

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

MARIA ALCINA TERTO LINS

**APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO PELO ENSINO SUPERIOR
PRIVADO NO BRASIL: a intermediação do Estado**

RECIFE
2017

MARIA ALCINA TERTO LINS

**APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO PELO ENSINO SUPERIOR
PRIVADO NO BRASIL: a intermediação do Estado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Helena Lúcia A. Chaves.

RECIFE
2017

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

L759a Lins, Maria Alcina Terto
Apropriação do fundo público pelo ensino superior privado no Brasil: a
intermediação do Estado / Maria Alcina Terto Lins. - 2017.
146 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dra. Helena Lúcia A. Chaves.
Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de
Pernambuco. CCSA, 2017.
Inclui referências.

1. Ensino Superior Privado. 2. Estado. 3. Fundo Público. I. Chaves,
Helena Lúcia A. (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2018 – 016)

MARIA ALCINA TERTO LINS

**APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO PELO ENSINO SUPERIOR
PRIVADO NO BRASIL: a intermediação do Estado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social.

Aprovada em: 30/11/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Helena Lúcia A. Chaves (Orientadora) - UFPE

Prof^a. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde (Examinadora Interna) - UFPE

Prof. Dr. Daniel Alvares Rodrigues (Examinador Externo) - UFPE

Prof^a. Dra. Soraia de Carvalho (Examinadora Externa) - UFPE

Prof^a. Dra. Vitória Régia Fernandes Gehlen (Examinadora Externa) - UFPE

Ao meu pequeno Ícaro (In memoriam) com todo amor e saudade...

Meu filho, minha força espiritual.

AGRADECIMENTOS

Ao final de uma jornada é justo refletir sobre o caminho percorrido. Escrever esta tese foi trilhar caminhos desconhecidos, vivenciar múltiplas emoções e sentimentos. Mas, há algo que precisa ser registrado... Em momento algum dessa jornada eu estive só. Portanto, é chegada a hora de expressar o sentimento mais sublime que podemos ter nesta vida, o da GRATIDÃO.

Sou imensamente grata aos meus mestres que, conforme nos ensinou Rubem Alves devem ser verdadeiros educadores, inquietos, capazes de provocar em nós a paixão pela busca do conhecimento, afinal, *“a paixão é o segredo do sentido da vida”*. Aos mestres desejo que permaneçam como Jequitibás, que embora raros, são consistentes, imponentes e fundamentais ao desenvolvimento humano.

Em especial, embora correndo o risco de ser injusta com os demais, agradeço a Profa. Vitória Gehlen que juntamente com minha orientadora Profa. Helena Chaves recepcionaram-me nas primeiras aulas do doutorado, e para além das discussões sobre a “Teoria do Processo de trabalho em Marx”, me proporcionaram compreender que as relações humanas e sociais não devem ser limitadas ao produtivismo desenfreado exigido nas Universidades. Que lecionar exige muito mais do que domínio teórico, exige paixão, dedicação, ética, e em certa medida, uma refinada elegância para discordar do comumente tido como “verdade inquestionável” ao discutir sobre o marxismo. Admiro-as como pessoas humanas, éticas, gentis, acolhedoras! Grata à vida, por este encontro, pelo apoio recebido durante esse momento difícil em minha vida, sem vocês, não seria possível finalizar este ciclo.

O aprendizado decorrente das aulas do doutorado foi fundamental para proporcionar o embasamento teórico na construção desta tese, e para meu desenvolvimento enquanto pessoa, pesquisadora, uma eterna aprendiz. Por isso, minha gratidão se estende as queridas professoras Juliane Peruzzo, Ana Cristina Arcoverde, Ângela Amaral e Ana Elizabete Mota, mulheres de fibra,

singulares, comprometidas com a produção de conhecimento crítico que subsidia práticas coletivas de resistência frente aos ditames do capital.

Ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPE, que através da atuação dos trabalhadores e trabalhadoras que o compõem, sempre estiveram atentos às minhas demandas como discente.

Aos professores avaliadores na banca de qualificação, a contribuição de cada um foi fundamental para direcionar o caminho mais viável no fechamento da problemática que sustentou a construção desta tese. Meus sinceros agradecimentos a Profa. Vitória, a Profa. Soraia, a Profa. Ana Arcoverde, e ao Prof. Daniel. As análises foram pertinentes, justas e realizadas com o rigor e respeito que o momento exigiu.

Ao Centro Universitário Tiradentes, meu espaço de atuação como docente, agradeço a oportunidade de ter recebido auxílio financeiro para custear minhas idas e vindas a Recife, e a flexibilidade nos meus horários de trabalho para cursar as aulas durante o doutorado. Aos meus companheiros do curso de Serviço Social dessa instituição, agradeço o apoio durante o período de aulas. A minha coordenadora Profa. Rita Webster pela parceria, respeito, afetuosidade e cumplicidade nessa reta final.

Aos colegas docentes do curso de Serviço Social e a minha Coordenadora Nádia Rodrigues do Centro Universitário Cesmac por todo apoio e companheirismo durante o período do doutorado, possibilitando minhas viagens a Recife, e pelos profícuos debates sobre a educação no ensino superior.

Aos que estiveram comigo, mais intimamente compartilhando dos meus momentos por vezes de desestímulo, descrença, medo; por vezes de determinação e força para seguir, eu sinto que preciso nomeá-los aqui.

À família enquanto base de quem sou, sobre o que acredito, o que me motiva a seguir... Ao meu esposo Djalma, por cada segundo dedicado a me fortalecer, proteger e amparar quando nem eu acreditava que poderia prosseguir; por nosso amor que fortalece a cada dia. A minha mais que amiga Nazaré, um ser humano iluminado, uma presença constante que me ensina

todos os dias, a não duvidar da minha força e da minha fé. A minha madrinha Leide, que cuidou e cuida de mim, desde quando adversidades da vida me fizeram chegar aos braços de minha amada avó Alcina Maria (minha eterna Mãe) na impossibilidade de ser criada por meus pais.

Aos meus queridos sogros, D. Anunciada e Sr. Euflizio, que sendo um presente em minha vida, me acolheram em sua família há 12 anos, e cujos laços fraternos são sólidos e verdadeiros. Por cada alimento recebido nesses últimos dias para fortalecer minha imunidade e não me deixar adoecer sou infinitamente grata.

Aos amigos que estiveram ao meu lado, impulsionando a continuidade na construção desse trabalho. Em especial, e nomeando-a como representante do núcleo de amigos de fé, minha querida Gilvana Pessoa, uma amiga que o doutorado me presenteou; que compartilhou comigo seu lar em Recife, me acolhendo semanalmente durante mais de um ano. Por cada mensagem de apoio, de amor e de fé durante os momentos mais difíceis nessa jornada.

Como diz a bela letra musical “[...] *Você não sabe o quanto eu caminhei para chegar até aqui [...]*” a profundidade contida nessas poucas palavras expressa minha gratidão à vida. Por cada aprendizado durante os anos de doutorado, por cada lágrima derramada, por cada descoberta durante os estudos, pelos momentos de renovação da fé e da determinação... Como dito anteriormente, nunca estive só... Que bom! Grata à vida, por tudo!

Por tudo isso, concluo com as sábias palavras de Rubem Alves, ao compreender que *“Milho de pipoca que não passa pelo fogo continua a ser milho para sempre [...] a pobre pipoca, fechada dentro da panela, lá dentro cada vez mais quente; pensa que sua hora chegou: vai morrer. Dentro de sua casca dura, fechada em si mesma, ela não pode imaginar um destino diferente para si. Não pode imaginar a transformação que esta sendo preparada para ela. A pipoca não imagina aquilo de que ela é capaz. Aí, **sem aviso prévio, pelo poder do fogo a grande transformação acontece: Puf! E ela aparece como uma outra coisa completamente diferente, algo que ela mesma nunca havia sonhado [...]**”*.

