

CAPITALISMO, ESTADO E EDUCAÇÃO NO BRASIL: OS LIMITES PARA A CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO

Eixo: Marxismo, educação e luta de classes: desafios históricos e urgências contemporâneas

Angela Maria Hidalgo¹
Fernanda de Aragão Mikolaiczuk²

Resumo

O presente trabalho objetiva problematizar as especificidades históricas do Estado brasileiro, para buscar, nas origens do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, as condições econômicas e políticas que nos permitam considerar os limites históricos para a constituição de políticas de Estado para a educação nacional, na perspectiva da classe trabalhadora, no país. Apresenta elementos que elucidam a correlação de forças entre classes e frações de classe presentes nos embates em torno das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN nº 4.024 de 1961 e nº 9.394/1996, a partir da apreensão dos fatores históricos que confluíram para a configuração de um Estado que caracteriza-se como “restrito” para a participação de segmentos representativos das classes trabalhadoras e “amplo” quando trata-se da apresentação de demandas dos interesses vinculados ao capital. O presente debate marxista sobre Estado e Capitalismo é fundamental para compreender a Educação, esta inserida na luta de classes de uma sociedade brasileira permeada por desafios históricos e urgências contemporâneas.

Palavras-chave: Capitalismo. Educação. Estado.

CAPITALISM, EDUCATION AND STATE IN BRAZIL: THE LIMITS FOR THE ESTABLISHMENT OF PUBLIC POLICIES IN EDUCATION

Abstract

This paper aims to problematize the historical specificities of the Brazilian State, to seek, in the origins of the development of Brazilian capitalism, the economic and political conditions that allow us to consider the historical limitations for the creation of state policies for national education in the perspective of working class in the country. Displays elements that elucidate the correlation of forces between classes and class fractions present in clashes around the Law of Guidelines and Bases of National Education - LDBN nº 4.024 of 1961 and nº 9.394 of 1996, from apprehension of the historical factors that converged to setup a state that is characterized as "restricted" to the participation of representatives of workers and "large" when it is the presentation of demands of interests associated with capital class segments. This Marxist debate on State and Capitalism is key to understanding the Education, implanted in the class of a Brazilian society permeated by historical and contemporary challenges emergencies fight.

¹ Docente do Departamento de Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE da Universidade Estadual do Centro-Oeste – Unicentro, na linha de Políticas Educacionais, História e Organização da Educação. Doutora em Educação pela Unesp-Marília.

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE da Universidade Estadual do Centro-Oeste – Unicentro, na linha de Políticas Educacionais, História e Organização da Educação.

Keywords: Capitalism. Education. State.

Considerações iniciais

“Há muito campo nessa história”, já dizia Ianni em 1984 quando se debruçou historicamente na elaboração da sua obra *Origens agrárias do Estado brasileiro*, em que recupera o papel da economia agrária para o desenvolvimento brasileiro, situando o protagonismo do avanço do capitalismo no campo, de forma extensiva e intensiva, e demonstrando como o crescimento do setor agrário garante as bases materiais do aparecimento e desenvolvimento do setor industrial no país. O autor explicita como o acirramento das práticas capitalistas no campo altera as relações econômicas, políticas, sociais e culturais do país, inserindo-o no mercado mundial através de mecanismos modernos de espoliação que implicam na constituição de relações de trabalho e práticas políticas autoritárias e excludentes.

Logo, empreendemos a tentativa de compreender as especificidades históricas do Estado brasileiro, para buscar, nas origens do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, as condições econômicas e políticas que nos permitam considerar os limites históricos para a constituição de políticas de Estado³ para a educação nacional, na perspectiva da classe trabalhadora. Portanto, o objetivo deste trabalho é a apreensão dos fatores históricos que confluíram para a configuração de um Estado⁴ que caracteriza-se como “restrito” para a participação de segmentos representativos das classes trabalhadoras e “amplo” quando trata-se da apresentação de demandas dos interesses empresariais.

Consideramos que as políticas educativas atualmente implementadas no país interpõem dificuldades para a configuração de políticas de Estado na área da Educação que atendam aos interesses e necessidades da ampla maioria da população brasileira, enquanto que se configuram elementos de continuidade em políticas educativas voltadas para ao atendimento das demandas exclusivas do sistema econômico. Iremos neste trabalho, explicar como historicamente se configurou no país uma intensa polarização social com a convivência e integração de setores modernos e avançados economicamente com setores atrasados do ponto de vista das relações econômicas, sociais e políticas, que representam as principais

³ Consideramos que as políticas de Estado, em contraposição às políticas de Governo, possuem continuidade e organicidade, independentemente dos partidos políticos que assumem o controle do Poder Executivo. Isto ocorre em função da atuação dos segmentos representativos da Sociedade Civil organizada nos processos de sua elaboração e controle.

