituição de 1988, ganhou uma tradução particular no campo das políticas sociais: a reforma do sistema de proteção sob a dupla chave de sua democratização e da melhora da sua eficácia. Em boa medida, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais, o qual respondesse às demandas da sociedade por maior equidade e pelo alargamento da democracia social. Também a melhora da eficácia das políticas inscreveu-se naquela agenda, uma vez que se reconhecia ser já significativo o esforço de gasto que o país realizava na área social em face de seus medíocres resultados [...]. A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o direito social como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da seguridade social (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional do sistema.

Quanto a reforma dos anos de 1990, considerado como o segundo ciclo de reformas, Draibe (2003, p. 70, 71):

[...] sob o governo FHC, a reforma do sistema de proteção social voltou à ordem do dia. Em outro ambiente intelectual e valorativo e em meio às restrições fiscais que acompanharam o programa de estabilização e as reformas pró-mercado, um outro ciclo de mudanças veio alterar a fisionomia do sistema brasileiro de proteção social. [...] pode-se dizer que, à diferença dos antecessores, os reformadores dos anos de 1990 tiveram um duplo ponto de partida: o sistema tal como chegara à década de 1980, e as mudanças recentes, definidas e implementadas entre o final desses anos e a metade da década posterior. [...] o movimento reformador dos anos de 1990 teve de se haver tanto com o legado histórico do sistema de proteção social como com esse outro legado social, institucional, político e cultural deixado pelo ciclo democratizante de reformas. Por recentes que fossem as “novas” políticas sociais, suas marcas e caras institucionais lá estavam, nos anos de 1990, abrigadas nos princípios sob os quais se armaram, em suas regras e órgãos, muitos ainda em implementação.

Feitas estas considerações, vale dizer que as diretrizes que orientaram as políticas sociais no contexto da reforma do Estado nos anos de 1990, estavam alicerçadas nos princípios econômicos de organismos internacionais, como o BID, o Banco Mundial e o FMI, formando um receituário para a erradicação da pobreza em países da América Latina e no Caribe. Neste sentido, as políticas sociais no Brasil foram assumido uma perspectiva marginal

e assistencialista, desvinculadas das questões macroeconômicas, sendo utilizadas em certa mediada para a regulação e administração da pobreza.

Neste contexto, a questão social é reduzida a problemática da pobreza, enquanto as políticas sociais à concessão de benefícios. Deste modo, a busca pela racionalização dos gastos públicos vai dando as políticas sociais uma outra configuração, no qual se perde de vista a lógica do direito e se assume a perspectiva da insuficiência de recursos orçamentários.

Pobreza, exclusão e subalternidade<sup>8</sup> configuram-se como indicadores de uma forma de inserção na vida social, de uma condição de classe e de outras condições reiteradoras das desigualdade (como gênero, etnia, procedência etc), expressando as relações vigentes na sociedade. São produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para os pobres um lugar na sociedade. Um lugar onde são desqualificados por suas crenças, seu modo de expressar-se e seu comportamento sócia, sinais de 'qualidades negativas' e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe, por sua condição social. Este lugar tem contornos ligados à própria trama social que gera a desigualdade e que se expressa não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social (YAZBEK, 2001, p. 34,35).

São essas algumas das questões que vão fomentando os debates sobre o papel do Estado e a questão social. Dizem respeito ao papel do Estado no campo das políticas sociais, está relacionado a amplitude das áreas de responsabilidade do Estado, e as novas formas de gerenciamento dos equipamentos público-estatais, que enfatiza a dimensão burocrático-administrativa do Estado.

O fato é que o projeto neoliberal foi forjando ao longo da historia novas formas de tratar a questão social. Na prática, estas formas aprofundam e ampliam as desigualdades sociais, eliminam a particularidade de direito, própria das políticas sociais e assistenciais, assim como, afetam também a igualdade no acesso.

Deste modo, torna-se evidente que o desenvolvimento das políticas sociais é intrínseco às demandas do capital. Essa relação decorre dos processos econômicos e políticos que marcaram e ainda assinalam a conjuntura socioeconômica do Brasil. Desta forma, é impulsionador deste quadro, um padrão econômico excludente, que gera uma sociedade incapaz de fazer valer seus direitos, e que favorece uma história de subordinação das políticas sociais à política econômica.

---

<sup>8</sup> Diz respeito à ausência de protagonismo de poder, expressando a dominação e a exploração. A subalternidade, assim como a exclusão, se expressa em amplo e diverso conjunto de perspectivas características, ações e interesses, pluralidade que configura um amplo leque de desigualdades, injustiças e opressões (YAZBEK, 2001, p. 34).

### 3.3 Estado e Educação no Brasil dos anos 1990: reforma local, fomento internacional

Dado o exposto acima, é no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que se constitui de forma mais sólida o modelo de gestão neoliberal. A este respeito Fiori (1997, p. 14), apresenta que “FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial”.

Vale acrescentar que depois do processo de impeachment de Fernando Collor em 1992, Itamar Franco assumiu a presidência com o encargo de alcançar efetivamente a estabilidade econômica e o controle das taxas inflacionárias. Neste intento, foi lançado em 1994 o Plano Real<sup>9</sup>, elaborado por um grupo de economistas coordenado pelo então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

Enquanto presidente, Fernando Henrique Cardoso elaborou através do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) - dirigido pelo então ministro Luís Carlos Bresser Pereira – uma ampla reforma na estrutura do Estado, com o objetivo de promover uma administração pública gerencial que desse sustentação e viabilidade a uma nova forma de organização estatal.

Conforme manifesta Pereira (1998, p. 60), os componentes e processos básicos da reforma do Estado dos anos 1990, que levariam ao que o autor chama de Estado Social-Liberal<sup>10</sup> do século XXI são estes:

a) delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e "publicização" (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal das serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta); b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional; c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente, d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma

---

<sup>9</sup> Implantado através de três fases, o Plano Real, enquanto medida econômica de caráter neoliberal, passou pelas seguintes etapas: Criação do Programa de Ação Imediata (PAI), implementação da Unidade Real de Valor (URV) e, finalmente, a circulação do real, a nova moeda do Brasil, à época.

<sup>10</sup> Segundo Pereira (1998, p. 59,60) seria social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.

melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Nestes termos, a reforma do Estado implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso articulou medidas legislativas, mudanças regulatórias e ações governamentais para uma reordenação estratégica do papel do Estado, que deveria passar de impulsionador do desenvolvimento para o de impulsionador da competitividade da economia. Para isso, transferiu patrimônio público para o mercado, mudou a relação do Estado com o mercado e a sociedade, considerando o Estado como complementar ao mercado.

Dado esse contexto, Draibe (2003, p.73) ao tratar a questão das políticas públicas durante o governo FHC apresenta que:

Seu núcleo [...] é constituído por três conjuntos ou eixos de programas – os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza –, articulados segundo as orientações e as prioridades do governo. Os primeiros, os programas sociais públicos – como as políticas de previdência social, saúde, educação, habitação e saneamento básico, trabalho e assistência social –, ocupam posição decisiva, sendo dupla a sua inserção na proposta: constituem um dos eixos centrais da política e, ao mesmo tempo, a sua reestruturação é apontada como condição necessária da estratégia global. Ou seja, a estratégia de desenvolvimento social repousaria, entre outras condições e desafios, na efetiva universalização dos serviços sociais públicos, na melhora da eficácia e da qualidade dos mesmos, no aumento do seu impacto redistributivo, daí a necessidade de sua reestruturação, segundo as diretrizes da descentralização, da elevação da participação social e das parcerias entre os níveis da federação e com a sociedade civil.

Draibe (2003), expressa que o segundo eixo se deu numa dinâmica em que, dentro de cada um dos programas universais (aqueles voltados para a garantia dos direitos universais estabelecidos pela Constituição de 1988), foram selecionados programas prioritários, compondo-se assim, um novo grupo de programas básicos. Essencialmente, quarenta e cinco programas de caráter prioritário foram apresentados, tendo sido elegidos como estratégicos diante da pobreza, da desigualdade social e também do novo padrão de crescimento em desenvolvimento.

O terceiro eixo programático é o de combate à pobreza, conforme as prioridades estabelecidas: redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar. Liderado pelo Programa Comunidade Solidária, foi concebido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade. Na sua frente pública e sob a ação supervisora da Secretaria Executiva, foram selecionados vinte programas a serem canalizados, em ação simultânea, aos segmentos sociais mais carentes, focalizados pelos critérios territorial (municípios) e de renda (familiar). Na sua frente não-governamental, o Conselho do Programa Comunidade Solidária foi entendido como um mecanismo de articulação entre o governo federal e a sociedade civil, visando à mobilização, ao

diálogo e à implementação de experiências inovadoras (DRAIBE, 2003, p. 74).

No campo educacional, as reformas efetivadas tiveram por fundamento os diagnósticos e proposições de órgãos multilaterais de financiamento, centrados na ideologia de desenvolvimento econômico que se dá por meio da promoção da qualidade e equidade na Educação (primária e secundária). Estas organizações atuam conjuntamente com os governos, fornecendo apoio técnico e financeiro para adequação estrutural e orientação das políticas setoriais.

No mesmo conjunto de medidas, a Declaração Mundial de Educação para Todos – Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, aprovada na Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien), na Tailândia, em 1990, estabeleceu um conjunto de objetivos<sup>11</sup> que deveriam ser alcançados até os anos 2000, sendo ao todo cento e cinquenta e cinco países e/ou representações a assumir os compromissos aqui definidos.

Com o intuito de dar continuidade ao debate sobre a política de Educação para Todos, iniciada na Conferência de Jomtien, em 1990, a Conferência de Cúpula de Nova Delhi, realizada na Índia, em 1993, com o patrocínio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Fundo das Nações para Atividades da População (UNFPA) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), reuniu os nove países mais populosos do terceiro mundo (Tailândia, Brasil, México, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria e Indonésia) para tratar das questões referentes à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

O conteúdo central da Declaração de Nova Delhi e de seu Guia de Ação expressa a urgente necessidade de assegurar às crianças, jovens e adultos o acesso à educação escolar, aqui compreendida como indispensável e fundamental fonte de conhecimento, e garantia de vida plena e produtiva, sendo conhecimento e cidadania elementos indissociáveis.

Durante a Conferência de Cúpula de Nova Delhi, foi apresentado pelo governo brasileiro o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), no qual aponta sete objetivos gerais de desenvolvimento da educação básica<sup>12</sup>.

---

11 Segundo a Declaração de Educação Mundial de Educação para Todos (1990), os objetivos firmados foram: satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem; expandir o enfoque; universalizar o acesso à educação e promover a equidade; concentrar a atenção na aprendizagem; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem e o fortalecer alianças.

12 Conforme o Plano Decenal de Educação (1993), os objetivos são os seguintes: satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho; universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento; ampliar os meios e o alcance da educação básica; favorecer um ambiente

[...] o Ministério da Educação e do Desporto coordenou a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), concebido como um conjunto de diretrizes políticas em contínuo processo de negociação, voltado para a recuperação da escola fundamental, a partir do compromisso com a equidade e com o incremento da qualidade, como também com a constante avaliação dos sistemas escolares, visando ao seu contínuo aprimoramento. O Plano Decenal de Educação, em consonância com o que estabelece a Constituição de 1988, afirma a necessidade e a obrigação de o Estado elaborar parâmetros claros no campo curricular capazes de orientar as ações educativas do ensino obrigatório, de forma a adequá-lo aos ideais democráticos e à busca da melhoria da qualidade do ensino nas escolas brasileiras (BRASÍLIA, 1997, p. 14).

Segundo aponta o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 (BRASIL, 2014)<sup>13</sup>, os compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien (1990), foram renovados na Cúpula Mundial de Educação, em Dakar, Senegal, nos anos 2000, quando as metas anteriormente estabelecidas foram avaliadas e redimensionadas, em consideração aos desafios do novo milênio.

Os cento e sessenta e quatro países presentes se uniram para propor uma agenda comum de políticas de Educação para Todos, tendo em vista o fortalecimento da cidadania e a promoção de habilidades difundidas como necessárias a um perfeito desenvolvimento humano e sustentável. Os seis objetivos estabelecidos na Cúpula Mundial de Educação, em Dakar, estão relacionados ao cuidado e educação na primeira infância; educação primária universal; habilidades de jovens e adultos; alfabetização de adultos; paridade e igualdade de gênero e qualidade da educação.

Em setembro dos anos 2000, acontece na sede da ONU (Organização das Nações Unidas), em Nova Iorque, a Cúpula do Milênio, no qual cento e oitenta e nove chefes de Estado e de governo assumiram o compromisso de erradicar a extrema pobreza até o ano de 2015. A partir da assinatura da Declaração do Milênio, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODMs) foram estabelecidos tendo em vista o alcance o meta colocada.

No Brasil, esses objetivos foram intitulados de "8 Jeitos de Mudar o Mundo", e comportam os seguintes pontos: erradicação da fome e da miséria; educação básica de qualidade para todos; igualdade entre sexos e valorização da mulher; redução da mortalidade

---

adequado à aprendizagem; fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso; incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação; estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional.

13 É um balanço dos avanços obtidos ao longo dos últimos 15 anos em relação a cada uma das seis metas de Educação para Todos. O documento permite avaliar o caminho seguido pelo país desde 2000, as políticas e os programas implementados e seus principais resultados. Tal relatório servirá de subsídio para a elaboração do relatório da América Latina e os relatórios das diversas regiões do mundo contribuirão para uma avaliação da situação do conjunto de países que participam desse compromisso (BRASIL, 2014, p. 7).

infantil; melhorar a saúde das gestantes; combater a AIDS, a malária e outras doenças; qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, e todos trabalhando pelo desenvolvimento.

Deste modo, o avanço rumo ao cumprimento dessas metas é acompanhado periodicamente por instituições multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio dos Relatórios de Monitoramento da Educação Para Todos (REPTs), encomendados desde 2002 pela UNESCO.

As recomendações formuladas por organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BM) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) têm promovido por meio de financiamentos e mediações políticas e econômicas, uma série de intervenções no sistema de governo dos diversos países ditos parceiros.

Outro importante organismo a atuar de forma efetiva nos rumos da reforma educacional no Brasil, foi a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que desde o início da década de 1990, assevera a “necessidade” de adequação da educação escolar ao processo de reestruturação produtiva, que se dará, sobretudo, com a flexibilização das relações de trabalho e com a automação.

Deste modo, compreender a lógica de funcionamento destes organismos internacionais, no caso da presente pesquisa nosso foco incidirá sobre o Banco Interamericano de Desenvolvimento, torna-se essencial para melhor compreendermos os impactos que as políticas neoliberais causam nas políticas educacionais no Brasil. Neste cenário, estes organismos constituem-se como instrumentos determinantes à reprodução e manutenção do capitalismo.