“Seria uma atitude ingênua esperar que as classes dominantes desenvolvessem uma forma de educação que proporcionasse às classes dominadas perceber as injustiças sociais de maneira crítica”.

Paulo Freire, 1984.

RESUMO

A presente tese versa sobre a intermediação do Estado enquanto elemento fundamental na expansão do ensino superior privado brasileiro, principalmente através da apropriação do Fundo Público como mecanismo de financiamento desse processo de privatização, em conformidade com as diretrizes instituídas pelo Consenso de Washington. O estudo realizado através de pesquisa bibliográfica com revisão de literatura sobre a temática em questão e com análise documental possibilitou constatar que a política de financiamento da educação superior privada tem ocorrido através de mecanismos governamentais de incentivo às instituições privadas com a concessão de renúncias fiscais, via PROUNI, e contratos de financiamento estudantil, via FIES, favorecendo assim a apropriação privada de recursos públicos. Com base no referencial teórico marxista, argumenta-se que o repasse dos recursos públicos ao setor privado, além da adoção da lógica empresarial na execução das políticas sociais – em específico aqui, a educação superior – servem para aprofundar os antagonismos sociais mantendo em funcionamento a lógica mercantil capitalista. Pois, enquanto o setor privado tem recebido volumosos recursos públicos, as instituições federais de ensino superior têm enfrentado a contenção de despesas, sob a justificativa de redução dos gastos sociais. Concorde-se aqui, com a análise marxiana que a intervenção social do Estado é fundamental para proporcionar uma base material adequada à reprodução ampliada do capital, e que em países periféricos como é o caso brasileiro, a disputa pelos recursos do Fundo Público evidenciam as correlações de forças existentes no que se refere à riqueza socialmente produzida. Uma vez que, a definição do tipo de tributação (se progressiva ou regressiva) e dos gastos sociais expressa a luta entre as classes fundamentais na esfera estatal, e, portanto, como o capital tem buscado manter seu processo de acumulação apropriando-se de espaços lucrativos, como é o caso do ensino superior.

Palavras-chave: Ensino Superior Privado. Estado. Fundo Público. Intermediação.

ABSTRACT

The present thesis deals with the intermediation of the State as a fundamental element in the expansion of Brazilian private higher education, mainly through the appropriation of the Public Fund as a mechanism for financing this privatization process, in accordance with the guidelines established by the Washington Consensus. The study made through a bibliographical research with literature review on the subject matter and with documentary analysis made it possible to verify that the policy of financing private higher education has occurred through governmental mechanisms to encourage private institutions with the concession of fiscal waivers, via PROUNI, and student financing contracts, via FIES, thus favoring the private appropriation of public resources. Based on the Marxist theoretical framework, it is argued that the transfer of public resources to the private sector, besides adopting the business logic in the execution of social policies - specifically here, the higher education - serves to deepen social antagonisms by keeping the capitalist mercantile logic. For while the private sector has received massive public resources, the federal higher education institutions have faced cost containment under the justification of reducing social spending. It is agreed with the Marxian analysis that the social intervention of the State is fundamental to provide a suitable material basis to the enlarged scale of capital, and that in peripheral countries such as the Brazilian case, the dispute over the resources of the Public Fund shows the correlations of existing forces with regard to socially produced wealth. Since the definition of the type of taxation (whether progressive or regressive) and social spending expresses the struggle between the fundamental classes at the state level, and therefore, how capital has sought to maintain its accumulation process by appropriating spaces such as higher education.

Keywords: Private Higher Education. State. Public Fund. Intermediation.

RÉSUMÉ

La présente thèse s'agit de l'intermédiation de l'État en tant qu'élément fondamental de l'expansion de l'enseignement supérieur privé brésilien, principalement par l'appropriation du fonds public comme mécanisme de financement de ce processus de privatisation, conformément aux lignes directrices établies par le Consensus de Washington. L'étude réalisée à travers une recherche bibliographique avec revue de littérature sur le sujet et avec l'analyse documentaire a permis de vérifier que la politique de financement de l'enseignement supérieur privé s'est faite par des mécanismes gouvernementaux pour encourager les établissements privés avec des renoncements fiscaux, via PROUNI, et les conventions de financement des étudiants, via FIES, favorisant ainsi l'appropriation privée des ressources publiques. Sur la base du cadre théorique marxiste, on soutient que le transfert de ressources publiques au secteur privé, outre l'adoption de la logique commerciale dans l'exécution des politiques sociales - spécifiquement ici, l'enseignement supérieur - sert à approfondir les antagonismes sociaux en maintenant en activité la logique mercantile capitaliste. Bien que le secteur privé ait reçu des ressources publiques massives, les institutions fédérales d'enseignement supérieur ont dû faire face à la compression des coûts en justifiant la réduction des dépenses sociales. Il est convenu ici avec l'analyse marxiste que l'intervention sociale de l'État est fondamentale pour fournir une base matérielle appropriée à l'échelle élargie du capital, et que dans les pays périphériques comme le cas brésilien, le différend sur les ressources du fonds public met en évidence les corrélations des forces existantes en ce qui concerne la richesse socialement produite. Puisque la définition du type de taxation (progressive ou régressive) et des dépenses sociales exprime la lutte entre les classes fondamentales au niveau de l'État, et donc, comme le capital a cherché à maintenir son processus d'accumulation en s'appropriant des espaces lucratives, comme dans le cas de l'enseignement supérieur.

Mots-clés: Enseignement supérieur privé. État. Fonds public. Intermédiation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF – Constituição Federal
DRU - Desvinculação de Receitas da União
EAPES - Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior
EC - Emenda Constitucional
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE - Fundo de Participação dos Estados
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC - Ministério da Educação
OCDE - Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
ONU – Organização das Nações Unidas
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB - Produto Interno Bruto
PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento
PPA - Plano Plurianual
PROUNI – Programa Universidade para todos
UNE – União Nacional de Estudantes
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Problemática e objeto de estudo.....	17
1.2 Aspectos teóricos e metodológicos.....	20
1.3 Estrutura da tese.....	26
 2 A RELAÇÃO ENTRE ESTADO MODERNO E AS ESTRUTURAS REPRODUTIVAS DO CAPITAL.....	 28
2.1 A natureza do Estado e a função da administração pública.....	30
2.2 Os limites e a essência contraditória da ação Estatal.....	38
2.3 A intervenção do Estado na economia capitalista – particularidades históricas da intervenção anticíclica.....	46
 3 FUNDO PÚBLICO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO.....	 52
3.1 A lógica e funcionalidade do fundo público na sociabilidade burguesa.....	57
3.2 A configuração do fundo público e sua importância para a manutenção do capitalismo.....	62
3.3 A relação entre o fundo público e a política social – a realidade brasileira em questão.....	67
 4 A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E EDUCAÇÃO EM PAÍSES DE CAPITALISMO DEPENDENTE – a configuração brasileira.....	 76
4.1 A educação como estratégia de desenvolvimento social e econômico nos países periféricos.....	80
4.2 O acordo MEC-Usaid como marco da privatização do ensino superior brasileiro.....	86
4.3 O empresariamento do ensino superior no Brasil: da Reforma Universitária de 1968 ao neoliberalismo em 1990.....	92
 5 A INTERMEDIÇÃO ESTATAL NA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O ENSINO SUPERIOR PRIVADO BRASILEIRO.....	 105
5.1 A adequação da organização educacional brasileira às orientações dos Organismos Internacionais.....	107
5.2 Oligopolização do ensino superior privado brasileiro.....	117
5.2.1 FIES – expressão contemporânea da apropriação privada dos recursos públicos estatais.....	122

5.2.2 PROUNI – estímulo à iniciativa privada via Renúncia Fiscal.....	128
6 CONCLUSÃO.....	132
REFERÊNCIAS.....	135

1. INTRODUÇÃO

Trazemos à discussão um tema em que pese não ser inexplorado, continua relevante. Portanto, a análise aqui realizada a respeito da privatização do ensino superior através da apropriação dos recursos do fundo público pelo capital, é uma tentativa de ultrapassar os fatos e apreendê-los em seus nexos causais para explicá-los criticamente em um contexto social e histórico.