⁴ Estamos trabalhando com o conceito de Estado “amplo”, a partir de referências de autores marxistas, tais como: GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000; e POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

dificuldades para a democratização, mesmo que do ponto de vista liberal, da sociedade e da política brasileira. Explicamos, como a articulação interna entre os setores atrasados e modernos e externamente, entre a burguesia parasitária e contra-revolucionária, do ponto de vista da Revolução Burguesa, com a burguesia internacional, favorece um modelo de desenvolvimento associado e dependente. Este modelo de desenvolvimento é propiciado por um Estado, que “condensa”⁵ uma correlação de forças desproporcional em relação às condições e possibilidades de participação econômica e política das classes proletárias.

Iremos apreender o caráter contraditório deste processo na disputa pela definição da legislação educacional nacional, limitando-nos aos embates em torno das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN nº 4.024 de 1961 e nº 9.394/1996 que explicitam os embates entre diferentes interesses sócio-econômicos e políticos, as iniciativas e dificuldades das classes sociais envolvidas com o processo educativo e que não representam os interesses hegemônicos no país, de imprimirem na legislação seus interesses, e portanto de constituírem políticas públicas de Estado nesta perspectiva.

Estado e capitalismo no Brasil: o desenrolar histórico nos trópicos a partir de uma faseologia de Florestan Fernandes

A história do Brasil é a história do capitalismo no país, pois a “descoberta” do território em 1500 por Pedro Álvares Cabral garante o avanço de uma disputa imperialista por ampliação das fronteiras de espoliação do mundo. Assim, o Brasil surge no cenário mundial a partir do que Castanho (2003, p. 17) chama de “maré da globalização mercantil”, ou seja, o país é inserido no mercado mundial a partir da busca de novos mercados pelas economias desenvolvidas, via expansão das fronteiras, com o objetivo de nesses novos mercados, ampliar a maximização da riqueza pelo processo de colonização: “[...] o colonialismo como vetor do progresso econômico” (LOWY, 2013, p. 10).

Para compreender a base de exploração na qual se constitui o Estado brasileiro⁶ é necessário compreender o desenvolvimento do capitalismo no país, que segundo Florestan

⁵ Estamos trabalhando neste momento com o conceito de Estado de Nicos Poulantzas (2000) como “uma condensação da correlação de forças entre classes e frações de classe”.

⁶ É no campo da particularidade que historicizamos nosso objeto de trabalho, pois é essencialmente este o campo das mediações. Segundo Ciavatta (2001, p. 137) sobre os estudos da obra de Lukács, “É no campo da particularidade que situam-se as medições, determinações sociais que permitem ir do singular ao universal, não como objeto genérico, abstrato, mas na sua essência, na concretização (pensado concreto) de suas múltiplas relações, como ser histórico-social”. Logo, a partir da lógica dialética do conhecimento é possível incorporar novos elementos de compreensão ao que já foi produzido sobre o Estado capitalista brasileiro, viabilizando pensar o conhecimento enquanto construto social em permanente movimento de transformação.

Fernandes (2005, p. 263), apresenta três fases de desenvolvimento: a primeira seria a fase da eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno (1808-1860); a segunda, seria a fase de formação e expansão do capitalismo competitivo (1860-1950) e; como terceira fase, teríamos a irrupção do capitalismo monopolista (1950-pós 1964).

Na primeira fase, tem-se a transição neocolonial, propiciada pela Abertura do Portos em 1808, que deu-se a partir do Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas. O Decreto promoveu a abertura comercial com as nações amigas de Portugal e beneficiou largamente o comércio britânico. Foi a primeira experiência liberal do mundo pós-revolução Industrial e marcava o fim do pacto colonial, pois agora, podia-se estabelecer relações comerciais com as colônias sem “passar” pela autorização direta da metrópole o que favorece a absorção de elementos modernos de mercado. Uma relação histórica entre o que representa o “velho” e o “novo” em matéria de economia e política, um setor arcaico que financiou por meio da escravidão a formação de novos grupos hegemônicos ligados à economia urbano-comercial, inserida no recente processo de formação de cidades e do processo de urbanização seletiva.

A escravidão, no entanto, do ponto de vista econômico para o Brasil, diferente do que se compreendia nos países tidos como centros hegemônicos do capitalismo nesse período, não foi um elemento de atraso, mas sim, um elemento de integração com o que vinha a se constituir como moderno. O trabalho escravo viabilizou o processo de transição neocolonial para o capitalismo competitivo por meio de uma forma singular de acumulação de capital, no qual a produção de excedente econômico era transferida para a formação de um setor moderno no país, logo, a escravidão garantiu nesse momento, as condições materiais de desenvolvimento do capitalismo no país na medida em que a produção escravista gerava um excedente econômico que sustentava a expansão do capitalismo especificamente moderno.

