

1- O Estado e as políticas públicas

Para discutirmos a relação entre a atuação dos governos e a configuração do campo educacional faz-se necessário explicitarmos uma concepção de Estado e o papel das políticas públicas em seu âmbito. Não se pode negligenciar o fato de que a atuação dos governos submete-se ao papel que o Estado desempenha em uma forma de organização social. Nesse sentido, é fundamental que discutamos o papel do Estado na forma de organização da sociedade capitalista. Segundo Mészáros (2002), os componentes básicos da sociedade capitalista são o capital, o trabalho e o estado, tendo este último um papel importantíssimo, pois constitui a estrutura totalizadora de comando político do capital.

Na concepção de Mészáros o estado não pode ser autônomo em nenhum sentido em relação ao sistema do capital, pois ambos são um só e inseparáveis. O Estado corporifica o imperativo estrutural orientado para a expansão e extração do trabalho excedente. Assim, o Estado não pode ser reduzido à esfera da superestrutura, ele é parte constituinte da base material do sistema do capital, articulando sua superestrutura legal e política segundo suas determinações estruturais. O Estado tem um papel constitutivo e sustentador do sistema societal do capital. Ele contribui de modo significativo para formação e a consolidação de todas as grandes estruturas reprodutivas da sociedade.

Em todas essas questões, o papel totalizador do Estado moderno é essencial. Ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômica, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo. Além do mais, o Estado deve também assumir a importante função de comprador/consumidor direto em escala sempre crescente. (Mészáros, 2002, p. 110)

Mészáros chama ainda a atenção para o fato de que a reciprocidade entre o Estado e o sistema sociometabólico do capital não é impermeável a fissuras e dissonâncias, pois são muitas as contradições que o sistema abriga. É certamente no seio das relações contraditórias estabelecidas que vamos encontrar possibilidades de rupturas e reconstruções. Não estamos diante de um reprodutivismo imobilizador e fatalista. Lutas são travadas no sistema de poder constituído pelo Estado.

*Doutora em Sociologia e professora da Faculdade de Educação – UFG.

É preciso que apresentemos também a distinção entre Estado e governo. O governo é a expressão circunscrita do Estado. É delimitado por condições histórico-sociais específicas que podem variar em termos do regime político e da composição dos sujeitos sociais. Mas essas variações estão submetidas à função e constituição do Estado. Dentro da configuração estatal capitalista, por exemplo, podemos ter regimes bonapartistas, ordenações ditatoriais das mais variadas formas, democracias burguesas e outros tipos.

As políticas públicas, por sua vez, devem ser percebidas como expressões e desdobramentos das funções do Estado e das atividades dos governos. Elas constituem-se como mediações que vão garantir o desdobramento das relações estabelecidas pelo Estado e governos com os demais componentes da estrutura societal. As políticas públicas vão incidir sobre as diversas áreas, desde a infra-estrutura até a educação e saúde, regulamentando, criando condições, fomentando os aspectos que estão presentes nas relações estabelecidas entre as várias esferas da vida societal.

Se entendermos, como Mészáros, que o papel do Estado é realizar o comando político totalizador do sistema societal do capital, então vamos compreender as políticas públicas como elemento mediador no âmbito dessa atuação do Estado. É a partir desses elementos que podemos analisar, por exemplo, a existência de um padrão globalizado de políticas para a educação que se estende da Europa aos Estados Unidos, à China e aos países da América Latina. Percebemos que os mesmos princípios estão norteando as políticas educacionais dos governos nos mais variados países. É nesta perspectiva que analisamos aqui a atuação dos governos na esfera educacional.

2- *Soluções sob a ótica do capital: Liberalismo, neoliberalismo e “pós-neoliberalismo”*

Segundo Mészáros (op cit) um aspecto que torna o Estado um componente imprescindível do sistema societal capitalista é a impossibilidade de existir controle no seio desse sistema. Isto porque o mesmo abriga três contradições fundamentais que inviabilizam o controle: a contradição entre produção e controle, que estão dissociados; a contradição entre produção e consumo e entre produção e circulação. O controle não é exercido no processo de produção e não é executado pelos produtores. Quem decide o que produzir, como produzir e para quem produzir não são as pessoas que produzem, os trabalhadores. Essas decisões são tomadas na esfera administrativa/gerencial o que causa vários tipos de dissonâncias. A relação produção/consumo é também contraditória gerando inúmeros descompassos. Produção e circulação também estão dissociados criando a contradição da circulação como empreendimento global diante de unidades internamente fragmentadas.