Permeado por contradições que evidenciam a utilização dos recursos do fundo público em favorecimento da apropriação privada, no âmbito educacional, a intermediação do Estado tem financiado a expansão do ensino superior privado potencializando assim, a formação de grandes oligopólios no cenário educacional brasileiro.

O pressuposto inicial é de que, historicamente, o Estado é fundamental para garantir as condições de acumulação capitalista, e em particular, o fundo público é um elo necessário na reprodução do sistema, uma vez que, este participa de forma direta e indireta do ciclo de produção e reprodução do capital, através de financiamentos, subsídios e renúncias fiscais.

Nesse sentido, o financiamento da educação superior privada com a participação dos recursos do fundo público vem se desenvolvendo no Brasil desde meados de 1960, precisamente, com a instauração da Ditadura Militar que submeteu a política educacional às orientações do grande capital, permitindo o investimento de capitalistas privados no âmbito do ensino superior, além da promulgação de legislações¹ que privilegiavam estas instituições privadas.

Entretanto, como qualquer outro setor de uma economia de mercado, o desafio do ensino superior privado é o de não parar de crescer e aumentar os lucros. E sendo assim, da década de 1990 em diante, a relação entre Estado, mercado e sociedade adquire configurações notadamente mercantis, em que as políticas governamentais são reformuladas visando atender o “paradigma

¹ Referimos-nos aqui ao Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) que instituiu a isenção de impostos sobre a renda, patrimônio e serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. Discussão que será aprofundada no capítulo 3 desta tese.

de organização das corporações mundiais [...], a restrição da esfera pública e a ampliação da privada, e a transferência de deveres e responsabilidades do Estado e do direito social e subjetivo do cidadão para a sociedade civil” (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2005, p.07).

Constatando assim, que a readequação do papel do Estado na formulação e operacionalização das políticas sociais, segue o proposto pelo neoliberalismo, mediante a privatização de serviços sociais e a ênfase no mercado como o gestor para assumir esses serviços expressando as modificações necessárias à reprodução e acumulação capitalista.

1.1 PROBLEMÁTICA E OBJETO DE PESQUISA

O estudo problematiza o fundamental papel desempenhado pelo Estado no financiamento do ensino superior privado no Brasil, em um cenário guiado pela lógica da acumulação financeira, na qual predomina a renda dos juros, em que:

[...] o dinheiro converteu-se no principal móvel econômico, em razão do modo de reprodução ampliada do capital concretizado pelo sistema financeiro via mundialização do mercado. As corporações transnacionais, escudadas em organizações financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial etc., assumiram o centro de poder em nível planetário, em detrimento dos anseios da sociedade civil, que supostamente se expressariam no Estado nacional. Como decorrência e componentes estruturais dessa nova fase, adquirem dimensão cada vez mais ampla o desemprego, a desestatização/privatização do Estado e a terceirização da economia, legitimados pelas concepções ultraliberais, provocando intenso **processo de mercantilização de espaços sociais, especialmente os da saúde e da educação**. Acentuou-se o caráter mercantil da dimensão estatal, no âmbito da sociedade política [...] (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2005, p.12 grifos nossos).

Considera-se assim, que a formação dos oligopólios educacionais condiz com as diretrizes dos Organismos Internacionais para os países periféricos, em que a educação além de servir para disseminar conhecimento pragmático, participa também do processo de acumulação e expansão do capital.

O estudo demonstra que a expansão do ensino superior privado ocorre pautado pela maximização dos lucros, na reorganização administrativa pedagógica, em conformidade com os interesses capitalistas para aumento

de sua lucratividade, sem com isso, considerar as necessidades da classe trabalhadora. Ao Estado, por sua vez, compete à regulamentação de legislações e programas sociais que potencializem a educação como um grande negócio.

Atendendo às necessidades do capital, o Estado desempenha com maestria as competências que lhe são conferidas, uma vez que, tem instituído legislações² que regulam a relação mercantil no espaço educacional, além de programas sociais como PROUNI e FIES evidenciando que o crescente controle do capital financeiro requer sistemática indução do Estado, por meio dos recursos do fundo público; e o Programa de Melhoria do Ensino das Instituições de Educação Superior, que prevê financiamento via BNDES para melhoria da infraestrutura das IES sejam elas públicas ou privadas³.

Especificamente, o objeto de investigação desta tese é a intermediação do Estado enquanto elemento fundamental na expansão do ensino superior privado brasileiro, principalmente através da apropriação do Fundo Público como mecanismo de financiamento desse processo de privatização, em conformidade com as diretrizes instituídas pelo Consenso de Washington.

O lócus da investigação será o Programa de Financiamento Estudantil (FIES), destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos, ou seja, a utilização de recursos públicos para pagar vagas nas Instituições de Ensino Superior (IES) Privadas, efetivando um arriscado investimento econômico público⁴. E o PROUNI, um tipo de financiamento que por meio da renúncia fiscal destina benefícios ao setor privado. Os recursos decorrentes da não arrecadação de tributos interferem na composição do fundo público, ou seja, são recursos que deveriam ser

² Debate que será explicitado no decorrer da tese, a título de informação, pode-se citar as seguintes legislações: Reforma Universitária (Decretos Lei nº: 53/66 e nº252/67); Código Tributário Nacional (Lei nº. 5.172/66); Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96).

³ Devido à ausência de dados financeiros acerca do referido programa, este não será objeto de estudo nesta tese. Entretanto, é válido salientar a existência desse mecanismo governamental para destinação de recursos do fundo público no financiamento das IES privadas.

⁴ Por se tratar de um Programa de Financiamento Estudantil inserido no rol de políticas públicas afirmativas direcionadas aos indivíduos que não possuem condições financeiras de custear sua formação superior em instituições privadas, já é possível sistematizar a inadimplência no âmbito do FIES. O FNDE identificou contratos celebrados a partir de 2010 e que estariam em fase de amortização que estão com atraso no pagamento das mensalidades (49% de inadimplência), conforme exposto em Reportagem vinculada ao site G1 Educação de novembro de 2016.

destinado ao fundo público, mas, contraditoriamente são convertidos em benefícios fiscais, isentando as IES privadas do pagamento destes tributos.

Em detrimento do financiamento para as Universidades públicas, as políticas de gestão financeira governamentais têm impulsionado o setor privado e favorecido a criação de verdadeiros oligopólios da educação, fortalecendo a ampliação do capital privado no âmbito educacional de nível superior. Tal mercado educacional tem gerado grandes lucros para alguns poucos, enquanto muitos perdem o direito a uma educação pública, gratuita e de qualidade.