Na segunda fase do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, tem-se a formação e a expansão do capitalismo competitivo, que perdura de 1860 até a década de 1950. Para compreender melhor esse período, torna-se pertinente para o estudo dividi-lo em dois: o primeiro recorte de 1860 até 1930 e o segundo de 1930 até 1950. Faz-se importante salientar que nesse momento, ocorre a efetivação do mercado competitivo no país, consolidado a partir de uma economia urbano-comercial que começava a transitar para uma economia industrial, assegurada pela conhecida articulação com o setor agrário, ainda escravista até quase inícios do século XX. Nesse período a cidade tornava-se “polo dinâmico do crescimento capitalista interno” (FERNANDES, 2005, p. 269) graças ao excedente econômico produzido pelo braço escravo e posteriormente pelo trabalhador rural.

Com a expansão do capitalismo competitivo no país ocorrem mudanças tanto no

campo quanto na cidade e é no primeiro espaço mencionado que as mudanças são mais significativas, pois há uma mudança fundamental para a organização da força de trabalho no setor agrário: a mudança da mão-de-obra, que da escravocrata é transferida ao trabalhador livre, mas não na forma de negro-liberto e sim, na forma de imigrante italiano remunerado para compor os quadros da força produtiva das fazendas de café. Consolida-se, portanto, o trabalho livre como regime de acumulação condizente com a nova fase de expansão mundial do capitalismo (IANNI, 2004). O Brasil insere-se definitivamente nos quadros do capitalismo mundial como produtor de *commodities*, graças a monocultura cafeeira exportada, consolidando o setor agrário como motor do desenvolvimento da economia nacional, situando o país como agrário-exportador. Nesse período, o poder político estava concentrado nas mãos dos grandes fazendeiros, donos de grandes lotes de propriedades rurais, característica histórica da estrutura fundiária brasileira. Na história da economia agrária brasileira sempre houve concentração e reconcentração de terras na medida em que ocorre o avanço das monoculturas: primeiro do café, depois do açúcar, hoje em dia da soja (IANNI, 2004).

Com o avanço do capitalismo no campo, a agricultura sofre uma revolução nas forças produtivas. Os meios de produção sofrem transformações para aumentar a produtividade a partir de mecanismos modernos de racionalização produtiva e a força de trabalho modifica-se profundamente a partir dos primeiros imigrantes italianos, que de um regime de colonato *passo a passo* vão transformando-se em assalariados, operários do meio rural, permanentes e/ou temporários. Na medida em que o capitalismo avança sobre o campo e as relações da força de trabalho vão se modificando, acentuam-se as lutas e confrontos pelo acesso à terra: está delineada a luta de classes que perpassa todo o desenvolvimento brasileiro, a questão agrária. Segundo Ianni (2004, p. 7), “A questão agrária está presente na transição da Monarquia à República, do Estado oligárquico ao populista, do populista ao militar, na crise da ditadura militar e nos movimentos e partidos que estão lutando pela construção de outras formas de Estado”.

Logo, o desenvolvimento econômico do país até 1930 está assentado em um Estado Liberal Oligárquico, por uma burguesia conservadora, que não ousou fazer uma revolução burguesa atemorizada pela perda de poder que está muito vinculada no Brasil às grandes extensões de terra – latifúndios. Desta forma, o desenvolvimento capitalista no Brasil penetrou no campo sem realizar uma política de reforma agrária. (IANNI, 2004; FERNANDES, 2005).

Nacionalmente o país vivenciava um crescimento no número de indústrias impulsionadas pelo novo padrão de desenvolvimento capitalista competitivo. Segundo

Fernandes (2005, p. 282), “[...] da última década do século XIX à crise de 1929 a industrialização percorre todo um ciclo de expansão”, possibilitada pela economia agrária e por um modelo induzido de desenvolvimento de fora para dentro, que não criava um modelo similar de crescimento econômico das economias centrais, mas criava todo um “clima” capitalista no país para que fossem abertas as portas ao capital internacional, por meio dos investimentos estrangeiros diretos na indústria.

A partir de 1930 o Brasil adentra no que Fiori (1995, p. 5) chama de *crescimento para dentro*, com o objetivo de expandir o mercado interno por meio de um novo modelo de desenvolvimento: o da substituição de importações. Esse novo padrão ditado para o crescimento econômico inclui a burguesia industrial ascendente, a classe média e os trabalhadores urbanos. É importante ressaltar que no campo as mudanças já vinham acontecendo com o novo modelo de desenvolvimento preconizado para o país e os trabalhadores rurais já sentiam seus efeitos com o surgimento da lavoura e da usina de cana-de-açúcar, esta, materializando a indústria no campo e as consequências que dela resultam: a proletarianização do trabalhador do campo, o aparecimento do trabalhador temporário – o bóia-fria e a criação de um exército de reserva que começava a migrar para as cidades (IANNI, 2004).