Mészáros (2002, p. 07) afirma:

Em sua modalidade específica, o Estado moderno passa a existir acima de tudo para poder exercer o controle abrangente sobre as forças centrífugas insubmissas que emanam de unidades produtivas isoladas do capital, um sistema reprodutivo social antagonicamente estruturado... Sua função é retificar a falta de unidade em todos os três aspectos referidos.

Diante do exposto, podemos entender o papel das políticas públicas, incluindo as educacionais, como elementos de controle e tentativa de unificação dos parâmetros da estrutura societal capitalista. As tentativas de garantia de controle vão se apresentar com as mais variadas roupagens, constituindo-se como soluções sob a ótica do capital. Dentre estas podemos destacar as roupagens liberais e neoliberais. Com relação ao liberalismo discutiremos aqui apenas a solução apresentada por Adam Smith com sua economia clássica. Segundo Smith, toda a problemática da incontrollabilidade do sistema capitalista seria resolvida por meio da “mão invisível” do mercado. Para ele, o mercado possui seus próprios mecanismos reguladores, sem necessidade de buscá-los em outro lugar. E o equilíbrio da vida societal capitalista estaria garantido pela convergência entre os interesses individuais e egoístas dos empresários capitalistas e os interesses coletivos, propiciando o bem-estar de toda a sociedade. As relações societais de uma maneira geral seriam pautadas, então, pelas relações de mercado.

Optaremos por apresentar a solução neoliberal através da concepção de Hayek. Para ele, o controle e equilíbrio no sistema capitalista são garantidos pela saudável relação que se estabelece entre capital e trabalho. Por quê? Porque segundo ele, o capital gera o trabalho, é a sua origem. Portanto, não há antagonismo entre capital e trabalho o que existe é uma relação de salutar dependência em que o trabalho está “naturalmente” submetido ao capital que é sua razão de existência. Para Hayek o capitalismo é uma ordem societal insubstituível, cuja forma de racionalidade é a anarquia do mercado que deve ser a referência para as outras esferas da vida social.

Mas temos também soluções apresentadas sob a ótica do capital que vão propor a regulação passando por mecanismos que estão além do mercado. Na solução de Keynes, por exemplo, o Estado capitalista tem um papel decisivo e é um marco regulatório inevitável. O Estado garante inclusive a conciliação entre capital e trabalho, o que vai repercutir na garantia de um “bem-estar” generalizado.

Todas essas soluções e muitas outras são constituídas no interior do sistema societal capitalista com o objetivo de justificar e garantir a reprodução do mesmo. Seja através da “mão invisível” do mercado, da “racionalidade anárquica do mercado” ou do “estado do bem-estar social”, todas estão apontando na mesma direção. Liberalismo, neoliberalismo, “pós-neoliberalismo, keynesianismo, qualquer que seja a roupagem, são soluções constituídas sob a ótica do capital. É dentro dessa perspectiva que podemos analisar as políticas educacionais que têm sido implementadas pelos governos na América Latina e em vários outros cantos desse “sistema global”.

3- Políticas educacionais e o papel da educação

Siqueira (2004) apresenta importante pesquisa em que analisa as reformas de ensino superior realizadas em distintos países – Chile, China e Brasil – e conclui que apesar das diversidades locais e regionais há muita similaridade. A pesquisadora encontra um fio condutor entre a reforma universitária do Chile no final dos anos 1970, a reforma da China dos anos 1980 e a reforma brasileira dos anos 1990. Segundo ela, as reformas havidas no Chile e na China adotaram propostas sob o domínio do modelo anglo-saxão que inclui os princípios da competitividade, redução de custos, produtividade e venda de serviços. O que significou a incorporação da lógica de gestão empresarial e de mercado.

No Chile, no final dos anos 1970, os professores das universidades públicas que faziam parte da categoria dos servidores públicos foram desvinculados do

funcionalismo público em geral. A transferência direta de recursos para estas universidades foi reduzida e outra forma de financiamento é evidenciada, as mensalidades escolares. Criou-se um fundo especial para desenvolvimento científico e tecnológico que deveria funcionar em bases competitivas. Foram criados institutos profissionais enfatizando o treinamento prático. As novas universidades privadas limitaram-se ao ensino de graduação. O sistema chileno oferecia um número reduzido de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e o baixo nível de qualificação docente, principalmente nas instituições privadas reforçou os baixos salários e o trabalho de tempo parcial. Nas instituições públicas a redução do apoio financeiro levou os professores e departamentos à busca de recursos externos, vendendo serviços, fazendo consultorias ou dando aulas em outras instituições. A qualidade foi concebida por meio de um sistema de avaliação e credenciamento que objetivava vincular a distribuição de recursos ao desempenho. Em 1983, as universidades tradicionais públicas chilenas atendiam 71,2% de todos os estudantes de graduação do país. Essa porcentagem caiu para 48% em 1998. Com toda essa caracterização o modelo chileno de reforma da educação superior foi defendido pelo Banco Mundial como modelo a ser seguido. Isso é bastante ilustrativo do que representou a reforma do ensino superior empreendida pelo governo chileno.