A escolha por este objeto se justifica pela importância em compreender a dinâmica de reorganização do capitalismo em países periféricos, como é o caso do Brasil, em que, setores do empresariado consideram a educação um espaço de acumulação capitalista que potencializará a financeirização das atividades destas instituições de ensino, exigindo para tal, a intermediação sistemática do Estado. Ao Estado, coube concretizar reformas políticas em consonância com a lógica da economia capitalista mundializada.

Desta forma duas questões foram importantes nesta pesquisa: De que forma a intermediação estatal, através da captura do fundo público tem potencializado a consolidação de oligopólios educacionais no cenário brasileiro? Como as diretrizes dos Organismos Internacionais (Banco Mundial e UNESCO) foram incorporadas nas legislações que estruturam a gestão da política educacional brasileira?

Os questionamentos realizados subsidiaram a construção dos seguintes objetivos: Analisar a intermediação do Estado na privatização do ensino superior brasileiro através da utilização dos recursos do fundo público; Identificar os fundamentos históricos sociais do fundo público e da sua importância para a reprodução ampliada do capital e Identificar de que forma as recomendações (para o desenvolvimento de países periféricos mediante reformas educacionais) dos Organismos Internacionais – Banco Mundial e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) - foram incorporadas nas legislações que estruturam a gestão da política educacional brasileira.

1.2 ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Para apreender os nexos causais entre capital, Estado e política social (especificamente aqui, educação), recorreremos ao materialismo histórico dialético por subsidiar uma análise crítica do real, considerando a totalidade das relações sociais e a processualidade histórica e contraditória que ampara tal realidade.

De acordo com Marx, a compreensão de qualquer momento da realidade⁵ social tem como pressuposto sua articulação com a totalidade; o conhecimento só é concreto quando referido ao todo. Marx parte sempre da totalidade do ser social e retorna sempre a essa totalidade. Portanto, é no processo real objetivo que o sujeito deve buscar tanto o conhecimento como a orientação para a ação. Nas palavras de Marx (1996a):

[...] meu método dialético, por seu fundamento, difere do método hegeliano, sendo a ele inteiramente oposto. Para Hegel, o processo do pensamento – que ele transforma em sujeito autônomo sob o nome de ideia – é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa. Para mim, ao contrário, o ideal não é mais do que o material transposto para a cabeça do ser humano e por ela interpretado (MARX, 1996a, p.140).

A dialética de Marx concebe um ser cognitivo que alcança a totalidade do objeto, ou seja, conhecer o seu núcleo (a essência) é compreendido como uma possibilidade real do sujeito. É importante salientar, que o sujeito do conhecimento não deve ser entendido como indivíduo singular concreto, mais que isso. A consciência individual expressa um sujeito coletivo do conhecimento (as classes sociais).

A dialética reconhece que o ponto de partida de todo e qualquer conhecimento são os dados empíricos (o fenomênico); contudo, é preciso ultrapassá-los para se chegar à essência, à raiz, a coisa em si. Pois, de uma maneira geral, o real aparece mistificado pela própria realidade objetiva. Em linguagem marxista pode-se dizer que a realidade mistificada é falsa. O empírico é falso.

Conforme Chasin:

Então, eu tenho que partir do fenomênico, não há alternativa, mas eu tenho que cotejar esse fenômeno com a interioridade ontológica

⁵ Cabe salientar que na perspectiva marxista, a realidade é um complexo de essência e fenômeno.

do objeto real e aí então fazer a crítica do fenomênico. Eu tenho que desmistificar o fenomênico. Na maioria das vezes há uma contraposição entre fenômeno e essência. A essência é o oposto ao fenômeno. A essência é o inverso daquilo que eu vejo na imediatez. [...] consequentemente, o empírico que chega ao concreto, a prova da teoria não é o empírico, mas é o concreto ontologicamente compreendido (CHASIN, mimeo, s/d. p.08).

Compreendemos, portanto, que o concreto é essa totalidade, essa integralidade, é o objeto capturado e reproduzido na consciência. Nesse sentido, a razão dialética é de fato, uma razão histórica e não natural, pois, a realidade social é uma processualidade em constante movimento e em permanente determinação.

Embora elemento interior ao homem, a razão não é pura subjetividade, ela é um instante abstrato da lógica da realidade que passou para a cabeça (CHASIN, mimeo). Conforme Marx, esses elementos norteadores são os fundamentos filosóficos da investigação científica.

Assim, nosso estudo se fundamenta na crítica da Economia Política – em Marx e Engels, principalmente – por compreender que a educação enquanto política social é visceralmente relacionada às questões de classe, e que o Estado tem uma função social determinada historicamente na relação entre capital e trabalho. Por isso, também aqui, realizamos uma pequena sistematização da constituição do Estado Moderno, apresentando também, análises críticas contemporâneas realizadas por Mészáros que argumenta existir entre o Estado e o capital uma relação de reciprocidade dialética, em que ambos se conjugam numa totalidade.

Fundamentando-se nessa perspectiva teórica, os estudos aqui registrados evidenciam os traços constituintes dessa sociedade burguesa, considerando as particularidades do desenvolvimento capitalista na realidade brasileira, em articulação com a dinâmica dos países capitalistas centrais, em consonância com as necessidades da expansão global do modo de produção capitalista.

Ao problematizar o processo de configuração da utilização do fundo público no financiamento das instituições privadas de ensino superior no Brasil, considerou-se a relação de dependência e subordinação estabelecida entre os países periféricos e os países centrais, debate este, referenciado nos estudos de Fernandes (1968 e 2009), Marini (1973), Romanelli (1986) e

Cunha (1988). No que se refere ao fundo público nossas análises se fundamentam nos estudos de Oliveira (1998), Mandel (1982), Salvador (2010, 2012) e Behring (2008, 2010 e 2012).

Assim, analisar a relação estabelecida entre o fundo público e a expansão do ensino superior privado na realidade brasileira, permite-nos compreender o objeto de pesquisa como processo histórico, que sofre intervenção consciente dos homens, enquanto indivíduos dispostos em classes sociais e, portanto permeáveis às contradições existentes entre capital e trabalho.

Antes de adentrarmos nos meandros que circundam o objeto em questão, ou seja, como se processam por meio de legislações e orçamento a relação entre fundo público e a expansão do ensino superior privado no Brasil (principalmente com a execução do FIES e do PROUNI) realizamos uma incursão em alguns registros históricos sobre o caminho percorrido para o desenvolvimento econômico e social do país entre os anos 1950 a 1980, e como a propalada modernização do ensino foi ancorada nas propostas da Agência para o Desenvolvimento Internacional do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América (Usaid).

Sobre esse aspecto, deixamos claro nossa concordância com os estudos realizados por Florestan Fernandes, que ao analisar o processo de desenvolvimento no Brasil, o considerou como uma proposta de eternizar o país como uma nação dependente do capitalismo dos países centrais. E, no âmbito educacional gestou-se uma incorporação das ideias do capital internacional, efetivando uma verdadeira subordinação não somente econômica, mas também ideológica.

Afinal, ao entendermos a educação como produto das relações sociais, e sendo essas relações marcadas pela base material capitalista, torna-se evidente que a educação é também um espaço de contradições, e, portanto de disputas sociais⁶. Esta compreensão remete aos fundamentos teóricos

⁶ Uma fundamentada análise da função social da Educação no capitalismo é realizada por Mészáros em “A educação para além do Capital”, em que o autor evidencia uma ligação existente entre os processos educacionais e os processos sociais de reprodução do capital, em que: “a educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma

críticos marxistas, base essencial para analisar o real, capturando suas conexões históricas e econômico-sociais, o que nos permite desvelar o objeto de estudo para além da sua aparência.