De 1930 até 1937 o Estado brasileiro era caracterizado pelos seus ideias democrático-liberais e no período do Estado Novo, de 1937 a 1945, o Estado exercia um caráter autoritário, anti-liberal e anti-democrático. Nota-se que não há continuidade de ação política nem ideias claramente definidos pelo Estado brasileiro, pois a burguesia no Brasil não assume caráter revolucionário e recorre sempre ao Estado de forma parasitária (Fernandes, 2005). Onde a burguesia nacional não assumiu seu caráter shumpeteriano ou empreendedor, a burguesia internacional o fez, ou por meio de investimentos indiretos (empréstimos) ou pelos investimentos diretos, que fizeram da nossa burguesia uma burguesia dependente do capital estrangeiro. No entanto, é importante salientar que a burguesia agrária, enquanto fração de classe burguesa, domina grande parte das decisões políticas do país ao longo dos anos, constituindo-se em 2014, em uma bancada ruralista extremamente forte no Congresso Nacional.

Em 1947, pela primeira vez, a riqueza gerada pelo setor industrial é superior a riqueza gerada pelo setor agrário, o que não significa subordinação deste último em relação ao primeiro, mas aponta para os anseios de um novo modelo de desenvolvimento econômico preconizado pelas economias “centrais” para as economias “periféricas” e sintetizadas nas elaborações do economista argentino Raúl Prebisch, um dos principais intelectuais da

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL e que foi precursor do pensamento econômico estruturalista no fim dos anos 1940 (FIORI, 1995).

As orientações de Organismos Internacionais como a CEPAL e o Fundo Monetário Internacional – FMI eram no sentido de que as economias mais fragilizadas pelas consequências da Segunda Guerra Mundial e os países do Terceiro Mundo, principalmente na América Latina, deveriam otimizar esforços para o crescimento da economia, via industrialização, com o apoio e a intervenção estatal. Logo, as formulações da CEPAL fornecem oxigênio para a chama desenvolvimentista que amadurecia no país de 1945 a 1955. Existia a crença de que por meio de uma política desenvolvimentista, a indústria ajudaria a “superar” o caráter de subdesenvolvimento que até então o setor agrário não tinha dado conta de resolver (BIELSCHOWSKY, 2004).

Foram muitas as explicações que julgavam que o Brasil era subdesenvolvido porque haviam condições no território que eram pré-capitalistas e por isso, em *oposição* as condições capitalistas modernas de desenvolvimento. Existia uma análise que colocava em oposição formal o setor considerado “atrasado” e o setor dito “moderno”, como se o primeiro impedisse o segundo de alçar voo, como se a condição de atrasado e de moderno fossem naturais e darwinianamente evolucionistas, dependendo o “salto desenvolvimentista”, da capacidade que o Brasil teria em se adaptar às mudanças exigidas pelo capitalismo competitivo e monopolista.

No entanto, essa oposição formal não se sustenta historicamente, uma vez que nunca houve oposição na história do desenvolvimento capitalista brasileiro entre o setor dito atrasado (agricultura) e o setor dito moderno (indústria), nem entre os elementos arcaicos de acumulação (a escravidão, por exemplo) e os ditos modernos, pois eles se retroalimentam.. Segundo Oliveira (2013, p. 32), “[...] o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade dos contrários, em que o chamado “moderno” cresce e se alimenta da existência do “atrasado”, se se quer manter a terminologia”. O moderno e o arcaico são “partes funcionais do desenvolvimento moderno do país” (SCHWARZ, 2003, p. 18).

Florestan Fernandes chamou a atenção para o que denominou de “dupla articulação”. A dupla articulação seria a particularidade do desenvolvimento capitalista brasileiro e a condição histórica de desenvolvimento do país enquanto economia dependente. *Internamente*, existiriam condições de dependência de um setor moderno, industrializado e urbano-industrial em relação à um setor arcaico e agrícola, fortemente conservador, ainda que em processo de modernização na época. *Externamente*, existiriam condições de dependência do país com as economias centrais e hegemônicas, caracterizando o capitalismo brasileiro como dependente e associado. Dessa condição de “dupla articulação” resulta a condição de “dupla subordinação”.