Na China, nos anos 1980, podemos detectar, segundo dados apresentados pela pesquisadora, como a reforma do sistema de ensino superior chinês introduz a lógica do mercado. Vários projetos educacionais chineses foram financiados pelo Banco Mundial. O sistema de ensino foi dividido em dois: ensino superior regular e ensino superior de adulto. O segundo tipo incluía as universidades por televisão, as universidades de trabalhadores e programas por correspondência, especiais e noturnos. Os projetos de curta duração politécnicos e de educação de adultos foram financiados pelo Banco Mundial. As universidades convencionais foram consideradas o componente mais caro do ensino superior e foram defendidas medidas para reduzir custos e melhorar a eficiência nessas instituições. Os principais objetivos eram ampliar a matrícula no ensino superior melhorando ao mesmo tempo a eficiência interna, buscando fontes alternativas de financiamento e incentivando distintos tipos de instituições de baixo custo. As medidas sugeridas foram: aumentar a carga de trabalho dos professores e a relação professor/aluno, reduzir as bolsas e subsídios estudantis, reduzir pessoal docente e benefícios pessoais, introduzir a cobrança de taxas, a pesquisa aplicada por encomenda e novas regras de promoção e aumento salarial pautadas em títulos e publicações.

Quanto ao Brasil dos anos 1990, a pesquisadora vai demonstrar que as políticas e reformas que incidiram sobre o ensino superior objetivaram a redução dos gastos públicos e o principal alvo foi as universidades federais pressionadas a responderem às demandas e aos princípios do mercado. É destacado um relatório do Banco Mundial sobre a reforma do ensino superior no Brasil, confeccionado em 1991. O documento explicita que os custos, especialmente no sistema federal de ensino são excessivos. O relatório criticou o sistema de administração das instituições federais, especialmente o processo de eleição dos reitores e a existência de muitos comitês internos. Defendeu a restrição da participação democrática no âmbito das universidades. Sugeriu a duplicação das matrículas e apresentou dados calculados com base nas lotadas aulas-conferências estadunidenses. Indicou a cobrança de mensalidades e a eliminação de subsídios aos alunos.

Nos anos 1990 no Brasil procurou-se implementar uma mudança no papel do Estado, que deveria deixar de atuar como provedor para atuar como supervisor. Foi acelerado o processo de desmantelamento do Estado e realizada forte campanha contra os servidores públicos, sindicatos de trabalhadores e aposentados. Foi feita a proposição de transformação das instituições educacionais em organizações sociais, caracterizando-as como públicas, não estatais, autônomas, recebendo recursos públicos e privados. O ministério do planejamento determinou cortes orçamentários afetando as áreas sociais, incluindo a educação, repercutindo no congelamento de salários e na impossibilidade de novas contratações. Em conformidade com medidas propostas pelo Banco Mundial foram ainda introduzidos cursos flexíveis e mais rápidos com o ensino superior à distância, mestrados profissionalizantes, remuneração adicional baseada no desempenho individual por meio da instituição da Gratificação de Estímulo à Docência (GED).

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a situação continuou submetida aos mesmos parâmetros. Foi empreendida a reforma da Previdência que acabou com a aposentadoria integral, a paridade entre ativos e inativos, aumentou a idade mínima e reduziu o valor da aposentadoria dos já aposentados com a instituição do pagamento de 11% a partir de um determinado patamar salarial. Na área da educação a pressão e as cobranças são as mesmas: reduzir custos, aumentar a proporção professor/aluno, a captação de recursos exteriores, os padrões de avaliação. Os componentes são os mesmos das políticas governamentais anteriores.

A análise apresentada nos leva a concluir que existem determinados parâmetros que norteiam as políticas educacionais nos vários países contemplando os mesmos princípios e estes respondem aos interesses da reprodução da estrutura societal do capital. Do Brasil à China, contextos bastante distintos em vários aspectos, os parâmetros utilizados para definir a atuação dos governos na esfera educacional são os mesmos. As políticas governamentais para a área da educação submetem-se ao papel do estado de controlador e implementador do sistema de reprodução do capital. Mesmo um sistema educacional milenar como o chinês submete-se a esses interesses.