Para concretização deste estudo, realizamos pesquisa bibliográfica mediante revisão de literatura sistemática em que sintetizamos os resultados de estudos relacionados ao desenvolvimento e expansão do ensino superior privado no Brasil. Para tanto nos apropriamos das contribuições de Chaves (2016), Frigotto (2010), Leher (1999 e 2015), Lima (2002 e 2012) e Sguissardi (2009) que em seus estudos demonstram a relação entre educação, trabalho e desenvolvimento capitalista, subsidiadas pela atuação estatal, ora como impulsionador ora como regulador dessa relação.

A análise das legislações brasileiras e documentos elaborados pelos organismos internacionais contendo as diretrizes para a execução das reformas educacionais permitiu-nos perceber a incorporação de princípios mercadológicos como estratégias para o crescimento e desenvolvimento dos países da América Latina, e, que no caso do Brasil vem se desenvolvendo desde meados de 1960, e consolidando-se a partir dos anos 1990 com as reformas sociais estatais.

Com relação às legislações sociais, nos debruçamos principalmente nos Decretos Lei nº53/66 e nº 252/67 que instituíram os princípios da Reforma Universitária durante a Ditadura Militar, o Código Tributário Nacional (Lei nº. 5.172/66) que pressupôs isenção de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. E mais recentemente a Lei de Diretrizes e Bases da educação (Lei nº 9.394/96) que evidencia o alinhamento ao receituário neoliberal formulado pelo Banco Mundial, pressupondo o ensino superior como um serviço comercializável.

Na sistematização dos dados quantitativos, envolvendo dados financeiros e demonstrativos contábeis relativos ao FIES e ao PROUNI

alternativa à gestão da sociedade [...]” (MÉSZÁROS, 2008, p.35). Contudo, ao pensar a educação em uma perspectiva emancipatória é possível perceber “o papel da educação como soberano, tanto para a elaboração de estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para a automudança consciente dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente” (MÉSZÁROS, 2008, p.65).

utilizamos relatórios de gestão⁷ do FIES disponibilizados online pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Fazenda⁸, Boletim informativo do IDados⁹, Relatório da Consultoria Legislativa¹⁰ com dados sobre renúncia fiscal a partir do previsto na Lei Orçamentária Anual, e dados sobre o Cenário Educacional privado no Brasil disponibilizados pela HOPER¹¹.

A análise do perfil do financiamento da expansão foi feita com base nos seguintes indicadores: dinâmica do número de Instituições e evolução das matrículas de ensino superior (públicas e privadas); evolução das receitas e despesas da União destinadas ao financiamento do ensino superior; despesas com o Programa de Expansão do ensino superior privado por meio da renúncia fiscal – PROUNI, e pelo FIES.

Em relação ao panorama da educação superior brasileira, utilizamos os dados estatísticos do Censo da Educação Superior (2016) disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Balanço Social da educação superior sistematizados pela Secretaria de Educação Superior (SESu), unidade do Ministério da Educação.

Em relação às IES privadas que se constituem como oligopólios educacionais, não foi possível realizar um recorte em determinado grupo educacional para realizar uma sistematização mais aprofundada. Consta aqui, o registro do ranking com os maiores Grupos Educacionais Privados do Brasil, e suas respectivas Receitas líquidas, ou seja, o faturamento deduzido de impostos indiretos (PIS/Cofins, ISS, ICMS etc), demonstrando a rentabilidade da educação como um negócio.

Em nossos estudos, realizamos análises sistemáticas das diretrizes contidas em documentos elaborados pelo Banco Mundial e pela UNESCO, destacamos os seguintes: La enseñanza superior: las lecciones derivadas de

⁷ Relatórios elaborados pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, disponibilizados no site deste Ministério.

⁸ Documento online referente ao Diagnóstico FIES, disponibilizado em junho de 2017.

⁹ IDados - instituição associada ao Instituto Alfa e Beto dedicada à análise de dados e evidências sobre a educação brasileira. Neste Boletim registra-se: a distribuição das bolsas (FIES e PROUNI) de acordo com regiões, instituições, tipos de cursos e séries; do desempenho relativo dos alunos bolsistas e não bolsistas; do retorno econômico e condições de ressarcimento pelos alunos.

¹⁰ O documento sistematiza um levantamento das renúncias fiscais da União de natureza tributária, ou seja, dos gastos tributários nos últimos cinco anos (2012-2016).

¹¹ Hoper é uma empresa de consultoria educacional que disponibiliza anualmente o documento: Análise setorial do Ensino Superior Privado. Aqui, utilizamos o documento com dados atualizados em 2017.

la experiência (1995); Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo (1998); Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para La Educación Terciaria (2003); A UNESCO e a Educação na América Latina e no Caribe (1998); Educação para todos: o compromisso de Dakar (2000).

Nos referidos documentos foi possível identificar como estes Organismos Internacionais fomentam o desenvolvimento da educação privada, pressupondo uma ampliação do acesso ao ensino superior, sob o discurso da diminuição dos custos para o Estado, mais especificamente na redução dos gastos no âmbito público, haja vista que, no setor privado, o Estado está “autorizado” para investir.

A incorporação dessas diretrizes internacionais para a educação pôde ser constatada no cenário brasileiro, principalmente nos referidos documentos: no **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** (1995) ao impor a redução do papel do Estado na execução e prestação direta de serviços, como a educação e a saúde; no **Plano decenal da Educação para todos** (1993-2003) que pressupunha uma política de captação de recursos externos, além dos investimentos privados em educação dando prioridade as escolas e programas educacionais que atendessem às clientela mais pobres; e mais recentemente, o **Plano Nacional de Educação** (2014-2024) ao propor a expansão de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior.

As informações extraídas tanto da pesquisa bibliográfica quanto da análise documental nos permite inferir que estas formas de intermediação estatal revelam uma concepção privatista do ensino superior funcional ao desenvolvimento da acumulação capitalista. Pois, conforme nos esclarece Harvey (2005, p.83): “o Estado capitalista [...] deve desempenhar um papel importante no provimento de ‘bens públicos’, e infra-estruturas sociais e físicas [...] [ele] age contra a tendência de queda da margem de lucro”.

1.3 ESTRUTURA DA TESE

A organização das seções aqui elaboradas obedece à lógica de exposição do objeto de estudo partindo do mais geral para o mais específico. Na seção que inicia a problematização do objeto, evidenciamos que em seu processo de desenvolvimento e consolidação, o modo de produção capitalista necessita explorar incessantemente a força de trabalho dos trabalhadores, exigindo mecanismos que regulem as relações contraditórias existentes entre capital e trabalho, papel este desempenhado com êxito pelo Estado burguês.

Na seção intitulada: Fundo Público e as Políticas Sociais no Capitalismo, constata-se a disputa entre as classes sociais em torno dos recursos deste fundo, no que se refere a tributação e a definição do gasto público. Em que sendo este fundo uma mola propulsora na expansão do capital, a defesa de uma tributação progressiva ou regressiva, bem como o destino que será dado aos gastos sociais expressam o conflito de interesses, haja vista que os recursos do Fundo Público podem ampliar o salário indireto dos trabalhadores, ou podem subsidiar melhorias no âmbito da produção capitalista.

Na seção quatro analisamos a relação entre desenvolvimento econômico e a educação em países dependentes das economias capitalistas centrais. Em países periféricos com o Brasil, à educação foi atribuída uma função estratégica de desenvolvimento econômico e social, visando a adequação desses países às necessidades de expansão da acumulação capitalista.