Tendo concluído os apontamentos acerca da reforma do Estado e da Educação, no capítulo a seguir abordaremos de forma contundente a história do Banco Interamericano de Desenvolvimento, seus objetivos, sua função, suas áreas de interesse, os empréstimos concedidos e especialmente seus princípios e valores que há décadas vem influenciando a Educação na América Latina e no Caribe.

Ademais, nosso estudo seguirá com defrontamento das propostas do BID para a Educação com as orientações do PNE (Plano Nacional de Educação), do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e do PCN (Plano Curricular Nacional), da 1ª a 4ª série, em 1997 e da 5ª a 8ª série, em 1998.

#### 4. DIRETRIZES DO BID PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

O BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) foi criado no ano de 1959, com sede em Washington, Estados Unidos, quando a Organização dos Estados Americanos redigiu seu acordo de fundação. A ideia de uma instituição para promover o desenvolvimento da América Latina surgiu na I Conferência Pan-Americana, em 1890, iniciativa pioneira para a criação de um sistema interamericano.

“O Grupo BID é constituído pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, pela Corporação Interamericana de Investimentos (CII) e pelo Fundo Multilateral de Investimentos (Fumin). A CII concentra financiamentos de médias e pequenas empresas, enquanto o Fumin promove o setor privado com investimentos e operações de cooperação técnica. Este tipo de investimento é sempre acompanhado de aporte técnico da instituição credora, tendo em conta a preocupação em garantir a boa conduta e liquidez dos países devedores” (FARIAS, 2014, p. 17).

Conforme as disposições do Banco, o propósito de criação do BID fundamentou-se no financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional, através da integração comercial na região da América Latina e Caribe. Sua atuação ocorre através de empréstimos, subsídios e cooperação técnica, e da realização de pesquisas.

Segundo o BID (1996, p. 5), “o Banco terá por objetivo contribuir para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social, individual e coletivo, dos países-membros regionais em vias de desenvolvimento”.

No tocante as suas funções, o BID (1996, p. 5), expressa que:

(a) Para atingir seu objetivo, o Banco exercerá as seguintes funções: (i) promover a inversão de capitais públicos e privados, para fins de desenvolvimento; (ii) utilizar seu próprio capital, os fundos que obtenha nos mercados financeiros e os demais recursos de que disponha, para financiar o desenvolvimento dos países-membros, dando prioridade àqueles empréstimos e operações de garantia que contribuam mais eficazmente para o crescimento econômico dos mesmos; (iii) estimular os investimentos privados em projetos, empresas e atividades que contribuam para o desenvolvimento econômico, e complementar as inversões privadas, quando não houver capitais particulares disponíveis em termos e condições razoáveis; (iv) cooperar com os países-membros na orientação da sua política de desenvolvimento, para uma melhor utilização de seus recursos, de forma compatível com os objetivos de uma maior complementação de suas economias e da promoção do crescimento ordenado de seu comércio exterior; e (v) prestar assistência técnica para o preparo, financiamento e execução de planos e projetos de desenvolvimento, inclusive o estudo de prioridades e a formulação de propostas sobre projetos específicos. (b) No desempenho de suas funções, o Banco cooperará, tanto quanto possível, com os setores privados que forneçam capital para investimentos, e com instituições nacionais ou internacionais.

O Banco Interamericano abrange na sua totalidade 48 países, sendo vinte e seis mutuários, aqueles que contraem empréstimos, todos da América Latina e do Caribe, e vinte e dois não mutuários, que são aqueles que concedem os empréstimos, entram com capital e tem poder de voto na Assembleia de Governadores do Banco e na Diretoria Executiva, segundo suas respectivas subscrições de capital.

Em termos de estrutura, o BID (1996, p. 24), expressa que “o Banco terá uma Assembleia de Governadores, uma Diretoria Executiva, um Presidente, um Vice-Presidente Executivo, um Vice-Presidente encarregado do Fundo e os demais funcionários e empregados que se considerem necessários”.

No que diz respeito as normas e condições para a concessão ou garantias de empréstimos, o BID (1996, p. 12, 13), apresenta que:

(a) O Banco poderá conceder ou garantir empréstimos de acordo com as seguintes normas e condições: (i) o solicitante deve submeter ao Banco uma proposta pormenorizada e os funcionários da instituição, após examinar o mérito da mesma, deverão apresentar por escrito um relatório no qual recomendem a proposta. Em circunstâncias especiais, a Diretoria Executiva, por maioria do total de votos dos países-membros, poderá exigir, na falta do mencionado relatório, que uma proposta lhe seja submetida para sua decisão; (ii) ao examinar um pedido de empréstimo ou garantia, o Banco tomará em consideração a capacidade do mutuário para obter o empréstimo de fontes privadas de financiamento, em condições que, na opinião do Banco, sejam razoáveis para o mutuário tendo em conta todos os fatores pertinentes; (iii) ao conceder ou garantir um empréstimo, o Banco terá devidamente em conta se o mutuário e seu fiador, se o houver, estarão em condições de cumprir com as obrigações que lhes impõe o empréstimo; (iv) o Banco verificará se a taxa de juros, os demais encargos e o plano de amortização são adequados ao projeto em questão; (v) ao garantir um empréstimo concedido por outros inversionistas o Banco receberá compensação adequada pelo risco em que incorra; e (vi) os empréstimos que o Banco conceda ou garanta serão destinados, principalmente, para o financiamento de projetos específicos, inclusive aqueles que façam parte de um programa nacional ou regional de desenvolvimento. Contudo, o Banco poderá conceder ou garantir empréstimos globais a instituições de desenvolvimento ou a entidades semelhantes dos países-membros, com o fim de que as mesmas facilitem o financiamento de projetos específicos de desenvolvimento cujas necessidades de financiamento não sejam, na opinião do Banco, suficientemente grandes para justificar sua supervisão direta. (b) O Banco não concederá financiamento a uma empresa situada no território de um país-membro, quando este fizer objeção ao financiamento.

O Banco Interamericano expressa que as atuais áreas de intervenção incluem três desafios de desenvolvimento (inclusão social e equidade, produtividade e inovação e integração econômica), e três temas transversais, igualdade de gênero e diversidade, mudança climática e sustentabilidade do meio ambiente, e capacidade institucional do Estado e Estado de direito.

Dados retirados do relatório, *La educación como catalizador del progreso: La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo*, expressam que:

Desde 1965, em que o BID aprovou seu primeiro empréstimo para educação, uma média de 5% ao ano da carteira do Banco foi investida na área. No mesmo período, um em cada cinco dólares investidos na área social foram destinados à escola para melhorar a educação na região. Embora o nível de investimento em educação como percentual do total emprestado e como percentual do valor alocado à área do parceiro permanecesse constante, uma análise mais detalhada de operações nesta área reflete importantes mudanças qualitativas. Estas mudanças são notáveis nos tipos de componentes de investimento incluídos e no nível educacional (primário, secundário etc.) para o qual estas operações apontam. A composição por categoria de investimento da carteira do BID em educação experimentou mudanças qualitativas muito claras ao longo do tempo. Por exemplo, embora o percentual de investimento em infraestrutura tenha permanecido relativamente constante (um em cada três dólares investidos em educação nos últimos oito anos foi alocado à construção de infraestrutura), o foco deste investimento mudou. Em vez de financiar a construção de novas infraestruturas, o investimento presente neste item dá preferência à renovação da infraestrutura já existente. O objetivo desta mudança qualitativa de ênfase é alocar a grande maioria dos recursos para infraestrutura para garantir que o acervo de infraestrutura seja adaptado às mudanças que as reformas educacionais foram sancionadas (como novos currículos, extensão da escolaridade obrigatória, pressões na demanda pré-escolar, secundária etc.) (BID, 1998, p. 10).

O BID (1998), destaca que em termos de equipamento e materiais, houve um importante crescimento o que reflete a importância que o Banco dá à compra, distribuição e uso de livros didáticos e guias de ensino e aprendizagem. Além disso, o Banco passou a financiar a aquisição e a atualização de equipamentos como televisores e computadores, para a promoção da educação à distância ou para experiências-piloto inovadoras que tiram proveito da tecnologia para melhorar a qualidade de ensinar.

A categoria de investimento que apresenta o crescimento mais acentuado é a correspondente à reforma e ao treinamento. As atividades de reforma incluem contribuições para consolidação e melhoria institucional. Sistemas de informação e sistemas de treinamento incluem professores e não professores cujas atividades podem potencialmente contribuir para melhorar o sistema educacional. A ênfase nos componentes da reforma e do treinamento faz parte do esforço do BID para desenhar programas mais "integrados" que possibilitem a implementação sincronizada de atividades que se reforçam mutuamente como treinamento, exames e incentivos. O objetivo final é tornar mais clara a conexão entre ensino e aprendizagem, a fim de tornar mais clara a ligação entre responsabilidades e realizações. Com base nesse objetivo, e especialmente após a Oitava Recomposição, a reforma curricular, por exemplo, conecta-se diretamente com outros componentes, como a produção de livros e materiais e o treinamento de professores. A preocupação em melhorar a cobertura está sendo gradualmente substituída pela preocupação em melhorar a qualidade. Esta mudança de foco é justificada dado que a região alcançou mais do que considerável progresso no sentido de aumentar a cobertura. Os empréstimos recentes do BID destinam-se a resolver problemas de cobertura da educação básica que ainda persistem. Projetos de políticas cujo objetivo é melhorar a cobertura sem sacrificar, ou mesmo melhorar, a qualidade do ensino (BID, 1998, p. 11).

O BID expressa que a América Latina e o Caribe melhoraram significativamente o acesso à educação em todos os níveis de ensino, da pré-escola ao pós-secundário. A contradição, no entanto, reside no fato de que a qualidade, considerada como fundamental

para o crescimento e o desenvolvimento econômico, se manifesta em níveis de aprendizagem ainda é baixos, desiguais e inadequados.

Conforme o Banco Interamericano, sistemas escolares com gastos mais eficientes também tendem a ter gastos mais equitativos. A eficiência e a equidade dos gastos poderiam ser melhoradas através de políticas escolares, como aumentar a transparência, promover políticas que aumentem a qualidade e o salário dos professores e assegurem que os recursos do sistema escolar provenham principalmente de fontes públicas.

Segundo o BID, esse é o sentido do seu apoio aos países da América Latina e do Caribe, promover um ensino e uma aprendizagem eficazes para todas as crianças e jovens da região.

A partir desta perspectiva, o BID apresenta cinco dados sobre a Educação. São eles: trabalhos com o governo em toda a região para a promoção de expectativas elevadas que orientam os serviços educacionais; apoio aos governos a fim de garantir que todos os alunos que entram no sistema estejam prontos para aprender; garantir que todos os alunos tenham acesso a professores qualificados; garantir que todas as escolas tenham recursos suficientes e sejam capazes de usá-las para aprender e garantir que todos os graduados tenham as habilidades necessárias para ter sucesso no mercado de trabalho e contribuir para a sociedade.

Tomando como fonte de análise o relatório do BID, Reforma de la educación primaria y secundaria en America Latina y el Caribe, de junho dos anos 2000, é possível observarmos com clareza os princípios que fundamentaram as diretrizes da reforma educacional implementada no Brasil.

Marcadas pela globalização e pela reestruturação produtiva que afetaram profundamente a concepção de educação, as reformas educacionais ocorridas no século XX são resultados das transformações sofridas pelo capitalismo a nível mundial. Agora, sob as orientações do paradigma neoliberal, a Educação assume a função de preparar a força de trabalho para atender as demandas do mercado.

O principal objetivo do apoio do BID ao ensino primário e secundário é melhorar a qualidade e a equidade. Quando necessário, o BID também apoia o aumento do acesso à educação, especialmente no nível secundário. As demandas atuais nos levam a esperar que os empréstimos do ensino médio sejam altos não apenas em termos de valores, mas também em número de operações [...]. No entanto, o ponto focal da reforma está dentro de cada país. O BID discernirá a situação de cada país, suas instituições e necessidades, bem como a variedade de condições econômicas e educacionais da região. Os empréstimos do BID terão como objetivo melhorar a qualidade e a equidade de acordo com as ações descritas acima. Entre essas ações está a retomada da importância da escola como uma esfera ativa de administração, inovação e responsabilidade social, através de maior autonomia, intensa participação da comunidade e, quando apropriado, descentralização e participação do governo local. O Banco aumentará seu apoio à formação de professores antes e durante o período do serviço, mas com foco em programas inovadores e na extensão dos

programas que são considerados custo-efetivos. Para este fim, programas de incentivo serão estabelecidos para atrair professores mais qualificados, análises serão realizadas e programas serão implementados para melhorar os incentivos e prestação de contas no nível da escola (BID, 2000, p. 3).

Outro relevante aspecto a ser observado é a relação estabelecida entre o BID e as demais agências internacionais (multilaterais), que intervêm diretamente tanto na política, e aqui nosso enfoque incide sobre a Educação, como na economia dos diversos países em processo de desenvolvimento econômico.

O BID estenderá sua cooperação com outras importantes instituições de apoio na área, como o Banco Mundial, o Banco de Desenvolvimento do Caribe, a UNESCO, a CEPAL, a UNICEF e a USAID<sup>14</sup>. O objetivo é identificar temas comuns e um programa de pesquisa, compartilhar informações, apoiar conjuntamente conferências e trabalho analítico, aproveitando a força relativa de cada uma dessas organizações. O BID também prestará atenção especial ao diálogo com ONGs que trabalham em colaboração com grupos de especialistas nacionais e grupos de interesse público, bem como com o crescente número de instituições privadas que atuam nas áreas de educação e publicação (BID, 2000, p. 4,5).

Sobre a ampliação da atuação do Banco Interamericano na América Latina e no Caribe no contexto de efetivação das reformas educacionais, o relatório aponta que:

O BID começou a conceder empréstimos para educação em 1965. Durante os anos 1980 e 1990, os empréstimos do BID foram direcionados principalmente para o ensino primário e secundário. Simultaneamente, o foco dos empréstimos evoluiu, indo desde o suporte à cobertura e expansão da educação até o interesse em melhorar a qualidade. Ou seja, transformou-se de uma abordagem limitada quase exclusivamente à construção e infraestrutura a uma preocupação explícita pela administração e pedagogia e do controle e vigilância centralizados a um sistema baseado na escola, com base na comunidade e nas abordagens, descentralizado. A evolução também é evidente em uma transferência do financiamento de projetos para o interesse por um amplo sistema de financiamento sustentável. O envolvimento do BID com o setor de educação também evoluiu de métodos descendentes de preparação e execução de programas para propostas mais participativas na prestação de serviços (BID, 2000, p. 6).

Segundo com o Banco Interamericano, as reformas educacionais devem sempre ser direcionadas para a melhoria da qualidade e da equidade. No tocante a qualidade, para o BID (2000, p. 11), “a definição mais importante é em termos de ‘resultados e aprendizagem’: a medida em que os alunos alcançam conhecimento e habilidades que a sociedade quer transmitir a eles. Esta definição não se refere apenas a habilidades acadêmico”.