Internamente o campo é subordinado à cidade e a agricultura é subordinada à indústria enquanto que *externamente*, o mercado interno é subordinado ao mercado internacional. Faz-se importante salientar que nessa cadeia de subordinação o trabalhador do campo é sempre o mais prejudicado e explorado, pois seu excedente de trabalho precisa sustentar a cidade, a indústria, a reprodução do trabalhador da indústria e do trabalhador internacional (IANNI, 2004). Portanto, nessa condição de dupla subordinação, as transformações econômicas, políticas e sociais ocorrem de *fora para dentro*, por meio de uma forma indireta de administração⁷ e os mercados das economias centrais dominam os mercados internos, internacionalizando-os (FERNANDES, 2005; IANNI, 2004)

De 1930 até 1950, o país vivenciou um surto industrial viabilizado pelo capitalismo competitivo e que dava ao Estado um caráter populista a partir de 1946. No entanto, as condições estruturais e dinâmicas do capitalismo já mencionadas acima, impossibilitaram a evolução do “subdesenvolvido” para um estágio desenvolvido. A condição de subdesenvolvido é ela própria uma forma particular de desenvolvimento, que propicia uma forma também particular de acumulação de capital, tanto industrial quanto agrário. O subdesenvolvido é a especificidade histórica do capitalismo nos trópicos e o Brasil é a materialização das possibilidades e impossibilidades de desenvolvimento econômico assentado na exploração. No entanto, essa situação especial perpassa todo o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, inserindo-o em uma dupla rede de articulações e numa dupla condição de subordinação.

Por outro lado, queremos destacar a magnitude das transformações sociais com o processo de industrialização e urbanização a partir da década de 1930. A modificação da estratificação social lança a educação como meio de êxito profissional e ascensão social, aumentando vertiginosamente sua demanda. Ocorre um aumento expressivo da rede de escolas médias, sobretudo as acadêmicas, que atende às elites (OLIVEIRA, 1999). Mais significativa, entretanto, foi a mudança no papel do Estado, que assume um papel efetivo na organização do sistema de ensino no país. Já em 1930 foi criado o Ministério de Educação e Saúde Pública e, em 1931, o Conselho Nacional de Educação (HAIDAR & TANURI, 1998). A Constituição de 1934 apresenta avanços significativos em termos de legislação ao estabelecer que o União fica responsável pelo ensino nos Estados e no Distrito Federal, assim

⁷ Essa forma de administração indireta materializa-se atualmente nas orientações dos Organismos Internacionais e nas ações do Terceiro Setor, que desresponsabilizam o Estado pela administração direta de alguns setores e delega para a Sociedade Civil Organizada o papel de gestar a coisa pública. Segundo Fernandes “A *indirect rule* não se configura como uma realidade histórica passageira: ela surge como uma condição estrutural permanente, que iria assumir feições históricas mutáveis de acordo com a evolução do capitalismo nas nações que exerceram algum tipo de dominação imperialista sobre a América Latina” (2005, p. 261).

como assume responsabilidades, em casos de falta de recursos dos Estados e a elaboração do Plano Nacional de Educação. Avança também na criação dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação e estabelece mínimos orçamentários a serem aplicado na área (OLIVEIRA, 1999).

Com a instauração do Estado Novo em 1937, a Constituição do mesmo ano não apresentou os avanços anteriormente apresentados. Essa carta constitucional restringe os deveres do Estado a manutenção do ensino e elimina muitas das conquistas anteriores. Por outro lado, a atividade normativa é novamente recentralizada para o âmbito do Governo Federal. O Plano Nacional de Educação elaborado foi extremamente centralizador, atribuindo aos Estados algum nível de autonomia somente nos aspectos administrativos. Em 1942, foi criado o Fundo Nacional do Ensino Primário - FNEP, instituindo o repasse de recursos para esse nível de ensino da União para os Estados e Municípios, fundo que só foi normatizado em âmbito nacional pela Reforma Capanema em 1946 (OLIVEIRA, 1999, p. 22).

Segundo Ianni, o Golpe de Estado que depõe Vargas em 1945 coloca fim ao Estado Novo e inicia um processo de “redemocratização” no país, o que na verdade foi resultado tanto de “interesses de grupos conservadores brasileiros como interesses econômicos e políticos estrangeiros, principalmente norte-americanos” (IANNI, 1971, p. 79), contrários à política estatizante do presidente brasileiro. A partir de 1946, com o Governo Dutra e a nova Constituição, foram adotados os princípios liberais de livre iniciativa e “igualdade de oportunidades para nacionais e estrangeiros”, que criavam novas condições para entrada e saída do capital estrangeiro do país, assim como “o poder público voltava à condição de guardião das 'regras do jogo' econômico, segundo a doutrina liberal e as conveniências das empresas privadas mais poderosas” (IANNI, 1971, p. 84).