Sob o discurso de enfrentamento da pobreza e propondo alternativas para o desenvolvimento dos países periféricos, acordos com Organismos Internacionais foram celebrados, efetivando formas de subordinar os processos educacionais aos interesses da reprodução das relações sociais capitalistas. A literatura consultada nos revela que, neste âmbito, a realidade brasileira ficou marcada por processos de expansão do ensino superior privado possibilitados pela intervenção estatal que ao adaptar suas legislações e políticas sociais aos interesses do capital, evidencia o Estado como “um grande fiador de uma burguesia [...] protegendo subsídios sem retorno e especulação financeira” (FRIGOTTO, 2010, p. 40).

A última seção problematiza a apropriação do fundo público pelo ensino superior no Brasil, evidenciando a intermediação do Estado através de uma série de mecanismos de financiamentos direto e indireto fortalecendo o setor privado-mercantil. A exposição dos dados quantitativos evidencia as ações do Estado em consonância com a nova ordem internacional, cuja tônica é destinar recursos públicos à acumulação do capital em detrimento dos gastos sociais com as políticas sociais públicas.

Os dados permitem-nos inferir que sob a gestão neoliberal, o Estado burguês tem subsidiado a oligopolização do ensino superior brasileiro, em que a captura do fundo público, seja via FIES, ou via PROUNI, potencializa a reprodução ampliada do capital e a reprodução das relações de dominação dos países hegemônicos do capital sobre os países periféricos. Muito embora, o discurso governamental seja de “democratização do acesso ao ensino superior”, como uma suposta garantia de inserção no mercado formal de trabalho.

2. A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO MODERNO E AS ESTRUTURAS REPRODUTIVAS DO CAPITAL

Partimos do pressuposto que Estado e política se enraízam nas relações materiais da vida em sociedade, e que o Estado é um sustentáculo da economia do capital. Considerando a base ontológica objetiva da produção e reprodução da sociabilidade burguesa sob o domínio do capital, compreendemos que o processo de valorização e acumulação de capital necessita da exploração da força de trabalho e da atuação estatal na mediação da contradição existente entre as classes sociais fundamentais.

O fundamento ontológico do sistema do capital baseia-se na contradição entre a produção social e a apropriação capitalista, evidenciada no antagonismo entre o proletariado e a burguesia¹². Somente com a existência de,

[...] duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias [que] tem de defrontar-se e entrar em contato, de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meio de subsistência, que se propõem a valorizar a soma-valor que possuem mediante compra de força de trabalho alheia; do outro, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, portanto, vendedores de trabalho. Trabalhadores livres no duplo sentido, porque não pertencem diretamente aos meios de produção, como escravos, os servos, etc., nem os meios de produção lhes pertencem como, por exemplo, o camponês, economicamente autônomo, etc., estando, pelo contrário, livres, soltos e desprovidos deles (MARX, 1996b, p. 340).

Deste modo, a burguesia converteu os primitivos meios de produção em meios sociais, transformando-os em poderosas forças de produção, cuja produção imprimiu aos produtos a forma de mercadoria, em que esses produtos criados socialmente não eram propriedade dos seus criadores, mas do capitalista.

E quanto mais o novo modo de produção se impõe e impera em todos os campos fundamentais da produção e em todos os países economicamente importantes, afastando a produção individual, salvo vestígios insignificantes, *maior é a evidência com que se*

¹² É importante salientar que o modo de produção capitalista se instaura com a decadência do sistema feudal, em um longo processo histórico que possibilitou a afirmação da burguesia enquanto classe dominante. A consolidação do capitalismo como modo de produção ocorreu entre o fim do século XVIII e o início do século XIX com as Revoluções Francesa (1789-1799) e Industrial (1776-1860).

revela a incompatibilidade entre a produção social e a apropriação capitalista (ENGELS, 1986, p. 59 Grifos do autor).

E, nesse processo de incompatibilidade entre a produção social e a apropriação capitalista, faltava apenas uma instituição que assegurasse a propriedade privada, que regulasse as relações entre capital e trabalho, permitindo a divisão da sociedade em classes e a acumulação capitalista. Coube ao Estado estas atribuições, pois, no Estado encontra-se a força política fundamental para mediar os conflitos de classe e as alienações típicas do capital. Marx analisando a Guerra Civil na França esclarece sobre o Estado:

[...] do mesmo passo em que o progresso da indústria moderna desenvolvia, alargava, intensificava o antagonismo de classe entre capital e trabalho, o poder de Estado assumia cada vez mais o caráter do poder nacional do capital sobre o trabalho, de uma força pública organizada para a escravização social, de uma máquina de despotismo de classe (MARX, 1983, p. 63).

Desse modo, a crítica ontológica do Estado e do capital realizada genuinamente por Marx e por Engels possibilita verificar a inseparável relação entre o Estado e a reprodução do capital. Evidenciando o caráter de classe do Estado e sua atuação como regulador das relações políticas, constituindo-se assim como um componente fundamental para que o capital se afirme como força controladora da ordem social estabelecida. Nas palavras de Engels (1986, p.70):

[...] o Estado moderno não é nem mais que uma organização criada pela sociedade burguesa para defender as condições exteriores gerais do modo capitalista de produção contra os atentados, tanto dos operários como dos capitalistas isolados. O Estado moderno, qualquer que seja a sua forma, é uma máquina essencialmente capitalista, é o Estado [...].

Contrários aos apologistas do Estado burguês, Marx e Engels analisando a anatomia da sociabilidade burguesa, compreenderam que a função social do Estado não pode ser explicada como uma “evolução geral do espírito humano”, pois as relações entre Estado e capital estão imbricadas nas condições materiais de existência, em sua totalidade (MARX, 1996b). O Estado é por sua natureza, um órgão de dominação de classe.

O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é a “realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se

enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1984, p. 191).

Comungamos do pensamento de que, o Estado é um produto das relações sociais estabelecidas, em uma determinada fase do desenvolvimento social, e a aparente neutralidade do Estado Moderno diante das lutas entre as classes sociais fundamentais, se constitui como uma estratégia do capital diante das demandas dos trabalhadores, visando manter a ordem burguesa, pois ao Estado cabe refrear os antagonismos de classe.

Entretanto, é importante salientar que a complexidade do antagonismo existente nas relações entre as classes sociais exigem que nossos estudos sejam direcionados para análise do funcionamento social pelo qual a dominação burguesa se reproduz e como há uma ampliação das funções do Estado para possibilitar as condições gerais de acumulação capitalista, com ênfase na reprodução, preservação e controle da força de trabalho, nos diferentes momentos históricos.

No texto que se segue, visamos trazer à discussão alguns elementos teóricos sobre o Estado e a reprodução do capitalismo, demonstrando que as construções teórico-metodológicas de Marx e Engels permanecem atuais e fundamentais para compreender a tensão existente entre sociedade civil e Estado.

2.1 A Natureza do Estado e a função da administração pública

Ao analisar o processo de produção da vida material é possível identificar a natureza do Estado interpretada por liberais como Maquiavel, Hobbes e Locke. É possível ainda, no âmbito dos clássicos da teoria política reproduzir textualmente as interpretações realizadas por burgueses como Rousseau e Hegel, até alcançar a crítica marxiana do Estado Moderno nas produções deixadas por Marx, Engels, e as atualizações realizadas por Mészáros e Harvey. Tal percurso permitirá evidenciar a função da administração pública no controle das relações sociais.