Já no que se refere a equidade, o BID (2000, p. 13), leva em consideração que “com as políticas certas, não há contradição entre objetivos de qualidade, quantidade e equidade”. O objetivo aqui, segundo o Banco é assegurar que os estudantes de baixa renda tenham a possibilidade de frequentar escolas de boa qualidade.

O BID (2000), aponta cinco aspectos que segundo sua análise são pontos críticos

---

14 Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

na conjuntura da reforma educacional e demandam intervenção, tendo em vista o tratamento dos problemas de baixa qualidade e equidade – dado o fato de serem fatores que dificultam a efetivação do tipo ideal de Educação elaborado pelos organismos internacionais.

Os aspectos acima mencionados são: investimento na formação de professores; fornecimento de livros e materiais didáticos adequados; uso da tecnologia da informação para melhorar o ensino e atender às novas demandas do mercado de trabalho; reforma da gestão escolar com ênfase na autonomia, na responsabilidade e no trabalho de grupo, e concentração dos esforços no nível pré-escolar, especialmente para crianças de populações marginalizadas.

Em termos de estratégias e prioridades dos empréstimos concedidos pelo Banco Interamericano, o relatório apresenta que:

O BID está comprometido com o desenvolvimento de educação na região (**América Latina e Caribe**). Isso foi provado com obras mais do que com promessas. Dada a sua importância conhecida, espera-se que o BID forneça apoio em todos os níveis de ensino: ensino primário, secundário e superior e técnico, bem como desenvolvimento infantil e ciência e tecnologia. O Banco apoiará todos sectores da educação, embora não volte a fases anteriores em que a maioria dos empréstimos foram canalizados para o nível superior. Como consequência das necessidades quantitativas, empréstimos de educação são esperados secundário são altos em termos de quantidade, se não no número de operações (BID, 2000, p. 44,45, **grifo nosso**).

Como forma de garantir a qualidade, a implementação e sustentabilidade de seus projetos, o BID tem como proposta estimular um senso de propriedade de reforma educacional em clientes, beneficiários e proprietários interessados; levar análises setoriais e econômicas, a fim de conhecer os tópicos e as opções da reforma da educação e suas relações no contexto socioeconômico; analisar a capacidade institucional e de sustentabilidade, e criar instrumentos de monitoramento que sejam simples e ao mesmo tempo sólidos.

Para exercer o papel de liderança regional no ensino primário e secundário é obrigatório, entre outros elementos, identificar critérios e temas emergentes, buscar sua compreensão e, em seguida, alcançar consenso sobre estas questões, juntando-se e promover o intercâmbio com outras organizações desenvolvimento e com os países e encontrar fontes de financiamento. Em particular, quer agindo sozinho ou com os outros, o Banco apoiará a pesquisa aplicada, conferências, tanto presenciais como virtuais, viagens de estudo e programas de treinamento. O Banco identificou várias questões emergentes de importância crítica para a Educação primária e secundária. Alguns destes tópicos estão sendo estudados, enquanto o BID procura parceiros e fundos para outros. Quatro questões emergentes que são de particular importância são aqueles relacionados à tecnologia na educação, professores, avaliações e estatística e educação privada (BID, 2000, p. 48).

O Banco Interamericano identificou temas de fundamental relevância para o desenvolvimento da educação primária e secundária. Neste contexto, alguns destes temas estão sendo estudados enquanto o BID busca sócios para a abordagem dos outros. Os quatro

pontos de particular importância são aqueles relacionados à tecnologia na educação, aos professores, às avaliações e estatísticas e à educação privada (BID 2000).

Em relação à tecnologia, a região (**América Latina e Caribe**) precisa empreender projetos piloto e de desenvolvimento para abordar as necessidades educacionais a longo prazo com um forte foco no treinamento de professores e na preparação de programas para computadores ("software"). Com isso em mente, o Banco identificou a educação na escola secundária em ciências e em matemática como uma área crítica que precisa de melhoria. O BID iniciou o trabalho de planejamento em um projeto piloto regional para melhorar o aprendizado de matemática e ciência em escolas secundárias públicas, usando uma abordagem de aprendizagem por vários meios (por exemplo, computação, Internet, CD, rádio, televisão, impressão e treinamento professor cara a cara, etc.) (BID, 2000, p. 48, **grifo nosso**).

No tocante aos professores, o BID em conjunto com o Banco Mundial e o Dialogo Interamericano<sup>15</sup>, tem realizado uma série de estudos analisando formas de atrair professores mais qualificados (estudo de caso de programas treinamento bem-sucedidos), além de tratar de questões como: carreiras docentes, acompanhamento e supervisão de professores, o papel potencial dos sindicatos de professores para melhorar a qualidade e os salários dos professores.

A esse respeito, o BID (2000), ainda apresenta que esse tipo de trabalho deve continuar para definir boas práticas, sendo a melhor maneira de divulgar os resultados para legisladores e líderes, para converter o que hoje são ideias em programas financiados.

Com relação às estatísticas e avaliações educacionais, o Banco apoiou o "Laboratório de Medição Latino-Americana da Qualidade da Educação" da UNESCO / OREALC, que permitiu a quinze países latino-americanos compartilhar suas experiências sobre os resultados obtidos no teste comum de leitura e matemática feito por alunos da terceira série e quarto graus dos países participantes. Embora o apoio a este programa específico acabe em breve, a necessidade de cooperação e trabalho constante continuará. Para países da América Latina, será particularmente importante continuar compartilhando informações e experiências sobre esse assunto complexo, a fim de garantir que os resultados e outras ferramentas de medição realmente sirvam para melhorar a educação. Um elemento necessário específico para o futuro é fazer uma pesquisa aplicada para explorar fontes ricas de dados sobre esforços de avaliação nos níveis nacional e regional, bem como a construção de centros de excelência no campo da pesquisa educacional aplicada e avaliação. Outra atividade fundamental para o futuro é desenvolver estatísticas comparativas, usando um sistema de avaliação simples de "cadernos de notas", a fim de observar o progresso na educação primária e secundária, de modo que um sistema estatístico nacional e internacional possa ser criado com dados existentes e futuros. Será particularmente importante observar o progresso na redução da repetição (BID, 2000, p. 49).

Ao tratar da educação privada, o BID se compromete em estudar a possibilidade de financiamento de alguns custos em todos os níveis de ensino privado, ao passo que a

---

15 O Diálogo Interamericano foi fundado em 1982, por iniciativa do banqueiro David Rockefeller. A instituição aproxima líderes públicos e privados por todas as Américas para debater os problemas dos hemisférios e as oportunidades de desenvolvimento econômico, tudo dentro do receituário neoliberal. A Inter-American Dialogue, é mantida por colaborações de indivíduos, governos e fundações que ajudam a apoiar seus programas e fornecem renda operacional essencial. É composto por cidadãos oriundos dos EUA, Canadá, México, América do Sul e Caribe.

equidade é tomada como condição para que isso aconteça. Esta alternativa se apresenta pelo fato de que “em alguns casos, os subsídios parciais permitem que o setor privado forneça aos clientes carentes maior eficiência e custos mais baixos do que o setor público” (BID, 2000, p. 49).

Será necessário realizar um trabalho analítico para identificar e avaliar as diferentes maneiras em que o setor público pode apoiar o ensino privado, a fim de ampliar o alcance dos fundos públicos, aumentar a concorrência e garantir a equidade, bem como desenvolver novos instrumentos recursos financeiros para o Banco. [...]. Dadas as necessidades e disponibilidade limitada de recursos, o Banco continuará a estender sua cooperação com outros atores importantes na área, especialmente o Banco Mundial, UNESCO, CEPAL, UNICEF e USAID, por meio da identificação de temas comuns e uma agenda de pesquisa, compartilhando informações, apoiando conferências e trabalho analítico e capitalizando a força relativa de cada uma dessas organizações. O banco esforçar-se-á para aderir a um diálogo aberto com ONGs que trabalham com questões educacionais, incluindo grupos como o Diálogo Interamericano, o Centro de Pesquisa e Educação para o Desenvolvimento (CIDE) e grupos de interesse público em educação em nível nacional, bem como o crescente número de instituições privadas que operam em educação e publicações (BID, 2000, p. 49).

Aqui, o BID (2000, p. 50), ainda expressa que, os “empréstimos para educação tornaram-se operações complexas, com componentes muito mais vulnerável do que os empréstimos de infraestrutura”. Neste sentido, há a percepção, tanto dentro como fora do Banco, que os instrumentos financeiros disponíveis não são adequados para lidar com a nova geração de empréstimos em educação, sendo o ciclo de preparação demasiado longo.

Feitas estas considerações, tomando a premissa de articulação entre a reforma do Estado (implementada em um contexto de crise do capital), os ajustes no campo educacional e o BID, o que se tem de forma muito concreta é que a Educação vai sendo dissociada de seu fundamento ontológico e passa a assumir uma função meramente mercadológica; passa a ser instrumento de reprodução e manutenção do capital.

Deste modo, o processo de redefinição do papel do Estado a partir da efetivação da reforma, cria toda uma estrutura de acolhimento das propostas das agências internacionais (multilaterais) para as políticas educacionais não só no que concerne a sua concepção mas principalmente no que se relaciona ao seu financiamento, tendo em vista o fato de que as políticas públicas educacionais adotadas pelo Estado estão voltadas para a lógica do neoliberalismo com a racionalização de recursos.

#### **4.1 O BID como agente da reforma**

Ao analisarmos o relatório do BID, *La educación como catalizador del progreso: La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo*, de abril de 1998, apresentaremos a

partir daqui algumas das ações e posicionamentos do BID para a reforma da Educação na América Latina e no Caribe, tendo em vista o alcance da plenitude econômica.

Conforme o BID (1998), a reforma da Educação é impulsionada por preocupações que dizem respeito ao crescimento, a produtividade, a competitividade mundial e a equidade social. Para o Banco, depois de mais de dez anos de reformas econômicas orientadas para o mercado, o baixo nível de instrução da maior parte da força de trabalho e as grandes disparidades que se observam nas oportunidades sociais e econômicas entre os indivíduos, continuam prejudicando o potencial de desenvolvimento da região.

Mesmo considerando os avanços alcançados na redução das taxas de analfabetismo, nas questões relacionadas a igualdade de gênero e no acesso à educação primária, o BID (1998), apresenta neste relatório quatro aspectos de significativa relevância que ainda precisam de tratamento. São eles: a aprendizagem, a educação para a cidadania, a equidade e a preparação dos jovens para o mercado de trabalho.

Segundo o BID (1998), ao longo de três décadas, e em particular nos anos de 1990, sua participação no setor da Educação evoluiu parcialmente, passando de métodos verticais na preparação execução de programas, para uma abordagem mais participativa na execução dos serviços. Ao mesmo tempo, mudou seu enfoque quase exclusivo nas problemáticas de construção e infraestrutura, para uma atenção mais explícita aos aspectos gerenciais e pedagógicos da política educacional.

Nessa dinâmica, o BID (1998), examina no referenciado documento, alguns dos desafios enfrentados pela região e ilustra as formas pelas quais busca apoiar os esforços para superá-los. São eles: as instituições, a informação, os docentes, a tecnologia e o financiamento. Cada um deles está diretamente ligado a um ou mais dos principais objetivos de melhorar a qualidade, equidade e realização educacional.

Os incentivos corretos e a estrutura administrativa são uma exigência de um sistema escolar eficaz e responsável nas comunidades onde opera. A prestação de contas, no entanto, será praticamente impossível sem informações claras confiáveis e oportunas sobre como as instituições de ensino estão fornecendo educação e a que custo estão fazendo isso. Obviamente, os professores são a chave para qualquer reforma que ocorra, uma vez que, em última instância, eles são os que atuarão na sala de aula e devem necessariamente estar em condições de produzir os melhores resultados possíveis, seja por meio de treinamento, incentivos, ambiente escolar ou apoio pedagógico. O ensino, por sua vez, não pode ser concebido exclusivamente através das linhas tradicionais de recursos de sala de aula: a educação a distância deve ser adicionada, através de processos de ensino apoiados por rádio e televisão, mais o potencial ainda largamente inexplorado de interconectividade e computadores, que já está se tornando em uma parte importante do cenário educacional da região. Por tudo isto, será necessário um volume substancial de recursos: não apenas recursos adicionais, mas também uma melhoria decisiva o uso eficiente dos recursos já disponíveis, que muitas vezes ficam presos em sistemas que não são voltados para a

eficiência ou a consciência de custos. Finalmente, a reforma não ocorrerá sem uma efetiva liderança e ampla participação da sociedade (BID, 1998, p. 2, 3).

Para o BID (1998), é necessário incorporar deliberadamente nos processos de reforma o diálogo político e o desenvolvimento ativo dos grupos interessados na reforma educacional, como um pré-requisito para sua visibilidade política e sua viabilidade a longo prazo. Deste modo, o Banco participa ativamente de todas essas frentes e continua tendo forte presença apoiando os governos da região em seus esforços para melhorar os sistemas educacionais.