É importante ressaltar que diante dessa situação de submissão da esfera educacional à lógica do capital, liberalismo, neoliberalismo e “pós-neoliberalismo” são parâmetros que têm o mesmo objetivo, não havendo diferenças significativas. A submissão à lógica do capital pode se dar com uma maior ou menor intervenção direta do Estado, pelo enfoque no empresário individual com seu empreendedorismo, na empresa capitalista nacional ou transnacional. Essas variações não vão alterar a lógica, vão apenas representar várias formas de expressá-la e empreendê-la. Por isso não se pode fazer a discussão entendendo a prevalência de uma concepção neoliberal ou “pós-neoliberal” como o elemento definidor. O que é definidor é a existência do Estado como constitutivo do sistema societal do capital e a formulação das políticas públicas, incluindo as educacionais, como elemento integrante desse processo.

Fica então compreensível a enorme pressão exercida sobre a esfera educacional no sentido de ajustá-la aos interesses prevalecentes da esfera do capital. A cobrança de incorporação da lógica inerente à reprodução do capital é muito explícita: a relação custo/benefício, a diminuição de custos, a preocupação com a formação para o mercado de trabalho, a redução do tempo de formação, o empreendedorismo, a mentalidade empresarial, produtividade, competitividade, flexibilidade. O que é extremamente problemático para o campo educacional, visto que a incorporação desses elementos significa a deformação ou desconfiguração do próprio campo. Quando, por exemplo, se

reduz drasticamente o tempo de formação podemos ter vários objetivos sendo abandonados. O objetivo da formação educacional como integralizadora, onilateral, humanizadora, pode se perder completamente. Escolas que funcionam como empresas perdem a perspectiva do alcance de determinados objetivos que são fundamentais para o processo de humanização e construção da autonomia e da emancipação. Adestrar para o mercado de trabalho não é formar seres humanos.

Nos perguntamos, então, sobre o papel da educação e da escola e situemos as políticas governamentais na América Latina e além dela. É totalmente insuficiente caracterizarmos as mesmas como neoliberais ou “pós-neoliberais” (se é que podemos pensar em elementos que nos situem para além do liberalismo e do neoliberalismo). O que temos é um aparato político-ideológico do sistema societal do capital. Submetermos pura e simplesmente a esfera educacional a esse aparato é renunciarmos completamente à possibilidade de contraposição e resistência. Como não estamos lidando aqui com uma concepção determinista e fatalista, não acreditamos que a estrutura societal do capital seja a única possível e viável, também não acreditamos que a esfera educacional só seja viável submetida à mesma. É claro que é sempre mais difícil remar contra a maré do que a favor dela, mas a partir da aglutinação de forças políticas torna-se possível remar contra a maré.

Não poderíamos deixar de destacar que em vários momentos tem ocorrido ações de resistência e contraposição a essa lógica de submissão da esfera educacional à reprodução do capital. Isso tem acontecido em várias localidades, inclusive na América Latina. Para ficarmos com o exemplo do Brasil, podemos citar o movimento de professores e estudantes na luta contra o processo de privatização das universidades públicas, a resistência às várias investidas no sentido de realização de uma reforma universitária que fere princípios fundamentais como: autonomia universitária, indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, gratuidade, garantia de assistência estudantil, sistema avaliativo de caráter diagnóstico e não quantitativista e ranqueador. Se não houvesse essa resistência certamente estaríamos muito mais avançados no processo de desmantelamento do sistema das universidades públicas. A escalada dos governos “neo” ou “pós” liberais com relação à esfera educacional tem significado tudo isso: reprodução do sistema societal do capital, contradições, contraposição. É dentro dessa complexidade da realidade social que temos que nos situar e se quisermos preservar objetivos na esfera educacional que não se limitem à reprodução da estrutura societal do capital, então só nos resta resistir e lutar.

REFERÊNCIAS

- MARX, K. Salário, preço e lucro. Obras escolhidas. Vol. 1. São Paulo: Alfa-Omega, sd.
- MASCARENHAS, A. C. B. Desafiando o Leviatã: Sindicalismo no setor Público. Campinas, S.P.: Alínea, 2000.
- _____. (org.) Educação e Trabalho na sociedade capitalista: reprodução e contraposição. Goiânia: Editora da UCG, 2005.
- MÉSZÁROS, I.. Para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2002.
- SIQUEIRA, A. C. As más lições da experiência: as reformas da educação superior no Chile e na China e suas semelhanças com o caso brasileiro. In Neves, Lúcia Maria W. (org.). Reforma universitária do governo Lula – reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004.