Retomamos aqui o pressuposto de que evidenciar a natureza do Estado em uma sociedade de classes, exige apreendê-lo como parte do movimento do real, inserido na complexidade das relações sociais de produção e reprodução social, compreendendo que na luta pelo excedente, no transcorrer do processo histórico e social, diferentes sociedades de classes se desenvolveram e exigiram a formação de um Estado para garantia da ordem social. Conforme Harvey (2005, p.78): “o Estado se origina da contradição entre os interesses particulares e os da comunidade”.

Nesse sentido, ao analisar a conjuntura política e econômica da Itália no século XVI (considerando suas relações com demais países da Europa), Maquiavel sintetizou elementos importantes para entender o Estado real, que impôs ordem ao ciclo de estabilidade e caos. Rejeitando a tradição idealista da filosofia anterior¹³, e enfatizando o papel dos governantes (Estado) para manter o controle sobre o povo (SADEK, 2000).

Ao se debruçar sobre natureza humana, Maquiavel conclui que o homem é ávido de lucro e volúvel, e, portanto, conflitos e anarquia são desdobramentos desses instintos. Assim, a desordem decorrente dessa natureza humana sempre exigirá uma nova ordem, pois, “a história é cíclica, repete-se indefinidamente”. Desse modo, a questão política é encontrar esse equilíbrio na correlação de forças existentes (SADEK, 2000).

Nesse sentido, quando a sociedade encontra-se em desequilíbrio econômico e social, é necessário “um agente da transição, o fundador do Estado”, a qual ele denominou de “o príncipe”, ou seja, um homem capaz de se manter no poder, que obtivesse legitimidade para agir conforme as circunstâncias reais da sociedade vigente (MAQUIAVEL, 1942).

A nosso ver, Maquiavel explicita que o Estado precisa ter credibilidade junto ao povo, para que então, possa exercer o poder sobre seus subordinados, esse poder político, entretanto, se ajusta as condições reais e históricas existentes na sociabilidade, ora tendo sua atuação mais coercitiva, ora mais consensual¹⁴. Para Maquiavel a ordem não seria algo natural,

¹³ Contrapõe-se ao idealismo de Platão, Aristóteles e Santo Tomás de Aquino.

¹⁴ Em suas palavras: “a um príncipe é necessário ter sólidos alicerces, porque, senão, fatalmente ruirá. Os principais alicerces de qualquer Estado seja ele novo, velho, ou misto, consistem nas boas leis e nos bons exércitos. E como não pode haver boas leis onde não há

deveria ser uma construção social dos homens, visando à unificação do povo, e a regeneração do capital, através da estabilidade no governo. Evidencia-se aqui, a função social do Estado na mediação das relações sociais existentes através do ordenamento jurídico e instituições sociais. A somatória desses fatores daria sustentabilidade ao Estado, esse ente responsável pela conjugação de forças do povo no atendimento às suas necessidades.

Compreensão diferenciada obtém-se dos estudos de Hobbes sobre o estado de natureza, ao considerar que os homens viveriam naturalmente sem poder e sem organização, e somente através da construção de um contrato social teria origem o Estado e/ou a sociedade. Tal raciocínio deve-se a corrente filosófica dos Contratualistas, que entre os séculos XVI e XVIII, defenderam a tese que no estado de natureza, os homens viviam sem o estabelecimento de uma ordem social estruturada, ou seja, sem leis ou normas sociais que regulassem as relações sociais (RIBEIRO, 2000).

Tais pensadores, assim como Hobbes, defendiam que em determinado estágio de desenvolvimento social os homens tiveram a necessidade de criar um pacto social, estabelecendo regras de convivência e subordinação política, e assim, o fundamento do poder político estaria na criação de um contrato social.

Em suas análises, Hobbes compreende que a natureza do homem é imutável, permeada por interesses egoístas e que movido por suas paixões o homem se torna um lobo para o próprio homem, portanto, o estabelecimento de um governo, é necessário para que os homens possam conviver em harmonia. Desse modo, o poder do Estado deve ser absoluto, soberano, estabelecendo leis civis que os homens são obrigados a respeitar. Em suas palavras:

Em todos os Estados o legislador é unicamente o soberano, seja este um homem, como numa monarquia, ou uma assembleia, como numa democracia ou numa aristocracia. Porque o legislador é aquele que faz a lei. E só o Estado prescreve e ordena a observância daquelas regras a que chamamos leis, portanto o Estado é o único legislador. Mas o Estado só é uma pessoa, com capacidade para fazer seja o que for, através do representante (isto é, o soberano), portanto o soberano é o único legislador. Pela mesma razão, ninguém pode revogar uma lei já feita a não ser o

soberano, porque uma lei só pode ser revogada por outra lei, que proíba sua execução (HOBBS, 2003, p. 91).

A essência deste Estado seria:

Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum. Àquele que é portador dessa pessoa se chama soberano, e dele se diz que possui poder soberano. Todos os restantes são súditos (HOBBS, 2003, p. 61).

Este poder soberano poderia ser alcançado através de duas maneiras. Uma delas mediante a coerção e respeito a sua autoridade, pois a recusa vinda dos subordinados teria uma punição. E, a outra através da aceitação voluntária e espontânea, concordando com as decisões do legislador. Esperançosos de serem protegidos por ele contra todos os outros homens.

Tal compreensão sobre o Estado evidencia a legitimidade atribuída ao Estado como regulador das relações sociais existentes, um produto da vontade humana. Em que esse poder concedido ao legislador é resultado da transferência dos direitos dos indivíduos ao soberano, visando a paz civil e não a realização pessoal do soberano; e portanto esse poder não seria transcendente e espiritual¹⁵.

Contrário ao pensamento Hobbesiano, Locke não defendia um Estado Absolutista, pois o Antigo Regime¹⁶ era uma sociedade opressora que punia àqueles que questionassem suas “regras naturais”. Defendia que a propriedade era um direito natural do indivíduo e, portanto, não poderia ser violado pelo Estado. O trabalho, para ele, era o fundamento da propriedade privada, sendo esta, portanto, resultado do esforço individual.

Contudo, com o surgimento do dinheiro e do comércio, tornou-se possível adquirir propriedades através da compra. Com isto, houve a “concentração da riqueza e a distribuição desigual de bens entre os homens” (MELLO, 2000,p.85). Daí a possibilidade da acumulação. Para Locke, a partir daqui, tornou-se possível identificar a contradição social que fora se constituindo sistematicamente.

¹⁵ No momento histórico em que Hobbes desenvolveu sua tese, havia uma disputa política entre Estado e Igreja. A finalidade de defender o Estado como vontade humana, era justamente para evitar a submissão do Estado à Igreja.

¹⁶ O Antigo Regime constituiu-se em um sistema político e econômico Europeu, baseado no Absolutismo, no Mercantilismo, em que a sociedade era dividida em estratos (estamentos), cuja influência da Igreja Católica interferia nas decisões do Rei.

Desse modo, se não houvesse leis e instituições que regulamentassem essas relações de compra e venda, os indivíduos poderiam entrar em guerras uns com os outros, e sendo assim, o estabelecimento de um contrato social foi fundamental. Desde que o contrato social fosse um pacto em que os homens concordassem livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar os seus direitos naturais (de liberdade e de propriedade) (MELLO, 2000).

Aqui, fica evidente a diferença do contrato social em Hobbes e em Locke, mediante o caráter de liberdade em aceitarem realizar um pacto de consentimento e não um pacto de subordinação, como exposto na tese hobbesiana. Em Locke, a decisão compete à maioria, mas, respeitando os direitos da minoria, cabendo ao governo a conservação da propriedade.