### Desafios da América Latina e Caribe

<p>Instituições e incentivos</p>	<p>O BID (1998), descreve que a autonomia escolar constitui o centro de importantes esforços de reforma, tanto no nível primário como no secundário. Esta é uma tendência regional que vale a pena estimular. “Não faltam abordagens inovadoras à autonomia e à descentralização, muitas delas apoiadas pelo BID [...]. O tema subjacente dessas reformas é o da responsabilidade. Frequentemente, os sistemas educacionais altamente centralizados estão fora de sintonia com as necessidades das comunidades locais. Diretores de escola, professores e associações de pais, por sua vez, não têm voz sobre como as escolas são administradas e supervisionadas. Estas são apenas responsáveis por uma autoridade educacional distante que raramente tem as informações necessárias para tomar decisões importantes e, em qualquer caso, tem pouca capacidade ou motivação para fazê-lo. As reformas que estão sendo realizadas dão maior autonomia e opções aos funcionários da escola. A autonomia permite que eles respondam melhor aos desafios institucionais e melhor atendam às necessidades das partes interessadas finais, estudantes e seus pais. Desta forma, o sistema educacional pode assumir a responsabilidade de produzir os resultados prometidos. A descentralização pode fornecer a aplicação necessária em favor de uma melhor responsabilização. Embora não esteja necessariamente vinculada à autonomia, pode ser necessária uma maior descentralização para estimular o processo de autonomia escolar e quebrar a inércia burocrática que impede maior iniciativa e inovação” (BID, 1998, p. 3, 4).</p>
	<p>Em termos de valorização da informação na política educacional, o BID (1998, p. 5), apresenta que “[...] apoiou a reforma destinada a</p>

<p>O valor da informação na política educacional</p>	<p>melhorar a coleta, análise e disseminação de informações educacionais. O suporte será fornecido para substituir ou atualizar os sistemas de informações educacionais existentes. Um exemplo é o programa para fortalecer a gestão da educação na Colômbia. Esses esforços serão abrangentes. Além de promover a coleta, o fornecimento oportuno e o uso de dados-chave – incluindo a aprendizagem dos alunos – os sistemas devem explorar as relações causais por meio da pesquisa. O BID estimulará a participação de países em testes internacionais, como o TIMSS<sup>16</sup>, e em futuros estudos do IEA<sup>17</sup> sobre educação e leitura cívica. O Banco também apoiará a cooperação nesse campo entre os países, mediante a provisão de financiamento para o intercâmbio internacional de pessoal e experiências.</p>
<p>Os professores, parceiros na reforma</p>	<p>O BID (1998, p. 6), expõe que: “[...] apoiou fortemente os esforços das autoridades governamentais para melhorar a qualidade do corpo docente. Atualmente, um em cada cinco professores da região recebeu ou espera receber treinamento financiado pelo BID. Além disso, quase todos os projetos de educação que estão em execução neste campo contêm componentes de treinamento. No entanto, tanto dentro como fora do Banco existe uma insatisfação generalizada com o impacto desta formação, o que leva à procura de novas abordagens para o desenvolvimento de professores. Ao mesmo tempo, o BID está realizando pesquisas sobre temas como salários, incentivos e carreiras de professores, que deverão lançar alguma luz sobre as futuras medidas políticas. Esforços desse tipo são necessários para identificar alternativas e boas práticas.</p>
	<p>O BID (1998) apresenta que, a tecnologia e o gerenciamento de informações são cada vez mais fundamentais para o desenvolvimento econômico e social. Desse modo, é imperativo reformar os sistemas educacionais para que eles promovam habilidades cognitivas de alto nível, estimulem a pesquisa e os modos de operação baseados em</p>

16 O Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) é uma avaliação internacional do desempenho dos alunos do 4.º e do 8.º anos de escolaridade em matemática e em ciências, desenvolvida pela IEA. Desde 1995 o TIMSS é realizado de quatro em quatro anos com a finalidade de gerar informação sobre o desempenho dos alunos e sobre os contextos em que estes aprendem. A IEA destaca a relevância que essa informação pode ter para a decisão e o acompanhamento de reformas curriculares e de práticas de ensino em matemática e em ciências.

17 A IEA (Associação Internacional para Avaliação do Desempenho Educacional) é uma cooperativa internacional de instituições de pesquisa nacionais, agências governamentais de pesquisa, acadêmicos e analistas que trabalham para pesquisar, entender e melhorar a educação em todo o mundo.

<p>A Tecnologia didática e suas perspectivas</p>	<p>projetos, e apoiem estilos de trabalho que envolvam uma maior colaboração. O conhecimento de tecnologia é equiparado a leitura e a matemática como uma das habilidades essenciais para o sucesso. O BID (1998, p. 7), assevera que “em todas as suas iniciativas, o BID apoia a tecnologia por meio de seus projetos, cooperação técnica e compartilhamento de informações. Esse compromisso é refletido em projetos como os realizados em Barbados, no Brasil e em El Salvador. Em seus projetos de educação e treinamento, o BID identificará alternativas tecnológicas eficientes e econômicas. Também apoiará iniciativas regionais em coordenação e cooperação, e está considerando apoiar uma iniciativa regional para aumentar os padrões de aprendizagem, especialmente em matemática e ciências, através da tecnologia”.</p>
<p>Disponibilidade de recursos e arranjos de financiamentos</p>	<p>O BID (1998), expressa que as regras ou procedimentos distorcidos de alocação orçamentária resultam em uma falta sistemática de livros didáticos e materiais de ensino, e professores mal remunerados. “Os níveis mais baixos de educação com financiamento insuficiente coexistem com instituições públicas de ensino superior que têm amplo financiamento. Nesse processo, os alunos e os pais têm muito pouca voz na maneira como os recursos são destinados. O papel do Banco: A modificação dos problemas de alocação de recursos e financiamento é um requisito básico da reforma educacional, e o Banco está apoiando essa mudança através de seus empréstimos. Não só em volume de recursos que destina à educação, mas também através dos esforços para melhorar a administração e os regimes de incentivo para o uso de recursos pelas partes interessadas. A tendência recente de considerar a educação não apenas como uma responsabilidade pública do governo, mas de toda a sociedade, permite novos arranjos de financiamento. A utilização de recursos privados para a educação e o deslocamento de subsídios à oferta para subsídios à demanda são inovações importantes neste campo” (BID, 1998, p. 8).</p>

No tocante as instituições e os incentivos, a ressalva feita pelo BID (1998), diz respeito ao fato de que, a descentralização apresenta riscos, como a perda de controle das políticas pelas autoridades nacionais e o aumento das desigualdades inter-regionais. No entanto, muitas burocracias governamentais mostraram uma maior capacidade de limitar a inovação do que de corrigir práticas inadequadas na escola ou na sala de aula.

Segundo o Banco, o problema, então, é estabelecer incentivos que promovam inovação, juntamente com mecanismos que garantam melhor responsabilização e melhor

desempenho. A consecução desses objetivos pode exigir a redefinição do papel do governo. Uma atuação mais efetiva deste último é necessária ao se tratar da definição de normas, formulação de políticas, informação e avaliação, para complementar o fortalecimento das escolas a nível local.

No que diz respeito a tecnologia da informação, Segundo o BID (1998), esta desempenha um papel importante no processo de mudança educacional, expandindo o acesso a novas informações, facilitando a pesquisa e atraindo o interesse e a atenção dos alunos. Além disso, através da tecnologia, a educação pode atingir populações que normalmente estão fora do alcance das instituições tradicionais.

A observação feita pelo BID (1998), se refere ao fato de que a tecnologia não se constitui como panaceia. A combinação de tecnologia e educação em larga escala geralmente cria novos problemas. Consequentemente, a tecnologia deve ser cuidadosamente introduzida na educação, sempre começando com o problema educacional que deve ser abordado e, em seguida, concentrando-se na definição de objetivos e conteúdo, buscando gerar consenso, fornecendo treinamento e incorporando os feedback's.

No tocante a disponibilidade de recursos e financiamentos, para o BID (1998), as distorções na maneira como os recursos são administrados têm consequências para a equidade. Alunos com históricos socioeconômicos relativamente altos tem acesso à universidade, enquanto os de famílias pobres não tem a mesma possibilidade, em razão da falta de auxílio financeiro. A educação rural obtém menos recursos. As classes média e alta abandonam a educação pública, enquanto a brecha na qualidade da educação entre os poucos privilegiados e a população em geral amplia.

Um outro relevante aspecto abordado pelo BID (1998) neste relatório diz respeito as medidas para facilitar la reforma (o diálogo político, o "marketing social" e formação de consenso). O Banco declara que, uma reforma educacional efetiva não pode ser imposta por decreto de cima para baixo. Os formuladores das políticas precisam se adaptar à realidade cambiante durante a implementação da reforma. Cada país tem um ponto de partida particular, baseado em sua história, sua cultura e o nível de corporativismo de seus principais grupos. Todos esses fatores afetam diretamente os resultados da reforma educacional.

A reforma também requer liderança, embora isso raramente seja suficiente para garantir seu sucesso. Os líderes devem construir consenso entre burocratas e empregadores, sindicatos e opinião pública, diretores e professores, bem como entre pais e alunos. Esses participantes acabarão sendo os únicos a interpretar e aplicar as reformas. Para ter sucesso, a reforma deve buscar o comprometimento e a participação das partes interessadas. Participação e compromisso político são forças importantes que sustentam o sucesso da mudança educacional. Portanto, "marketing

social" e atenção ao processo de diálogo sobre políticas e construção de consenso são componentes importantes dos esforços de reforma. Uma lição importante é que a reforma não pode ser abordada de longe. Embora o BID ou qualquer outra agência multilateral possa contribuir para o processo de construção de consenso, o sucesso da reforma está na iniciativa local (BID, 1998, p. 9).

Deste modo, “na medida em que a educação se torna uma prioridade para os governos e a sociedade, e a inovação prolifera, o BID detém uma posição única para desempenhar um papel na coleta, sistematização e disseminação de boas práticas. no campo da reforma educacional. Nessa função, o Banco pode divulgar os casos e fracassos de sucesso em benefício de cada nova tentativa de enfrentar os desafios de melhorar os níveis de ensino, equidade e educação na região” (BID, 1998, p. 9).

Outra importante questão abordada neste relatório, é a evolução dos empréstimos por níveis de educação. A esse respeito, o BID (1998, p. 11), apresenta que:

De uma perspectiva histórica, os empréstimos do Banco em apoio à educação evoluíram consideravelmente desde a aprovação do primeiro empréstimo que incluía componentes relacionados à educação. Esses componentes, transformados em empréstimos para 1965, apoiavam o ensino superior; O apoio à formação de professores e à educação técnica e profissional tornou-se evidente a partir de 1967. Os investimentos do Banco Mundial na educação refletiam a ideia de que os recursos limitados disponíveis para a educação deveriam ser alocados aos centros de excelência existentes e previsíveis nos países mais desenvolvidos, contribuindo assim para as necessidades regionais e nacionais; o apoio aos países mais pobres e menores foi reservado para o aprimoramento institucional e o desenvolvimento da liderança. A concentração no ensino superior e no ensino técnico e profissional permaneceu ininterrupta até 1976. [...]. As tendências evidentes desde a aprovação do primeiro empréstimo para o ensino primário (1967) destacam o aumento gradual deste, em comparação com o ensino superior e a formação profissional. Os investimentos no ensino primário cresceram a uma taxa anual de quase três vezes a taxa de investimento geral do Banco no setor de educação.

Conforme o BID (1998), semelhante ao crescimento do número de matrículas no ensino primário registrado na década de 1970, a região experimenta neste período um aumento no número de matrículas no ensino médio. O avanço dessa tendência justifica a nova ênfase nos empréstimos para o ensino médio e também sugere a capacidade do Banco para abordar a questão da educação pós-secundária.

Como consequência da maior cobertura e maior progresso dos estudantes no nível primário, muitos países estão experimentando um grande aumento na demanda pelo ensino médio. O BID está se ajustando rapidamente a essa tendência. Os empréstimos para o ensino primário estão mostrando sinais de nivelamento na carteira do Banco até 1998. Embora os investimentos do Banco em educação ainda estejam concentrados no ensino primário (42% do total de empréstimos e 59% do financiamento de empréstimos atualmente em execução), esses investimentos parecem ter atingido o pico em 1994, com um total de US\$ 773 milhões. Em 1996, não foram concedidos empréstimos para o ensino primário: no mesmo ano, o Banco concedeu o primeiro empréstimo para o ensino secundário. Os empréstimos para a educação primária foram retomados em 1997, mas a educação secundária e profissional representou mais de 80% dos empréstimos do ano. Tendo em vista a recente aprovação da nova estratégia do BID para o ensino superior, o nível terciário

deverá receber uma atenção renovada do Banco no futuro próximo (BID, 1998, p. 12).

Feitas estas prévias considerações sobre o BID, torna-se evidente que a trama neoliberal em torno da concepção de que pobreza é resultado da pouca escolarização, traz consigo um aparente cuidado com o progresso educacional dos países pobres e considerados em desenvolvimento, mas fundamenta-se no fato de que a Educação na sociedade capitalista porta uma enorme carga ideológica de reprodução do capital.

#### **4.2 Materialidade da proposta do BID na política educacional no Brasil**

A intervenção dos organismos internacionais nas políticas educacionais é exercida por meio das mediações com os governos locais. Sendo estes, conhecedores das necessidades e desafios de suas regiões, contribuem para a fundamentação e implantação de reformas que estejam de acordo com as ideias desses organismos.

O ajuste ou “concertación” traduz-se por três estratégias articuladas e complementares: desregulamentação, descentralização e autonomia e privatização. A desregulamentação significa sustar todas as leis: normas, regulamentos, direitos adquiridos (confundidos mormente com privilégios) para não inibir as leis de tipo natural do mercado. No caso brasileiro, para a reforma constitucional, a reforma da previdência e a reforma do Estado, o fulcro básico é de suprimir leis, definir bases de um Estado mínimo, funcional ao mercado. A descentralização e a autonomia constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos ou serviços. Por fim, a privatização fecha o circuito do ajuste. O máximo de mercado e o mínimo de Estado. O ponto crucial da privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo do Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte etc.) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos (FRIGOTTO E CIAVATTA, 2003, p. 106).

De acordo com Frigotto e Ciavatta (2003), é possível encontrar o sentido do projeto educativo do governo de Fernando Henrique Cardoso quando este é articulado ao projeto de ajuste da sociedade brasileira às demandas do grande capital. Imersa nesta lógica, as demandas da sociedade são substituídas por medidas produzidas por especialistas, tecnocratas e técnicos que definem as políticas de cima para baixo e de acordo com os princípios do ajuste.

A ausência de uma efetiva política pública, com investimentos no campo educacional, compatíveis com o que representa o Brasil em termos de geração de riqueza, vai conduzindo a medidas paliativas que reiteram o desmantelamento da educação pública em todos os seus níveis. Uma das estratégias utilizadas por alguns estados para diminuir os custos na educação básica tem sido a utilização do telensino, mediante compra de pacotes do Telecurso 2000 da Rede Globo de Televisão. A dimensão talvez mais profunda e de consequências mais graves situa-se

no fato de que o Governo Fernando H. Cardoso, por intermédio do Ministério da Educação, adotou o pensamento pedagógico empresarial e as diretrizes dos organismos e das agências internacionais e regionais, predominantemente a serviço desse pensamento como diretriz e concepção educacional do Estado. Trata-se de uma perspectiva pedagógica individualista, dualista e fragmentária coerente com o ideário da desregulamentação, flexibilização e privatização e com o desmonte dos direitos sociais ordenados por uma perspectiva de compromisso social coletivo. Não é casual que a ideologia das competências e da empregabilidade esteja no centro dos parâmetros e das diretrizes educacionais e dos mecanismos de avaliação. (FRIGOTTO E CIAVATTA, 2003, p. 108).

Nesta conjuntura, temos uma série de ações que marcaram a Educação brasileira a partir da reforma do Estado na década de 1990. Dentre os marcos históricos que orientaram a Educação no Brasil citamos, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), em 1996; o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), também em 1996; o PCN (Plano Curricular Nacional), da 1ª a 4ª série, em 1997 e da 5ª a 8ª série, em 1998 e o PNE (Plano Nacional de Educação), em 1998.

No que concerne a LDB, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação define e regulariza a organização da educação brasileira com base nos princípios presentes na Constituição. A primeira LDB foi criada em 1961, seguida por uma versão em 1971, que vigorou até a promulgação da mais recente em 1996.