A Constituição de 1946 apresenta princípios favoráveis à eliminação do dualismo educacional; aumentou a autonomia dos Estados e Municípios, garantida por uma nova política tributária, reestabeleceu os mínimos orçamentários a serem aplicados na educação e incumbiu a União da elaboração da primeira LDB. Em 1948, foi apresentado ao Congresso o projeto da LDB pelo Ministro Clemente Mariani, que tinha a descentralização como um de seus princípios. Com a apresentação do Substitutivo Lacerda, a discussão em torno da descentralização cede terreno para o embate entre o ensino público e o privado (OLIVEIRA, 1999).

Esses avanços em termos educativos ocorrem em concomitância com o avanço do capitalismo competitivo no país, portanto uma certa “evolução limitada” é possível e há um crescimento industrial viabilizado pelas políticas desenvolvimentistas de apoio estatal, pois o

Estado assume um caráter ativo, de planejamento nesse período, no entanto, “a dominação imperialista externa cresce (FERNANDES, 2005).

Com o avanço do capitalismo monopolista no Brasil foi necessário criar algumas condições para que o padrão de desenvolvimento pudesse se expandir e a principal necessidade era a estabilidade política para garantir que as cooperações econômicas entre a periferia e os centros da economia fossem firmadas (FERNANDES, 2005, p. 297). Além disso, o desenvolvimento era pautado na segurança (“desenvolvimento com segurança”) e esta era construída com um sólido sistema democrático, afastando as inseguranças bolcheviques. Até a crise mundial do capitalismo de 1970 o Brasil vivenciou o auge do seu projeto desenvolvimentista com as promessas de desenvolvimento e independência. O “milagre econômico brasileiro” aconteceu exatamente quando o Golpe Militar de 1964 se efetivou, garantindo a reorganização, recomposição e revitalização do poder burguês a partir da defesa da “ordem”, da “propriedade privada” e da “iniciativa privada”. Nesse momento o Estado assume claramente sua posição de classe, de defensor dos interesses burgueses a partir de um pacto de estabilidade política para viabilizar maior acumulação possível de capital, o que na periferia, “[...] só uma extrema concentração de poder político estatal é capaz de garantir” (FERNANDES, 2005, p. 312).

Vindo de fora, o moderno capitalismo monopolista encontra no Brasil os elementos arcaicos do desenvolvimento periférico e com estes tende a conviver, uma vez que não é possível eliminá-los, sob pena de “morrer de fome” nos trópicos em época de crise estrutural do sistema. Logo, articulam-se elementos arcaicos e modernos: a agricultura de subsistência, o sistema bancário, o financiamento da acumulação industrial, o barateamento da força de trabalho nas cidades, etc, propiciadas por um Estado autoritário (OLIVEIRA, 2013, p. 130).

Na vigência desse Estado autoritário, a Constituição de 1967 reduz a autonomia dos Estados e Municípios nas áreas política, financeira e administrativa e na educação, a obrigatoriedade e gratuidade foi estendida dos 7 aos 14 anos, sem referência aos mínimos orçamentários. O planejamento educacional transferiu-se da alçada do Conselho Federal de Educação para os órgãos executivos. A Lei nº 5.692/71 amplia para oito anos de escolaridade obrigatória e institui o caráter profissionalizante para o ensino de 2º grau. Interessante observar que nesse período são implementadas medidas de desconcentração do sistema de ensino tais como as atribuições dadas, tanto aos Conselhos Federal e Estadual quanto às escolas na elaboração do currículo; no aspecto da administração do ensino, o estabelecimento das responsabilidades dos Estados e dos Municípios no desenvolvimento do ensino nos diferentes graus; e uma progressiva passagem do ensino de 1º grau para a responsabilidade

municipal (TANURI, 1981).

Em meados da década de 1970, fatores políticos confluem para a instabilidade dos governos militares e se consubstanciam como explicativos do processo de transição à instituição de um regime democrático no país⁸. A constituição do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) representou a união de grupos com diferentes perspectivas e projetos sociais e partidários, que obtêm avanços políticos e forçam a distensão do regime militar. Apesar da frustração pela não realização das eleições diretas em 1985, cria-se a Aliança Democrática, que apresenta, via colégio eleitoral, a candidatura para a presidência da República de Tancredo Neves e José Sarney, de oposição ao governo, em cuja plataforma de governo encontram-se a “desconcentração do poder e [a] descentralização do processo decisório” (CUNHA, 1995, p. 26). Já no final da década de 1970, em que o processo de abertura política se desenhava, a tendência centralizadora na definição das políticas educacionais inicia um processo de refluxo, ainda que formalmente, quando o MEC organiza encontros regionais com as Secretarias Estaduais de Educação e outros órgãos, para colher subsídios para a elaboração do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980-85) (TANURI, 1981).