No título I (da Educação) da LDB, verificamos que:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. § 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. § 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (BRASILIA, 2017, p. 8).

De um modo mais geral, em termos de princípios e fins da Educação (título II), a LDB expressa que “a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Lei nº 9.394/96, art. 2).

No que se refere à Educação básica (capítulo II, seção I), esta “por finalidades desenvolver o educando, assegurando-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania, e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (Lei nº 9.394/96, art. 22) e organiza-se nos níveis fundamentais e médio (art. 24).

A segunda finalidade, expressa no art. 22 da Lei, fornecer ao educando “meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”, apresenta-se como uma instância complementar à cidadania no sentido de realizar, pela educação, algumas das condições básicas para o exercício consciente da cidadania política. Neste sentido, a educação básica da escola brasileira depara-se com problemas que incorporam e

ultrapassam o âmbito nacional e o escolar porque dizem respeito à história e à cultura do país e à reprodução econômica em todo o planeta, apesar de suas particularidades locais (FRIGOTTO E CIAVATTA, 2003, p. 100).

Conforme Frigotto e Ciavatta (2003, p. 109), “a estratégia do Governo Cardoso de subordinar as reformas educativas, no plano organizativo e pedagógico, ao projeto de ajuste econômico-social fica evidente já pela repulsa ao projeto de LDB construído a partir de mais de 30 organizações científicas, políticas e sindicais, congregadas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”.

O infindável processo de tramitação da LDB e as centenas de emendas e destaques<sup>11</sup> feitos pelos parlamentares da base de governo, em verdade, eram uma estratégia para ganhar tempo e ir implantando a reforma educacional por decretos e outras medidas. O pensamento dos educadores a sua proposta de LDB não era compatível com a ideologia e com as políticas do ajuste e, por isso, aqueles foram duramente combatidos e rejeitados. Foi por isso, também, que o projeto de LDB oriundo das organizações dos educadores, mesmo sendo coordenado, negociado e desfigurado pelos relatores do bloco de sustentação governamental, foi rejeitado pelo governo. Todas as decisões fundamentais foram sendo tomadas pelo alto, pelo Poder Executivo, por meio de medidas provisórias, decretos ou por leis conquistadas no Parlamento mediante o expediente da troca de favores. A demora do governo para aprovar projeto substitutivo do senador Darcy Ribeiro, que desfigurava o projeto dos educadores que tramitava na Câmara, também nada teve de inocente. Tratava-se de uma estratégia para, ao mesmo tempo, ir transformando esse substitutivo em projeto adequado aos interesses do governo e ir impondo sua política de ajuste pontual e tópico no campo educacional. [...]. Poderíamos dizer, sem exagero, que a nova LDB é uma espécie de *ex-post* cujo formato, método de construção e conteúdo se constituem em facilitador para medidas previamente decididas e que seriam, de qualquer forma, impostas (FRIGOTTO E CIAVATTA, 2003, p. 109, 110).

Em prosseguimento, tomando como base de investigação o Plano Nacional de Educação (PNE), em termos de orientações gerais, o documento apresenta que o “plano estabelece prioridades que contemplam a diminuição das desigualdades sociais e regionais, a universalização da formação escolar mínima compatível com as necessidades da sociedade democrática moderna, a elevação global do nível de escolaridade da população e a melhoria geral da qualidade do ensino, baseado numa nova pedagogia do sucesso escolar” (BRASÍLIA, 1998, p. 13).

A respeito do estabelecimento das prioridades, o PNE ainda apresenta que:

As prioridades do Plano Nacional de Educação decorrem do consenso nacional que está incorporado na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A primeira prioridade consiste na garantia de oferta de Ensino Fundamental obrigatório de oito séries, assegurando o ingresso e a permanência a de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola. Esta prioridade se desdobra em três outras: - o esforço para assegurar que todas as crianças concluam as oito séries do ensino fundamental, adquirindo a formação escolar mínima para o exercício da cidadania, para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna e para a empregabilidade; - a adequação do processo pedagógico às necessidades e carências da população escolar; - a promoção de formação inicial e continuada de professores em conformidade com as necessidades do ensino. A segunda prioridade consiste no

resgate da dívida social acumulada, garantindo a educação fundamental a todos que não tiveram acesso a ela na idade adequada ou que não lograram concluí-la. Essa meta incorpora, de forma ampliada, a determinação constitucional de erradicação do analfabetismo, entendendo que a alfabetização deve ser interpretada no seu sentido mais amplo, isto é, como domínio de instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. Envolve ainda a formação do cidadão responsável e consciente de seus direitos. Essa prioridade está incorporada na questão da Educação de Jovens e Adultos, que merece uma atenção especial neste Plano Nacional de Educação. A terceira prioridade reside na ampliação do acesso aos níveis educacionais anteriores e posteriores ao Ensino Fundamental, envolvendo, desta forma, a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação Superior. [...]. Colocou-se também como prioridade, por se constituir instrumento indispensável para a gestão do sistema educacional, o desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informações e de avaliação em todos os níveis e modalidades do ensino (BRASÍLIA, 1998, p. 13,14).

Aqui tomamos como ponto de convergência uma colocação do BID, extraída do relatório, *La educación como catalizador del progreso: La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo*, em que é possível averiguar os princípios e diretrizes que marcaram o processo de formulação e implementação das políticas educacionais brasileiras.

A reforma da educação é impulsionada por preocupações com o crescimento, a produtividade e a competitividade global, bem como preocupações com a equidade social. Após mais de uma década de reformas econômicas voltadas para o mercado, o baixo nível de educação da maioria da força de trabalho e as grandes disparidades encontradas nas oportunidades sociais e econômico entre os cidadãos continuam a minar o potencial de desenvolvimento da região. Apesar dos avanços substanciais na redução do analfabetismo, na melhoria da igualdade de gênero e no acesso ao ensino primário, o trabalho pendente ainda é considerável: a aprendizagem, a educação para a cidadania, a equidade e a preparação [...] (BID, 1998, p. 1).

Em termos de acesso à escola, o Plano Nacional estabelece que este não deve ser compreendido apenas como a “garantia de vagas nas redes de ensino, mas a oportunidade de uma formação adequada aos interesses e necessidades das diferentes faixas etárias, assim como, nos níveis mais elevados, às necessidades da própria sociedade, em termos de pessoal qualificado para suprir as demandas da sociedade complexa. Incluem-se, nesta concepção, tanto as demandas do mercado de trabalho como as necessidades de formação de lideranças científicas e tecnológicas, artísticas e culturais, políticas e intelectuais, empresariais e sindicais” (BRASÍLIA, 1998, p. 14).

Ao tratar das metas, o PNE expressa que:

As prioridades estabelecidas em termos dos diferentes níveis educacionais desdobram-se em metas que contemplam não apenas os objetivos a serem atendidos, mas as condições necessárias para a sua realização. Além das metas referentes aos diversos níveis de ensino, contemplam-se também outras que perpassam o sistema no seu conjunto ou atendem necessidades específicas de segmentos da população: a formação de professores, essencial para assegurar a qualidade do ensino em todos os níveis; o desenvolvimento e plena utilização das novas tecnologias educacionais, tanto para suprir carências do sistema regular de ensino presencial, através da oferta de recursos pedagógicos extremamente eficazes, como para democratizar o acesso à

educação formal e informal pela educação a distância; a educação indígena, a fim de assegurar os direitos constitucionais dessas populações; a educação especial, de forma a garantir o efetivo acesso ao processo educativo por parte de crianças que se encontram hoje marginalizadas no sistema. Finalmente, o Plano contempla ainda metas referentes à gestão e ao financiamento do sistema, que constituem os instrumentos indispensáveis para sua execução (BRASÍLIA, 1998, p. 14, 15).

Neste ponto destacamos o disposto pelo BID ao tratar da utilização da tecnologia na Educação na América Latina e no Caribe.

Uma publicação recente do BID [...] resume a situação atual da tecnologia na educação. Resumidamente, o registro latino-americano no uso de rádio e televisão em educação e treinamento à distância é impressionante. O México opera sua Telesecundaria há muitos anos, com vários milhões de graduados. A Rede Globo do Brasil e seu antecessor, o Telecurso 2000, oferece um programa de Graduação em Educação Geral (GDE) para jovens adultos, através do qual milhões de estudantes pobres concluíram o ciclo do ensino médio. CENAMEC, na Venezuela, atinge milhares de estudantes através de um programa eficaz de educação por rádio. Avaliações de programas de transmissão interativa na Nicarágua, Venezuela e Bolívia, bem como as avaliações anteriores da Telesecundaria, demonstraram que estes programas são muito eficazes de acordo com os custos. Tanto a pesquisa quanto a experiência na região e em outras partes do mundo levam a conclusão de que é importante fortalecer o investimento em educação a distância por rádio e televisão. A Educação a distância torna possível estender a educação a populações distantes, que seriam caras de se alcançar por meio da educação convencional, e facilitar o treinamento de grupos de pessoas em habilidades específico (como a formação de professores no serviço). Neste último caso, um instrutor bem qualificado pode ensinar de um local central um grande número de alunos ou trabalhadores em tarefas especializadas. Para estes meios, a educação e a formação podem ser alargadas de qualidade razoável para populações que, de outra forma, receberiam uma educação mais fraca ou não teriam acesso à educação (BID, 2000, p. 19, 20).

No âmbito da estratégia de elaboração do PNE, o relatório apresenta que:

A fim de garantir que o documento preliminar expressasse não a visão particular do Ministério da Educação, mas aquela que tem permeado as manifestações de todas as entidades envolvidas com a educação, incorporando o consenso já atingido, foram utilizados, na elaboração do projeto, documentos recentes que resultaram de ampla discussão nacional. O mais importante deles foi o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da UNESCO constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento inicial (BRASÍLIA, 1998, p. 15, 16).

O PNE ainda destaca que neste processo foram de suma importância os documentos que resultaram da participação do Brasil em eventos como: a Conferência de Cúpula de Nova Delhi, Índia, 1993; a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, Egito, 1994; a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, Dinamarca, Copenhagem, 1995; a 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, Beijing, China, 1995; a Afirmação de Aman. Jordânia, 1996; a 45ª Conferência Internacional da UNESCO, Genebra, Suíça, 1996 e a Declaração de Hamburgo, Alemanha, 1997.

Quanto ao Ensino Médio, o PNE apresenta que “considerando o processo de modernização em curso no país, o Ensino Médio tem um importante papel a desempenhar. Tanto nos países desenvolvidos quanto nos que lutam para superar o subdesenvolvimento, a expansão do Ensino Médio tem sido um poderoso fator de formação para a cidadania e de qualificação do trabalhador” (BRASÍLIA, 1998, p. 35).

Essa qualificação não significa necessariamente ensino técnico (embora este seja importante), mas se processa também pela formação geral, pelo aprofundamento do domínio da língua, da matemática, das ciências, tanto as exatas quanto as humanas, bem como pelo aprendizado de uma língua estrangeira, notadamente a inglesa ou espanhola. É justamente em virtude disto que, no caso brasileiro, é particularmente preocupante o reduzido acesso ao Ensino Médio, muito menor que nos demais países latino-americanos em desenvolvimento (BRASÍLIA, 1998, p. 35).

Ao estabelecermos o comparativo, o BID (2000, p. 7), aponta que “uma boa educação consiste não apenas na boa aprendizagem dos temas, mas também em instrução que estimule uma maior consciência das regras básicas de cidadania e relações sociais, cuja prática deve ser iniciada no nível da escola. Mas pouco é conhecido na região e a tarefa de inculcar esses valores nos alunos não é realizada com energia.”

O número reduzido de matrículas no Ensino Médio não se explica pela falta de interesse do Poder Públicos em atender as demandas, dado o fato de que “a oferta de vagas na 1ª série do Ensino Médio tem sido consistentemente superior ao número de egressos da 8ª série do Ensino Fundamental”, deste modo, “a exclusão ao Ensino Médio deve-se às baixas taxas de conclusão do Ensino Fundamental, que, por sua vez, estão associadas à baixa qualidade do ensino, da qual resultam os elevados índices de repetência e evasão. Por essa razão, a expansão necessária do Ensino Médio deve estar vinculada ao aumento da taxa de sucesso escolar do Ensino Fundamental” (BRASÍLIA, 1998, p. 35).

As metas de expansão da oferta e de melhoria da qualidade do Ensino Médio devem estar associadas às de formação, capacitação e valorização do magistério [...]. Reconhece-se que a carência de professores da área de ciências constitui problema fundamental, que prejudica a qualidade do ensino e dificulta tanto a manutenção dos cursos existentes quanto a sua expansão (BRASÍLIA, 1998, p. 37).

No que diz respeito à Educação de jovens e adultos, o PNE destaca que “as profundas transformações que vêm ocorrendo, em escala mundial, em virtude do fenômeno da globalização e da acelerada mudança tecnológica, alteraram as concepções tradicionais relativas à Educação de Jovens e Adultos” (BRASÍLIA, 1998, p. 41).

Nos países desenvolvidos, a Educação de Jovens e Adultos é considerada hoje como educação permanente, oferecida a toda a população, qualquer que seja o grau de escolarização anterior, e tem como objetivo o contínuo desenvolvimento de capacidades e competências necessárias para enfrentar as transformações culturais, científicas e tecnológicas que repercutem inclusive no mercado de trabalho. No

Brasil, é necessário assumir uma atitude diversa, pois a Educação de Jovens e Adultos precisa estar orientada, prioritariamente, para o resgate da dívida social em matéria de educação. Os deficit do atendimento no Ensino Fundamental resultaram, ao longo dos anos, num grande número de jovens e adultos que não tiveram acesso ou não lograram terminar o Ensino Fundamental obrigatório. Constitui um direito constitucional dessa população o acesso a essa formação, e isto representa um desafio que só poderá ser vencido com uma estratégia de política educacional que envolva ampla mobilização da sociedade (BRASÍLIA, 1998, p. 41).

O PNE ainda salienta que “para serem eficazes, as políticas devem ser formuladas a partir de um conceito ampliado de alfabetização. Não se trata apenas de ensinar a ler e escrever. Para inserir esta população no exercício pleno da cidadania e ampliar suas oportunidades de colocação no mercado de trabalho, a alfabetização deve compreender a oferta de uma formação equivalente, pelo menos, às quatro séries iniciais do Ensino Fundamental” (BRASÍLIA, 1998, p. 42).

No tocante à Educação tecnológica e a formação profissional, o PNE apresenta “que a formação para o trabalho, hoje, exige níveis cada vez mais altos de escolarização geral, não podendo ficar reduzida à aprendizagem de algumas habilidades técnicas, o que não impede o oferecimento de cursos de curta duração voltados para a adaptação do trabalhador às oportunidades do mercado de trabalho, associados à promoção de níveis crescentes de escolarização regular. Finalmente, há um consenso de que a Educação Profissional não pode ser concebida apenas como uma modalidade de Ensino Médio, mas deve se constituir como educação continuada para toda a população economicamente ativa, que precisa ser permanentemente readaptada, reciclada e aperfeiçoada” (BRASÍLIA, 1998, p. 45, 46).

Foi proposta uma ampla reforma do atual sistema público de Educação Profissional, à qual está associada a reforma do Ensino Médio. A reforma é dupla. De um lado, permite, no ensino médio regular, uma parte diversificada no currículo, na qual podem ser oferecidas disciplinas que preparem para o trabalho e que possam ser aproveitadas no curso de habilitação profissional que venha a ser cursado nas escolas técnicas ou centros de formação profissional, independentemente de exames específicos. Essas disciplinas podem também propiciar o ingresso imediato do aluno no mercado de trabalho, em ocupações do setor terciário da economia. De outro, permite a oferta de cursos técnicos concomitantes ao ensino médio regular, podendo o aluno também optar por cursá-los após o Ensino Médio (BRASÍLIA, 1998, p. 46).

Neste sentido, o PNE aponta que suas metas estão direcionadas para a implantação da reforma e para a integração das iniciativas e tem como principal objetivo a generalização das oportunidades de formação para o trabalho, mencionando, de forma especial, o trabalhador rural.

Ao tomarmos as considerações do BID (1998, p. 11, 12), verificamos que:

Semelhante ao crescimento do número de matrículas no ensino primário registrado na década de 1970, a região agora experimenta um aumento no número de matrículas no ensino médio. A evolução dessa tendência justifica a nova ênfase nos

empréstimos para o ensino médio e também sugere que o Banco esteja preparado para abordar a questão da educação pós-secundária. Desse ponto de vista, as novas operações que apoiam reformas na educação profissional e técnica devem ser consideradas. Os projetos atuais nesse nível refletem a preocupação do Banco em fornecer educação técnica de qualidade aos menos propensos a acessar o ensino superior. Esses projetos também apoiam os esforços para implementar modelos inovadores que visem integrar o mais alto nível de ensino médio ao ensino superior.

No que se refere à Educação superior, o PNE indica que “o ensino superior enfrenta, no Brasil, sérios problemas, que se agravarão se o Plano Nacional de Educação não estabelecer uma política que promova sua renovação e desenvolvimento. O primeiro problema a ser enfrentado diz respeito à necessidade de prever sua ampliação” (BRASÍLIA, 1998, p. 49).

No conjunto da América Latina, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à Educação Superior, mesmo quando se leva em consideração o setor privado. Assim, a porcentagem de matriculados no ensino superior brasileiro em relação à população de 18 a 24 anos é de menos de 12%, comparando-se muito desfavoravelmente com os índices da Argentina (40%), do Chile (20,6%), da Venezuela (26%) e mesmo da Bolívia (20,6%). O nível de desenvolvimento industrial e tecnológico do Brasil exige uma expansão acelerada desse nível de ensino, especialmente porque o crescimento foi muito reduzido nos últimos quinze anos. [...]. O Plano Nacional de Educação precisa levar em consideração a questão da relação entre ensino público e ensino privado, dado que a contribuição deste último sempre foi muito elevada neste nível de ensino, ao contrário do que acontece nos demais. A expansão não pode ser realizada exclusivamente pela ampliação do setor privado. A manutenção de universidades de pesquisa, que constituem suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País, não se realizará sem o fortalecimento do setor público. Não há, por outro lado, possibilidade de expansão que dispense a colaboração das instituições privadas. Deve-se assegurar, portanto, o equilíbrio entre os setores público e privado no processo de expansão (BRASÍLIA, 1998, p. 49).

Ao tomarmos como paralelo a disposição do BID (1998, p. 4), a esse respeito, vemos que para o Banco:

A necessidade de reexaminar o ensino superior decorre do rápido crescimento do número de estudantes observados em todos os países da região e o aumento concomitante do número e tipo de instituições de ensino. Estas tendências exigem que sejam tomadas medidas para melhorar a capacidade de resposta das instituições tradicionais face às necessidades e prioridades, ligar novas instituições e mercados de trabalho, e melhorar os padrões de qualidade de cursos e programas oferecidos por instituições públicas e privadas. A existência de melhores sistemas de avaliação e acreditação e uma maior ligação entre instituições e comunidades é tão importante no caso do ensino superior como no ensino primário e secundário.

Acerca da formação de professores e valorização do magistério, o PNE esclarece que “a melhoria da qualidade do ensino, indispensável para assegurar à população brasileira o acesso pleno à cidadania e uma inserção nas atividades produtivas que permita a constante elevação do nível de vida, constitui um compromisso da nação. Esse compromisso, entretanto, não poderá ser cumprido sem a valorização do magistério, uma vez que os docentes constituem o centro de todo o processo educacional” (BRASÍLIA, 1998, p. 65).

Ao estabelecermos o comparativo com as deposições do BID (1998, p. 5), é possível constatar os pontos de congruência entre ambos. “A reforma não é possível sem a participação e apoio de professores e organizações que expressam suas preocupações. Afinal, são os professores que colocam as inovações em prática na sala de aula. Para ensinar efetivamente, os professores devem não apenas conhecer o conteúdo do que ensinam, mas também devem ter acesso às técnicas pedagógicas mais eficazes”.

A valorização do magistério inclui: uma formação profissional que assegure o domínio tanto dos conhecimentos a serem oferecidos e trabalhados na sala de aula como dos métodos pedagógicos necessários ao bom desempenho escolar; um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo; jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada escolar dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula; um salário condigno, competitivo em termos de outras posições no mercado de trabalho, abertas a candidatos com nível equivalente de formação. Essas condições precisam ser supridas pelos sistemas de ensino. Além delas, há outras que dependem de uma conscientização do próprio professor: trata-se da dedicação para com os alunos, do respeito que lhes é devido como cidadãos em formação, do interesse pelo trabalho e da integração colaborativa na equipe escolar. Assim, a valorização do magistério depende tanto da garantia de condições adequadas de formação, trabalho e remuneração quanto da exigência de uma contrapartida em termos do desempenho satisfatório, pelo docente, das atividades educativas. Há que se prever, portanto, sistemas de ingresso, promoção e, eventualmente, afastamento da carreira docente, que levem em conta tanto a realidade das condições de trabalho como a avaliação do desempenho dos professores (BRASÍLIA, 1998, p. 65).

No que diz respeito à formação inicial, o PNE expressa que existe um consenso “quanto à necessidade de promover uma profunda reformulação tanto da habilitação para o magistério em nível de 2º grau como das atuais licenciaturas” (BRASÍLIA, 1998, p. 65).

A questão da formação inicial compreende dois pontos cruciais. O primeiro deles consiste na relação entre teoria e prática, que, defendida por todos os educadores, jamais conseguiu se concretizar nos cursos de formação. O outro ponto, que se manifesta de modo muito claro nas universidades, consiste no divórcio que existe entre a formação pedagógica e a formação nas disciplinas, isto é, no campo de conhecimentos específicos que serão socializados e trabalhados na sala de aula. Esse divórcio, representado pelo paralelismo entre bacharelado e licenciatura, constitui uma espécie de pecado original da formação de professores para o 3º grau, que se agravou com a reforma de 1968, em virtude do desmembramento das antigas Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras em Faculdades ou Institutos independentes. Criaram-se, assim, Faculdades de Educação isoladas dos departamentos que ministram a formação em disciplinas. Além disso, o ambiente acadêmico contribuiu para que as Faculdades de Educação vissem seu papel muito mais como centro de pesquisa e de formação de especialistas (administradores, orientadores pedagógicos, etc.) do que, propriamente, como uma escola profissional para formação de professores. A Lei de Diretrizes e Bases, ao instituir os Institutos Superiores de Educação, contribuiu para a renovação do processo de formação de docentes, rompendo a dicotomia bacharelado-licenciatura. Caberia também a estes Institutos a formação de especialistas que constituem parte integrante dos profissionais do ensino (BRASÍLIA, 1998, p. 65, 66).

Conforme Brasília (1998), no tocante a habilitação para o magistério em nível de

2º grau, com a última reforma do ensino o antigo Curso Normal foi descaracterizado, introduzindo a separação entre a formação geral e a específica, fato que já ocorria nas licenciaturas. Deve-se observar que, apesar da ênfase atribuída pela Lei de Diretrizes e Bases à formação em nível superior, não se pode esquecer da formação em nível médio, que será, por muito tempo, necessária em muitas regiões do país. É necessário dizer também que, a formação em nível médio pode cumprir três funções essenciais: a primeira é o recrutamento para as licenciaturas; a segunda, a preparação de pessoal auxiliar para creches e pré-escolas; e a última, servir como centro de formação continuada.

É preciso considerar o fato de que não existem modelos normatizadores para a formação, em nível superior, dos professores das séries iniciais do Ensino Fundamental. Se este já é inadequado para a formação de docentes para as séries superiores, o modelo das licenciaturas é inviável para as séries iniciais, uma vez que esse nível de ensino exige um professor polivalente, com conhecimentos muito diversificados. Neste sentido, a LDB ao levar em consideração este problema prevê a criação das Escolas Normais Superiores, para as quais é necessário estabelecer um mínimo de diretrizes (BRASÍLIA, 1998).

Estas considerações levam a análise a outra questão que é a da formação em serviço, no qual os estados já vem desenvolvendo uma intensa atividade, assim como o próprio Governo Federal. É necessário, então, avaliar os resultados obtidos e difundir iniciativas nesse sentido entre os municípios. Neste sentido, a melhoria da formação inicial não resolve a questão fundamental de oferecer qualificação adequada aos professores em exercício, muitos dos quais não possui a formação mínima exigida pela LDB (BRASÍLIA, 1998).

No que diz respeito ao salário, a aprovação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que simultaneamente redistribui recursos entre estados e municípios de acordo com o número de alunos atendidos e estabelece um aporte adicional de recursos da União para os estados mais pobres, vinculando percentuais para o pagamento do salário dos docentes, deve contribuir, de modo significativo, para a elevação do nível da remuneração do Ensino Fundamental. Resta, entretanto, reajustar os salários dos docentes dos demais níveis de ensino de forma correspondente, o que exigirá um grande esforço de racionalização no uso dos recursos disponíveis por parte do sistema de ensino. É indispensável, entretanto, que níveis mais elevados de remuneração correspondam a exigências maiores de qualificação profissional e de desempenho. Trata-se, justamente, da criação de novas carreiras, as quais devem se constituir como pontos de partida para novas contratações, tendo também como objetivo a assimilação gradual dos atuais docentes mediante aumento de sua qualificação (BRASÍLIA, 1998, p. 68).

Ao observarmos as colocações do BID (2000, p. 16, 17), acerca da formação de professores, o Banco apresenta que:

A formação de professores na região é caracterizada por padrões baixos, baixa aprendizagem dos temas e falta de treinamento prático. Houve tentativas recentes em vários países da região para elevar as exigências educacionais mínimas dos professores dos níveis secundário ao superior. Mas, embora isso tenha resultado em professores melhor treinados, em muitos casos a educação que recebem ainda é de baixa qualidade e somente há um aumento nos custos. Ao exigir uma formação mínima no ensino superior, o conteúdo prático da formação de professores é geralmente enfraquecido porque o contato de futuros professores com os alunos. A formação de professores em países avançados integra conteúdos (em ciências, matemática, estudos sociais, língua) com habilidades pedagógicas flexíveis adaptadas às múltiplas formas de aprender e resolver problemas que as crianças têm. Para os países da América Latina, isso significa que a reforma da formação de professores deve enfatizar a aptidão administrativa nas salas de aula e o ensino de disciplinas e disciplinas do conhecimento, bem como aumentar o conhecimento sobre os assuntos. De igual importância é oferecer-lhes oportunidades de intervir pessoalmente conhecimentos em abordagens práticas e para exercitar o que aprendem na capacidade de professor-aluno

Conforme o BID (2000), a maioria dos professores latino-americanos, cuja formação pedagógica foi deficiente já estão integrados ao sistema de ensino. Uma situação particularmente desafiadora, que muitas vezes é esquecida, é treinar professores para que eles ensinem em áreas rurais remotas, onde geralmente há apenas um professor por escola. Para resolver esse problema, em alguns países (Guatemala, Chile e Equador, entre outros), formaram recentemente “círculos de qualidade” e “redes de treinamento” que permitem aos professores estabelecerem contatos uns com os outros e trocar experiências.

Este tipo de formação de professores em serviço – que está bem focado, adapta-se a diferentes contextos e está organicamente ligado aos esforços para melhorar o ensino – é muito diferente do treinamento em serviço que está sendo realizado até agora na região e deve ser distinguido dele. O treinamento de serviço que existe hoje, em geral, não é caracterizado por causa de um vínculo orgânico, por isso raramente é praticado em salas de aula (BID, 2000, p. 17).

Em termos de condições de trabalho e incentivos, o BID (2000, p. 17) determina como fundamento que:

Sem melhorar as condições de ensino, é inútil melhorar a formação de professores já que eles não serão capazes de implementar efetivamente seu treinamento. A deterioração das condições de trabalho, a falta de atenção ao desenvolvimento profissional, a má concepção de incentivos para um excelente desempenho, distorções práticas de supervisão e instalações físicas deterioradas contribuem para a baixa qualidade do ensino, absenteísmo e pouco tempo que se dedica ao ensino nas salas de aula.

No tocante a Educação a distância e tecnologias educacionais, o Plano Nacional de Educação expressa que:

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao estabelecer que o Poder Público incentivará o desenvolvimento de programas de Educação a Distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, introduziu uma abertura de grande alcance para a política educacional. Os desafios educacionais existentes podem ter, na Educação a Distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia no processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados. Além do mais, os

programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral. O País já conta com inúmeras redes de televisão e rádio educativos no setor público. Paralelamente, há que se considerar a contribuição do setor privado, que tem produzido programas educativos de boa qualidade, especialmente para a televisão. Na verdade, porém, é preciso ampliar o conceito de Educação a Distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação – as já conhecidas e as que estão por surgir – possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação. O entusiasmo existente com relação aos materiais audiovisuais não deve, entretanto, levar a descuidar da qualidade do material escrito, parte integrante e essencial para a eficácia desta modalidade de educação, o que nem sempre é observado nas iniciativas que vêm sendo tomadas (BRASÍLIA, 1998, p. 71).

Existem inúmeras iniciativas neste setor. Embora sejam iniciantes, concretizam um trabalho em regime de cooperação, capaz de elevar a qualidade e aumentar o número de programas produzidos e apresentados. O sistema se depara também com a falta de uma rede informatizada que permita o acesso a todos programas existentes. No grupo da oferta de programas para formação a distância, há certamente que se permitir a expansão das iniciativas (BRASÍLIA, 1998).