Ao explicitar a relação entre a crise de endividamento do país e a crise econômica e política mundial dos anos 1970-80, e o papel dos Organismos Internacionais de financiamento no direcionamento das políticas econômicas e sociais, Nagel (2001) indica certa ingenuidade dos educadores brasileiros ao atribuir as mudanças na educação do país somente aos avanços democráticos conquistados com o fim da ditadura, e às conquistas obtidas pela participação popular. Segundo a autora, a ausência de uma análise das transformações estruturais e o não reconhecimento do projeto neoliberal implementado no Chile desde os anos 1970 fizeram com que medidas, que seguiam as orientações dos Organismos Internacionais, fossem implementadas como domésticas. A adoção de projetos comprometidos com a “redução de gastos públicos, com a diminuição do Estado, com a liberalização e desregulamentação da economia”, mediadas pelos princípios educacionais de “prioridade da educação básica”, da função da “escola como veículo para eliminar deficiências básicas” e pela “descentralização” e implementadas, “primeiro, nas metas governamentais de Figueiredo e, logo a seguir, nas práticas educacionais a partir de Sarney”, passaram a fazer parte do cotidiano dos educadores

⁸ Germano (1984) aponta os seguintes fatores: divergências entre distintas facções militares, as chamadas linha dura (Governo Médici) e linha liberal (Governo Geisel), que preconizavam uma modernização econômica para o país, com certa democracia; uma gradativa perda de apoio do regime por parte do empresariado, que passa a buscar maior poder sobre o governo, como pode exemplificar a campanha mais acentuada contra a estatização; e o fortalecimento da sociedade civil, que, não obstante motivações próprias, de luta pela conquista de direitos sociais para sua mobilização, é incrementada tanto pelos militares quanto pelo empresariado.

brasileiros, sem muitos questionamentos (NAGEL, 2001, p. 106-107).

Por outro lado, nessa época são criadas associações científicas e sindicais na área da educação, assim como são lançados periódicos e organizados eventos tais como as Conferências Brasileiras de Educação (CEBES) e as reuniões da Sociedade Brasileira para a Pesquisa Científica (SBPC). Os educadores desenvolvem um movimento pela democratização e a articulação de uma “concepção de educação pública e gratuita como direito público subjetivo e dever do Estado concedê-la” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 40-41). Com relação ao processo constituinte dos anos 1987 a 1988, Neves (1994) ressalta que, no contexto de uma sociedade em transição, estiveram em discussão a regulamentação das relações econômicas, políticas e sociais, com prevalência de uma transição conciliadora. Como papel do Estado atribuiu-se, na nova Carta Constitucional, tanto o papel de agente regulamentador da atividade econômica, quanto de responsável pela implementação de políticas sociais (NEVES, 1994).

Ao mesmo tempo em que o discurso da descentralização, como sinônimo de democratização, se hegemoniza no país, o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND) apresenta como elemento da redefinição do Estado a discussão da intersecção entre público e privado, revelando que as políticas implementadas nos governos Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso já eram anunciadas na gestão Sarney.

O autoritarismo do Estado brasileiro, apesar da constituição de segmentos sociais que atuam na tentativa de criação e ampliação dos canais de participação direta nas discussões das políticas públicas, pode ser evidenciado no trâmite da LDB atualmente vigente.

O processo de elaboração dessa LDB, demonstra o processo de transformação política no país na década de 1990, momento em que a composição do Congresso Nacional reflete as características mais conservadoras da sociedade, o que propicia que o projeto de LDB, elaborado inicialmente pelos educadores, amplamente debatido e reformulado no Congresso Nacional no período de 1988 até 1993, seja derrotado por outro, elaborado pelo Senador Darcy Ribeiro e apresentado ao Senado Federal com o objetivo de adequar a legislação educacional ao projeto econômico liberal implementado pelo governo Fernando Henrique Cardoso. O intitulado projeto original que tramitava no Congresso Nacional desde o fim de 1988 com ampla participação dos movimentos dos educadores, define a composição do Conselho Nacional de Educação como órgão representativo tanto da sociedade política quanto civil e com garantia de legitimidade, orçamento e autonomia. Com as alterações sofridas ao longo dos debates no Congresso Nacional, no Substitutivo Jorge Hage, aprovado na Câmara dos Deputados em 1993, a proposta de criação do Conselho de Educação garantia a este o

caráter de normatividade do Sistema Nacional de Educação enquanto que o Ministério de Educação assumia prerrogativas de caráter técnico-administrativo. E ainda, este Substitutivo institui o Fórum Nacional de Educação como instância consultiva a ser coordenada pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, para manifestar-se a respeito das diretrizes e prioridades dos Planos Nacionais de Educação.