Os programas educativos e culturais devem ser incentivados dentro da lógica geral da liberdade de imprensa, consagrada pela Constituição Federal, embora sujeitos a padrões de qualidade que precisam ser observados não somente pelos órgãos governamentais, mas também pelos próprios produtores através de um sistema de autorregulamentação. Ao se tratar dos cursos regulares que dão direito a certificados ou diplomas, a regulamentação e o controle de qualidade por parte do Poder Público são indispensáveis e devem ser rigorosos (BRASÍLIA, 1998).

As possibilidades da Educação a Distância são particularmente relevantes quando analisamos o crescimento dos índices de conclusão do Ensino Fundamental e Médio. Cursos a distância ou semipresenciais podem desempenhar um papel crucial na oferta de formação equivalente ao nível fundamental e médio para jovens e adultos insuficientemente escolarizados. Importa destacar, ainda, que a Lei de Diretrizes e Bases considera a Educação a Distância como um importante caminho para a formação e capacitação de professores em serviço. Numa visão prospectiva, de prazo razoavelmente curto, é preciso aproveitar melhor a competência existente no ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação e iniciar um projeto de Universidade Aberta que dinamize o processo de formação de profissionais qualificados de forma a atender às demandas da sociedade brasileira. As tecnologias utilizadas no Ensino a Distância não podem, entretanto, ficar restritas a esta finalidade. Elas constituem hoje um instrumento de enorme potencial para o enriquecimento curricular e melhoria da qualidade do ensino presencial. Para isto, é fundamental equipar as escolas com multimeios, capacitar os professores para utilizá-los e integrar a informática na formação regular dos alunos (BRASÍLIA, 1998, p. 72).

A política do Ministério da Educação, nesse setor, tem buscado priorizar a atualização e o aperfeiçoamento de professores para o Ensino Fundamental e o enriquecimento do instrumental pedagógico disponível para esse nível de ensino. Nesta

dinâmica, a criação da TV Escola e o fornecimento de equipamentos tecnológicos aos estabelecimentos escolares, constituíram relevantes realizações neste campo de atuação. A TV Escola deverá relevar-se como um importante instrumento de orientação para os sistemas de ensino no que diz respeito à adoção dos Novos Parâmetros e Diretrizes Curriculares. Também estão em fase de iniciação os treinamentos que orientam os professores a utilizar sistematicamente a televisão, o vídeo e o rádio como instrumentos pedagógicos auxiliares (BRASÍLIA, 1998).

A utilização de novas tecnologias nas escolas deve considerar ainda a utilização de computadores para esta finalidade. Isto inclui a disponibilidade de programas, a oferta de equipamento básico de informática e o treinamento de professores para utilizar esta nova ferramenta. O Ministério da Educação e os estados são parceiros necessários para o desenvolvimento da informática nas escolas de Ensino Fundamental e Médio. Os recursos provenientes do Salário Educação, conjugados a empréstimos externos, deverão financiar esta política. As iniciativas que vêm sendo tomadas tanto pelo Ministério da Educação como por algumas secretarias estaduais de educação, utilizando as tecnologias, métodos e técnicas de educação a distância para melhorar a qualidade dos cursos presenciais, deverão ser ampliadas para a Educação Superior. Neste nível, ainda, cursos a distância poderiam aumentar a capacidade institucional de oferta presencial e melhorar substancialmente a sua qualidade. Uma referência especial cabe à incorporação dos multimeios nos cursos de formação de professores – Escola Normal, Pedagogia e Licenciaturas. É fundamental que as tecnologias sejam incorporadas ao projeto pedagógico e ao cotidiano desses cursos, instrumentalizando o futuro professor no uso das novas linguagens na educação, promovendo sua difusão por todo o sistema educacional (BRASÍLIA, 1998, 72,73).

Ao tomarmos as disposições do Banco Interamericano acerca da Educação à distância encontramos as seguintes considerações:

Tanto a pesquisa quanto a experiência na região e em outras partes do mundo levam a conclusão de que é importante fortalecer o investimento em educação a distância por rádio e televisão. A educação a distância possibilita estender a educação a populações distantes, que seriam caras de se alcançar por meio da educação convencional, e facilita o treinamento de grupos de pessoas em habilidades específicas (como a formação de professores no serviço). Neste último caso, um instrutor bem qualificado pode ensinar, a partir de um local central, um grande número de alunos ou trabalhadores em tarefas especializadas. Por esses meios, Educação e treinamento de qualidade razoável podem ser estendidos às populações que de outra forma eles receberiam uma educação mais fraca ou não teriam acesso à educação (BID, 2000, p. 19, 20).

Segundo o BID (2000), a tecnologia fornece elementos muito eficazes para intensificar a educação. São eles: programas e práticas de exercício, programas de orientação, jogos educativos, simulações e animações usados para explicar princípios científicos e de processamento de palavras com programas de ortografia incorporados e sinônimos. Deste modo, o advento da internet proporciona outras formas de obter informações para a realização de pesquisas e estudos.

O desafio apresentado pelos computadores e pela Internet para os educadores da região é transformá-los em um instrumento para fortalecer as habilidades dos alunos

A nova tecnologia deve ser usada para fortalecer as habilidades cognitivas de alta ordem, a maneira de enfrentar os problemas (de uma forma mais inquisitiva) e para incentivar a abordagem do projeto e estilos de trabalho mais cooperativos. A experiência indica que esta é uma estrada difícil e demorada, que tem mais a ver com a reforma da escola do que com a tecnologia como tal. Consequentemente, a região deve investir em uma ampla variedade de programas-piloto que procurar usar a tecnologia da informação para elevar a qualidade da aprendizagem nas escolas, especialmente no nível secundário. É muito possível que, dentro de cinco anos, a eficiência aumente dependendo do custo dessas tecnologias na América Latina. Daí a importância de começar a desenvolver experimentos controlados utilizando novos programas e novas abordagens na formação de professores (BID, 2000, p. 20).

Conforme o BID (2000), é importante não começar a procurar soluções diretamente na tecnologia, mas iniciar estabelecendo os objetivos e definindo os problemas educacionais para posteriormente procurar o sistema de ensino/aprendizagem mais eficaz com base nos custos. Estes devem incluir uma variedade de tecnologias que não necessariamente têm que ser as mais avançadas. Para obter sucesso dentro da escola, qualquer reforma baseada no uso da tecnologia deve ser parte integrante do sistema educacional, ter um forte apoio das instâncias mais altas do sistema e a aceitação de professores (que também devem entender a tecnologia).

Tornando ao Plano Nacional de Educação, o relatório em suas conclusões finais reitera que, “com base nestas considerações que o PNE deverá se tornar o elemento essencial de direcionamento e articulação das políticas educacionais entre os diferentes níveis de governo, permitindo a continuidade e organicidade que constituíram a motivação primordial da exigência constitucional para sua elaboração” (BRASÍLIA, 1998, p. 85).

Realizadas estas análises acerca do Plano Nacional de Educação, tomamos neste ponto alguns dos elementos do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), para apontar as medidas adotadas pelo governo no tratamento dos problemas relacionados ao ensino fundamental público.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e sua regulamentação está na Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e no Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando, a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar. A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) no País, ao subvincular uma parcela dos recursos a esse nível de ensino. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização dos recursos correspondentes, promovendo a partilha de recursos entre o Governo Estadual e os Governos Municipais de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino (BRASÍLIA, 1998, p. 1).

Conforme sua regulamentação, os recursos do FUNDEF devem ser destinados exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e, particularmente, na valorização do seu magistério.

O Fundo é composto, basicamente, por recursos dos próprios Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, acrescidos de uma parcela de recursos novos, originários da União. As receitas do Fundo são constituídas de 15% do: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; e Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp. [...] recebem recursos do Fundo os Estados e Municípios que oferecem atendimento em rede de ensino fundamental regular e que tenham alunos cadastrados no censo escolar do ano anterior. Não são computadas, para efeitos do Fundo, as matrículas na Educação Infantil (creche e pré-escola) e no Ensino Médio (antigo 2º grau), nem do Ensino Supletivo (BRASÍLIA, 1998, p. 1, 2).

Em termos de Recursos destinados à remuneração do magistério, que corresponde ao mínimo de 60% do FUNDEF:

Seguindo orientações constantes da Resolução nº 03, de 08.10.97, do Conselho Nacional de Educação, nesta rubrica poderão ser realizadas, no âmbito do ensino fundamental (regular, especial, indígena ou supletivo): despesas com remuneração dos professores (inclusive os leigos) e dos profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção, administração, planejamento, inspeção supervisão e orientação educacional, estando estes profissionais em exercício em uma ou mais escolas da respectiva rede de ensino. É importante destacar que a cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação ao profissional integrante de Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto o regido pela Consolidação da Leis do Trabalho – CLT, inclusive antes da implantação do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Durante os primeiros 5 anos de vigência da Lei 9.429/96, ou seja, entre 1997 e 2001, é permitida a utilização de parte dos recursos dessa parcela de 60% do FUNDEF na capacitação de professores leigos, sendo essa utilização definida pelo próprio governo (estadual ou municipal) de acordo com suas necessidades. Assim, é permitida a cobertura de despesas relacionadas à formação dos professores, de modo a torná-los habilitados ao exercício regular da docência. Por fim, é recomendável que cada município procure orientações junto ao respectivo Tribunal de Contas (Estadual ou Municipal) a que esteja subordinado, com o objetivo de obter, se for o caso, orientações sobre o tratamento a ser aplicado, no âmbito da respectiva Unidade Federada, no que tange à definição dos profissionais que poderão ser pagos com a parcela de 60% do FUNDEF. Esta recomendação decorre do fato de alguns tribunais, no entendimento e aplicação da norma legal, limitarem, com os 60% dos recursos do FUNDEF, apenas a cobertura das despesas com remuneração de professores (BRASÍLIA, 1998, p. 3).

No que diz respeito as outras Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, correspondente ao máximo de 40% do FUNDEF:

Deduzida a remuneração do magistério (contemplada com os 60% do FUNDEF), o restante dos recursos (correspondente ao máximo de 40%) deverá ser utilizado na cobertura das demais despesas previstas no art. 70 da Lei n 9.393/96 (LDB), que permite: “remuneração e aperfeiçoamento de demais profissionais da educação” - Sendo alcançados por esta classificação os profissionais do ensino fundamental que atuam no âmbito do respectivo sistema de ensino (estadual ou municipal), seja nas escolas, seja nos demais órgãos integrantes do sistema, e que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) [...]. “Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino” – Sendo alcançados por esta definição as despesas com: – compra de equipamentos diversos, necessários e de uso voltado para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema de ensino fundamental público [...]; – manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos, etc), seja mediante aquisição de produtos/serviços

necessários ao funcionamento desses equipamentos [...], seja mediante a realização de consertos diversos [...]; – ampliação, construção (terreno e obra) ou acabamento de escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino; – conservação [...] das instalações físicas do sistema de ensino; – reforma, total ou parcial, de instalações físicas [...] do sistema de ensino; “uso e manutenção de bens vinculados ao ensino” – Sendo caracterizadas neste item as despesas com o uso de quaisquer bens utilizados no sistema de ensino [...] e com a manutenção do bem utilizado, seja com a aquisição de produtos consumidos nesta manutenção [...], seja na realização de consertos ou reparos no seu funcionamento; “levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino” – Sendo inseridas nessa rubrica as despesas com levantamentos estatísticos (sobre alunos, professores, etc), estudos e pesquisas [...], visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do atendimento no ensino fundamental; “realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino” – Nesta rubrica são classificadas as despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento do ensino fundamental, dentre as quais pode-se destacar: serviços diversos [...], aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema [...]; “amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima”; “aquisição de material didático – escolar e manutenção de transporte escolar” – Nesta classificação são consideradas as despesas com: – aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados ao uso coletivo nas escolas [...] ou individual dos alunos, seja a título de empréstimo (como é o caso do acervo da biblioteca da escola, composto de livros, atlas, dicionários, periódicos, etc), seja para fins de doações aos alunos carentes [...]; – Aquisição de veículos escolares para o transporte de alunos do ensino fundamental na zona rural, bem como a manutenção desses veículos, com combustíveis, óleos lubrificantes, consertos, revisões, reposição de peças, serviços mecânicos, etc (BRASÍLIA, 1998, p. 4,5).

#### No âmbito da remuneração de profissionais do magistério:

A fim de alcançar o objetivo de valorização do profissional do magistério, a Lei nº 9.424/96 determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar um novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. [...]. De acordo com a Lei nº 9424/96, a parcela mínima de 60% do FUNDEF deve ser destinada exclusivamente para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público, inclusive professores da educação especial, do ensino supletivo e o responsável pela TV Escola. [...]. Com a parcela de até 40% do FUNDEF, podem ser pagos os demais trabalhadores da educação, não integrantes do magistério, desde que estejam em atuação no ensino fundamental público. Entre esses, incluem-se os profissionais especializados e em efetivo exercício na educação especial pública, como fonoaudiólogo e merendeiras (BRASÍLIA, 1998, p. 7).

No que diz respeito a capacitação de profissionais leigos, está determinado “que, nos primeiros cinco anos a contar de sua publicação, parte dos recursos destinados à remuneração do magistério pode ser aplicada na capacitação dos professores leigos em atuação no ensino fundamental (BRASÍLIA, 1998, p. 8).

Professores leigos são aqueles que, embora estejam em exercício na carreira do magistério, não são habilitados para o exercício da profissão no nível de ensino em que atuam. [...]. Assim, são considerados leigos: professores que tenham apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto; professores em atuação na educação infantil e no ensino fundamental, até a 4ª série, que não completaram o ensino médio, modalidade normal (antiga habilitação magistério); professores em atuação de 5ª a 8ª série ou no ensino médio que não concluíram o ensino superior, em cursos de licenciatura. Esses professores devem ser capacitados adequadamente para

desempenhar melhor suas funções. No caso dos professores em atuação de 5ª a 8ª séries e no ensino médio, devem concluir os cursos de licenciatura ou de complementação nos termos da legislação vigente (BRASÍLIA, 1998, p. 8,9).

O plano de carreiras do magistério é definido como o “conjunto de normas estabelecidas por lei (no caso, estadual ou municipal), com o objetivo de regulamentar as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a evolução funcional (por categorias, níveis, classes), adicionais, incentivos e gratificações devidos, e os correspondentes critérios e escalas de evolução da remuneração (BRASÍLIA, 1998, p. 9).

O novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério deve ser orientado no sentido de redução do número de gratificações, eliminando principalmente aquelas que não correspondem a esse conceito (regência de classe, pó de giz, entre outras). Isto tem o efeito de reduzir o peso das gratificações remanescentes no vencimento profissional (BRASÍLIA, 1998, p. 10).