No processo de discussão para a elaboração da LDB, foram intensamente debatidos mecanismos básicos para garantir que as políticas educacionais do país fossem elaboradas por uma diversidade de segmentos sociais, mas ambas as propostas foram derrotadas. No Substitutivo Darcy Ribeiro, projeto de LDB aprovado pelo Senado Federal em 1996, o papel atribuído ao CNE e a figura do Fórum desaparecem. No artigo 9º da Lei nº 9.394/96, existe apenas uma menção à criação do “Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”. Mesmo porque em novembro de 1995 havia sido aprovada a Lei nº 9.131, regulamentando por antecipação o funcionamento do Conselho Nacional de Educação. Nesse dispositivo legal, o Ministério da Educação possui o papel de formular e avaliar a política nacional de educação e, ainda, definir “que o CNE terá funções normativas, deliberativas e de assessoramento, das sete atribuições conferidas à Câmara de Educação Básica, apenas uma [...] tem caráter deliberativo” (SAVIANI, 2008, p. 12).

No momento em que as políticas educativas implementadas no país apresentam um discurso focado na descentralização e na democratização, os embates em torno da LDB demonstram as incoerências deste discurso em função da opção do governo pela continuidade de um modelo de desenvolvimento definido historicamente que impõe programas definidos desde os centros de decisão globais, com o Estado Nacional se constituindo em preposto local destas decisões, o que inviabiliza a participação da sociedade no processo de decisão das políticas implementadas.

Desta forma o sistema econômico, social e político, constituído no Brasil pode ser melhor representado na figura que Oliveira denominou de “ornitorrinco”⁹. A modernização brasileira, segundo Oliveira (2013, p. 131) no que denominou de “transformismo brasileiro” é a “forma de modernização conservadora, ou de uma revolução produtiva sem revolução burguesa”. Ou seja, o capitalismo e o Estado brasileiros são formas inacabadas de um modelo de desenvolvimento mundial que, dentro das impossibilidades evolucionistas, garantiu a

⁹ O ornitorrinco, pertencente ao reino animal, é um mamífero e ao mesmo tempo um ovíparo. É um animal que no processo de evolução, de milhares de anos, desenvolveu características modernas do ponto de vista da biologia animal e também, manteve as características menos desenvolvidas.

manutenção capitalista nos trópicos por meio de um processo de modernização que não desequilibrasse as relações arcaicas e modernas produtoras de mais-valia.

Considerações Finais

Assim como na descrição biologicista, os elementos arcaicos e modernos do desenvolvimento do capitalismo e do Estado no Brasil, estabelecem entre si uma relação simbiótica em que ambos os elementos se tornam avantajados pela situação do subdesenvolvimento. As políticas educativas atualmente implementadas acabam por assumir características de políticas públicas, na medida em que governos de matizes diferenciadas do ponto de vista ideológico dão continuidade aos traços essenciais destas: esvaziamento do Estado no financiamento destas com a transferência de responsabilidades para a sociedade civil, tanto pela adoção de mecanismos de mercado, ao gosto das políticas neoliberais, quanto pelo incentivo à participação do terceiro setor, como defendem os partidos identificados com a nova esquerda no país. O fato é que a participação de setores não hegemônicos no processo de definição das políticas é sistematicamente inviabilizado, como demonstra os embates em torno da LDB vigente.

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro, Contraponto, 2004.

CASTANHO, Sérgio. Globalização, redefinição do Estado Nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. 2 ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR: Caçador, SC: UnC, 2003, p. 13-37.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Org.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p. 121-144.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2005.

FIORI, José Luís. Para uma crítica da teoria Latino-Americana do Estado. In: _____. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995. p. 01-40.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 2. ed. São

Paulo: Cortez, 1994.

Haidar, Maria de L. Mariotto & Tanuri, Leonor Maria. A educação básica no Brasil: dos primórdios até a primeira Lei de Diretrizes e Bases. In: MENESES, João G; BARROS, Roque Spencer; NUNES, Afonso da Costa (et al.). **Estrutura e financiamento da educação básica**. São Paulo: Pioneira, 1998.

Ianni, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

_____. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

Nagel, Lizia H. O Estado Brasileiro e as políticas educacionais a partir dos anos oitenta. In: NOGUEIRA, Francis M. **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001. p. 99-122.

Neves, Lúcia M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1994.

Oliveira, Cleiton de. Municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA Cleiton de (et al). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

Oliveira, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

Paiva, Vanilda. A revolução de 30 e Educação Popular. In: _____. **História da Educação Popular no Brasil: educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Eduções Loyola, 2003, p. 122-162.

Peroni, Vera. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

Saviani, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. **Da nova LDB ao FUNDEF: por uma outra política educacional**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

Shiroma, Eneida O.; Moraes, Maria C.; Evangelista, Olinda. **Política educacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

Tanuri, Leonor M. A administração do ensino no Brasil: centralização x descentralização. **Didática. Revista da UNESP**. São Paulo, n. 17, p. 5-21, 1991.

Schwarz, Roberto. Prefácio com perguntas. In: OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 11-23.