A lei do FUNDEF e a LDB conferem às Secretarias de Educação dos Estados e Municípios (ou órgãos equivalentes) maior responsabilidade na gestão dos recursos devidos à educação, dadas as profundas mudanças introduzidas nos mecanismos de repartição e transferência de recursos da educação a essas Secretarias. A educação pública, estadual ou municipal, continuará sendo contemplada com o mínimo de 25% dos impostos e transferências, destinados a sua manutenção e desenvolvimento. (BRASÍLIA, 1998, p. 15).

Em prosseguimento, ao tomarmos como referência o Plano Curricular Nacional (1ª a 4ª série), verificamos que seu processo de elaboração “teve início a partir do estudo de propostas curriculares de Estados e Municípios brasileiros, da análise realizada pela Fundação Carlos Chagas sobre os currículos oficiais e do contato com informações relativas a experiências de outros países” (BRASÍLIA, 1997, p. 15).

Foram analisados subsídios oriundos do Plano Decenal de Educação, de pesquisas nacionais e internacionais, dados estatísticos sobre desempenho de alunos do ensino fundamental, bem como experiências de sala de aula difundidas em encontros, seminários e publicações. Formulou-se, então, uma proposta inicial que, apresentada em versão preliminar, passou por um processo de discussão em âmbito nacional, em 1995 e 1996, do qual participaram docentes de universidades públicas e particulares, técnicos de secretarias estaduais e municipais de educação, de instituições representativas de diferentes áreas de conhecimento, especialistas e educadores. Desses interlocutores foram recebidos aproximadamente setecentos pareceres sobre a proposta inicial, que serviram de referência para a sua reelaboração. A discussão da proposta foi estendida em inúmeros encontros regionais, organizados pelas delegacias do MEC nos Estados da federação, que contaram com a participação de professores do ensino fundamental, técnicos de secretarias municipais e estaduais de educação, membros de conselhos estaduais de educação, representantes de sindicatos e entidades ligadas ao magistério. Os resultados apurados nesses encontros também contribuíram para a reelaboração do documento (BRASÍLIA, 1997, p. 15).

Nesta perspectiva o relatório apresenta que, “os Parâmetros Curriculares Nacionais constituem um referencial de qualidade para a educação no Ensino Fundamental

em todo o País. Sua função é orientar e garantir a coerência dos investimentos no sistema educacional, socializando discussões, pesquisas e recomendações, subsidiando a participação de técnicos e professores brasileiros, principalmente daqueles que se encontram mais isolados, com menor contato com a produção pedagógica atual” (BRASÍLIA, 1997, p. 13).

Por sua natureza aberta, configuram uma proposta flexível, a ser concretizada nas decisões regionais e locais sobre currículos e sobre programas de transformação da realidade educacional empreendidos pelas autoridades governamentais, pelas escolas e pelos professores. Não configuram, portanto, um modelo curricular homogêneo e impositivo, que se sobreporia à competência político-executiva dos Estados e Municípios, à diversidade sociocultural das diferentes regiões do País ou à autonomia de professores e equipes pedagógicas (BRASÍLIA, 1997, p. 13).

No Plano Curricular Nacional (5ª a 8ª série), identificando que a questão educacional no Brasil está fundamentada “na pauta das discussões mundiais. Em diferentes lugares do mundo discute-se cada vez mais o papel essencial que ela desempenha no desenvolvimento das pessoas e das sociedades. Documentos de órgãos internacionais apresentam reflexões sobre a educação e fazem uma análise prospectiva” destacando aspectos como a conjuntura mundial, a utilização dos recursos naturais e políticas educacionais diversificadas que fomentem a inclusão social (BRASÍLIA, 1998, p. 15).

Os sistemas educativos formais, cuja tendência tem sido a de privilegiar o acesso a um tipo de conhecimento, em detrimento de outras formas de aprendizagem, devem conceber a educação de forma mais ampla, seja ao procederem reformas educativas ou ao elaborarem propostas curriculares. A Declaração Mundial sobre a Educação para Todos destaca, em um dos seus artigos, que toda pessoa — criança, adolescente ou adulto — deve poder se beneficiar de uma formação concebida para responder às suas necessidades educativas fundamentais. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos de aprendizagem essenciais (leitura, escrita, expressão oral, cálculo, resolução de problemas) como conteúdos educativos (conceitos, atitudes, valores), dos quais o ser humano tem necessidade para viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de sua existência, tomar decisões de forma esclarecida e continuar a aprender (BRASÍLIA, 1998, p. 17).

O Plano Nacional de Educação (5ª a 8ª série), apresenta que:

No plano internacional, o Brasil tem participado de eventos importantes, como a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, convocada pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial, em que se comprometeu a desenvolver propostas na direção de “tornar universal a educação fundamental e ampliar as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos”. O Brasil é também signatário da Declaração de Nova Delhi — assinada pelos nove países em desenvolvimento de maior contingente populacional do mundo — em que reconhece a educação como instrumento proeminente da promoção dos valores humanos universais, da qualidade dos recursos humanos e do respeito pela diversidade cultural. Por sua vez, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), elaborado pelas secretarias estaduais e municipais, estabelece um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da escola fundamental do país. Em termos legais, convém ressaltar que a Lei Federal nº 9.394, de 20/12/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, conhecida como Lei Darcy Ribeiro, estabelece que a “educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno

desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASÍLIA, 1998, p. 19).

Deste modo, “há uma expectativa na sociedade brasileira para que a educação se posicione na linha de frente da luta contra as exclusões, contribuindo para a promoção e integração de todos os brasileiros, voltando-se à construção da cidadania, não como meta a ser atingida num futuro distante, mas como prática efetiva” (BRASÍLIA, 1998, p. 21).

A sociedade brasileira demanda uma educação de qualidade, que garanta as aprendizagens essenciais para a formação de cidadãos autônomos, críticos e participativos, capazes de atuar com competência, dignidade e responsabilidade na sociedade em que vivem e na qual esperam ver atendidas suas necessidades individuais, sociais, políticas e econômicas (BRASÍLIA, 1998, p. 21).

Feitas estas análises, vamos evidenciando que a Educação deixa de ser uma questão nacional e passa a ser pensada em termos globais. A escolarização da classe trabalhadora na sociedade capitalista está intimamente relacionada à formação de mão de obra para o mercado. Deste modo é que organismos internacionais como o BID, se transformam em mecanismos de definição de políticas econômicas e sociais, a serviço dos interesses do capital internacional.

Para enquadrar a realidade educativa em seu modelo econômico e poder aplicar-lhe seus teoremas gerais, o Banco estabeleceu uma correlação (mais do que analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa (CORAGGIO, 1998, p. 102).

Assim, no âmbito da sociedade capitalista, “a educação dos filhos da classe trabalhadora, quando proporcionada, não se deu com o objetivo de garantir sua elevação intelectual. À medida que a indústria foi prosperando, com o desenvolvimento das forças produtivas, a educação das classes populares elevou-se gradativamente. A gratuidade e a obrigatoriedade do ensino escolar foram sistematicamente ampliadas ou estacionadas segundo os interesses da grande indústria, quer para preparar mão de obra ativa, quer para adotar o exército de reserva de conhecimentos e habilidades necessários. É que, para ser explorado, o trabalhador necessita de uma educação elementar” (SANTOS, JIMENEZ E GONÇALVES, 2017, p. 69).

Desta forma, a perspectiva economicista e o referencial ideológico neoliberal, associados aos interesses do capital internacional, são determinantes na definição das políticas e orientações dos organismos multilaterais para a Educação.

## 5 CONCLUSÃO

A presente dissertação propôs examinar a proposta educacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e sua consonância com a política educacional brasileira no âmbito da reforma do Estado e da Educação na década de 1990.

O presente estudo iniciou com a gênese, o desenvolvimento e a função social do Estado, tratando de sua formação sócio-histórica e político-econômica, em como de sua estrutura e arranjo nas diferentes formas de organização social ao longo do processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Na sequência abordamos a crise como dinâmica interna do capital e o processo de consolidação do neoliberalismo.

Em prosseguimento, retratamos os fundamentos da reforma do Estado a partir da conjuntura internacional, o advento do neoliberalismo no Brasil, as bases da reforma do Estado brasileiro e a reforma do Estado e da Educação brasileira nos anos 1990.

Percorrido este caminho, encerramos apresentando os princípios e diretrizes do Banco Interamericano de Desenvolvimento para Educação e sua materialidade na reforma da Educação no Brasil.

No tocante ao Estado, este sempre assumiu historicamente os interesses da classe burguesa. “[...] A desqualificação do Estado tem sido, como se sabe, a pedra de toque do privatismo da ideologia neoliberal: a defesa do ‘Estado Mínimo’ pretende fundamentalmente o ‘Estado Máximo’ para o Capital” (PAULO NETTO, 1996, p. 100).

Em sua dinâmica de funcionamento, o Estado vai encontrando ao longo de sua existência “formas para desempenhar sua função precípua, isto é, manter os trabalhadores submetidos às necessidades do modo de produção existente em determinada sociedade de classe e reprimir qualquer forma de reação, sob a disseminada ilusão de que é possível (pela via da política) o desenvolvimento humano na forma de sociabilidade vigente” (AMORIM, JIMENEZ E BERTOLDO, 2017, p. 86).

Ao tomarmos como embasamento os fundamentos histórico-filosóficos marxiano, partimos da compreensão de que “o enfrentamento dos problemas sociais pelo Estado, e dos limites postos por sua função social de mantenedor e reproduzidor da exploração de uma classe sobre a outra, põe de lado qualquer possibilidade de reformas que coloquem em risco os interesses de classes da burguesia, de qualquer mudança que atenda às reais necessidades da classe trabalhadora” (MELO, 2012, p. 39).

Deste modo, as políticas sociais públicas vão sendo definidas e operacionalizadas a partir das reformas de cunho neoliberal e legitimadas pelos organismos multilaterais

internacionais. A agenda neoliberal traz em seu bojo, entre outros aspectos, a defesa das privatizações e a atuação de um Estado que privilegie o pleno desenvolvimento da economia em favor do capital mundial.

Aqueles que detêm o poder econômico são os mesmos que se apossam de poder político e comandam o Estado, de modo que o Estado sempre disponibilizará seu aparato burocrático e jurídico àqueles que dominam o processo produtivo. Na nossa sociedade, cujo fundamento está na compra e venda da força de trabalho, a classe que detém o poder econômico e político é a burguesia, geralmente favorecida pela legislação em detrimento do trabalhador (SANTOS, JIMENEZ E GONÇALVES, 2017, p. 60).

Entre os órgãos internacionais de financiamento atuantes na América Latina e no Caribe, o BID junto com o BM, tem uma participação intensa em vários setores da região, inclusive no educacional. A crescente participação do BID no investimento em educação desde 1965, quando concedeu seu primeiro empréstimo no setor educativo, pode também sinalizar sua crescente influência na definição de políticas educacionais na região.

Assim, o Banco Interamericano de Desenvolvimento se transformou em instrumento de definição das políticas econômicas e sociais, a serviço dos interesses do capital internacional, a fim de que, as devidas modificações sejam realizadas para garantir o pagamento da dívida e a manutenção da atual estrutura de valorização do capital, independente dos reflexos sociais resultantes.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mariana Alves de. Os limites objetivos da política parlamentar no sistema do capital. In: MELO, Edivânia. **Marx, Mézáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012. Cap. 2. p. 29-58. Org. Maria Cristina Soares Paniago.

AMORIM, Maria Gorete Rodrigues de; JIMENEZ, Susana; BERTOLDO, Edna. As políticas educacionais no contexto dos limites absolutos do Estado e do capital em crise. **Educação para o trabalho no Estado burguês: uma permanente adequação às demandas do capital**. Maceió: Coletivo Veredas, 2017, p. 75-93.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Washington, D.C., 1996. Disponível em: <<https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/historia-do-banco-interamericano-de-desenvolvimento%2C5999.html>>. Acesso em 05 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **La educación como catalizador del progreso**: La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 1998. Disponível em: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/07127a.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y en Caribe**. Washington, D.C., 2000. Disponível em: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/07127a.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASÍLIA. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE. **Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais (1ª a 4ª série)**. Distrito Federal: Secretaria de Educação Fundamental, 1997. 126 p.

BRASÍLIA. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE. **Plano Nacional de Educação**. Distrito Federal: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998. 129 p.

BRASÍLIA. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. **Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais (5ª a 8ª série)**. Distrito Federal: Secretaria de Educação Fundamental, 1998. 174p.

BRASÍLIA. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. **Manual de orientação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério**. Distrito Federal: Secretaria de Educação Fundamental, 1998. 43 p.

BRASÍLIA. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Distrito Federal: Secretaria de Editoração e Publicações, 2017. 63 p.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez: Ação Educativa, 1998. p.75-123.

DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v. 5, n. 2, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004)>. Acesso em: 24 mai. 2018.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Lafonte, 2012.

FARIAS, Francisco Adjacy. **Pobreza e Educação: as intervenções do BID nas políticas públicas brasileiras**. 2014. Dissertação. (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) - Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza.

FRIGOTTO, Gadêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil da Década de 1990:: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 82, n. 24, p.90-130, abr. 2003. Anual. Revista de ciência da Educação.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2007

JIMENEZ, Susana Vasconcelos; MENDES SEGUNDO, Das Dores. Erradicar a pobreza e reproduzir o capital: notas críticas sobre as diretrizes para a educação do novo milênio. **Caderno de Educação**. Pelotas, n. 28, p. 119-137, 2007.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MÉSZÁROS, István. **Crise estrutural necessita de mudança estrutural**. Salvador: UFBA, 2011. 12 p.

MELO. Edivânia; ANDRADE. Mariana Alves de. **Marx, Mészáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lúkcás, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classes e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LESSA, Sérgio. **Mundo dos homens**: Trabalho e ser social. 3. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

\_\_\_\_\_. **Capital e estado de bem-estar**: o caráter de classe das políticas públicas. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx**.. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

PAULO NETTO, José. Transformações societárias e Serviço Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XVII, n. 50, 1996.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PAULO NETTO, José. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, n. 3, p. 41-50, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle, Brasil. **Lua Nova: Revista de cultura e política**. São Paulo, n. 44, p. 49-95.

PERONI, Vera Maria. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: **Dilemas da Educação Brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

RABELO, Jackline; MENDES SEGUNDO, Das Dores; JIMENEZ, Susana Vasconcelos. Educação Para Todos e reprodução do capital. **Trabalho Necessário**, Niterói, n. 9, p. 1- 24, 2009.

SANTOS, Maria Escolástica de Moura; JIMENEZ, Susana; GONÇALVES, Ruth Maria de Paula. As políticas educacionais no contexto dos limites absolutos do Estado e do capital em crise. **A produção e a gestão da pobreza: das relações entre capital, Estado e Educação**. Maceió: Coletivo Veredas, 2017, p. 60-73.

TONET, Ivo. **Método científico: uma abordagem ontológica**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão social: Expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Brasília, n. 3, p. 33-40, 2001.