É interessante ressaltar a análise de Locke a respeito da relação entre governo e sociedade, pois, qualquer ação do legislativo ou do executivo que interferisse na propriedade, e nos interesses coletivos, colocaria esse governo como tirano, e permitiria a organização do povo contra essa opressão.

Ao estabelecer a propriedade privada como um direito natural e oriundo do trabalho, Locke estabeleceu as bases teóricas fundamentais para legitimar os interesses econômicos burgueses, reforçando a necessidade da eliminação do Antigo Regime, e o estabelecimento de uma forma de sociabilidade pressupondo a liberdade como fundamento da vida social, alicerçada nas relações mercantis e atribuindo ao trabalho a possibilidade de alcançar a propriedade privada – ou seja, por meio do trabalho seria possível ascender socialmente, colocando sobre o indivíduo a responsabilidade pela sua riqueza ou pela sua pobreza.

Baseando-se na tese de Locke, a burguesia ao contestar o governo (Antigo Regime), pressupunha a defesa da liberdade e da propriedade. Tem-se aqui, a gênese da Teoria Liberal, cuja tônica é a liberdade política e econômica, em que o Estado deve atuar minimamente nas questões econômicas e possibilitar o livre mercado, atuando apenas nos conflitos existentes na sociedade civil.

Contrariando a tese de John Locke, Jean Jacques Rousseau expõe que o contrato social preconizado por Locke, protege exclusivamente os possuidores de propriedade privada, e isto gera desigualdade. Para

Rousseau, a sociedade deveria ser fundada no interesse comum do povo, na soberania popular (NASCIMENTO, 2000).

Ao observar a Monarquia Francesa, em meados do século XVIII, Rousseau identificou que havia fartura de um lado e o empobrecimento do outro, em que os privilégios ficavam com os mais ricos. Assim, propôs pensar a política defendendo a soberania pelo povo como condição para a libertação das amarras da desigualdade e pobreza existente.

Rousseau defendeu que através do contrato social, os homens que antes eram livres, ganhariam uma dita liberdade civil em detrimento da natural. E, que o Estado deveria ser um órgão limitado pelo poder do povo. Nas palavras de Nascimento:

[...] se a administração é um órgão importante para o bom funcionamento da máquina política, qualquer forma de governo que se venha a adotar terá que submeter-se ao poder soberano do povo. As formas clássicas de governo, a monarquia, a aristocracia e a democracia, teriam um papel secundário dentro do Estado e poderiam variar ou combinar-se de acordo com as características do país. Mesmo sob um regime monárquico, segundo Rousseau, o povo pode manter-se como soberano, desde que o monarca se caracterize como funcionário do povo (NASCIMENTO, 2000, p. 197).

Nesse sentido, através do contrato, o povo se constituiria como sujeito coletivo, transformando todos os indivíduos em iguais através do contrato, e ao observar a secularização da Igreja com o Estado na França, Rousseau enfatizou a necessidade da alternância no poder, para que a vontade particular não se sobrepunha a vontade coletiva (geral), tal como uma democracia direta, em que os homens em assembleia buscam algo em comum.

O pensamento de Rousseau ao analisar a sociabilidade do seu tempo, evidencia que a partir da propriedade privada, os homens tendem a outras necessidades, principalmente no âmbito sociopolítico, o que ocasiona desigualdades, exigindo assim, um corpo administrativo do Estado, ou seja, um órgão limitado pelo poder do povo, fundamental para o bom funcionamento da máquina pública.

Com base nas sistematizações realizadas por esses pensadores, identificamos diferentes concepções de Estado; uma de caráter liberal, que defende a correlação entre propriedade e liberdade, e outra de caráter

democrático burguês em que a liberdade baseia-se numa igualdade jurídica. Percebe-se também, a função política atribuída ao Estado no que se refere a regulação das relações sociais e econômicas.

Contrariando as proposições de Rousseau, temos também Hegel, que em seus estudos pressupõe a sociedade civil como algo distinto do Estado Político. Sendo a sociedade civil onde se desenvolvem as relações e atividades econômicas e as regulamentações jurídico-administrativas – portanto, esfera dos interesses privados - e o Estado político a esfera em que se expressam os interesses públicos e universais (BRANDÃO, 2000). Para Hegel, a sociedade civil só existe se houver um Estado que a construa, que integre suas partes. Nas palavras do autor:

O Estado, como realidade em ato da vontade substancial, realidade que esta adquire na consciência particular de si universalizada, é o racional em si e para si: esta unidade substancial é um fim próprio absoluto, imóvel, nele a liberdade obtém o seu valor supremo, e assim este último fim possui um direito soberano perante os indivíduos que em serem membros do Estado têm o seu mais elevado dever (HEGEL, 1997, p.217).

Para ele, o Estado é o universal concreto, centro de uma vida ética, atuando pela liberdade de todos. Assim, ao Estado caberia a função de organizar a ordem social produzida pelo desenvolvimento histórico, e diferentemente de Rousseau, Hegel compreende a corporação como um espaço dos sujeitos coletivos, em que as vontades singulares são potencializadas e transformadas em vontade geral universal. E, a instância universalizadora seria o Estado, em que as contradições existentes na sociedade civil seriam superadas.

Para Hegel o Estado é, portanto uma necessidade exterior que deve impor as condições jurídicas que regulamentam as relações sociais e econômicas. Representaria assim, a totalidade político-social, numa conjugação entre o público e o privado, cabendo à lei, a base para organização da sociedade, a soberania é do Estado (BRANDÃO, 2000).

Isto porque, a constituição das leis é fundamental para subsidiar a realização das transações burguesas, em que as relações de produção, a expansão da indústria, a divisão sócio-técnica do trabalho exige a atuação do Estado na sua formatação jurídico administrativa. Reafirmando assim, a indissociável relação entre Estado e capital.

Realizando uma crítica ao pensamento Hegeliano, Marx ao analisar a anatomia da sociabilidade burguesa, partindo das condições materiais de existência, alcança sistematizações fundamentais que nos auxiliam a compreender a natureza do Estado Moderno e sua relação com a sociedade civil.

Marx compreende que as condições materiais de existência constituem a base da totalidade social, ou seja, “o modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e intelectual” (MARX, 2008, p. 47). E, radicalmente diferente das teses liberais que pressupõem o Estado como resultado de um pacto social, e da concepção hegeliana, em que o Estado ordena a sociedade civil, Marx pressupõe que o antagonismo das classes sociais é a raiz do Estado, e, portanto, há uma “dependência ontológica, do Estado para com a sociedade civil” (TONET, 1995, p. 54).

Na análise marxiana, o Estado é produto das relações sociais de produção determinadas socialmente, expressando as contradições existentes na sociedade civil. E, nas palavras de Marx e Engels (2007, p. 47): “A sociedade civil abarca o conjunto do intercâmbio material dos indivíduos no interior de um estágio determinado das forças produtivas. Ela abarca o conjunto da vida comercial e industrial [...]”.

Como dito anteriormente, o Estado não é um poder imposto à sociedade de fora para dentro (ENGELS, 1984), ele emerge das relações de produção, assim, é a sociedade que molda o Estado e não contrário. Ao moldar o Estado, este acaba por expressar os interesses da classe dominante, e se torna um instrumento de dominação e opressão, diferentemente do proposto por Hegel, que o colocava como representante da coletividade social.

Desse modo, na sociedade burguesa, o Estado não é universal e nem comum como afirmava Hegel, esse Estado é representante dos interesses privados da classe dominante, sua aparência é de universalidade, mas concretamente sua ação é particular, pois garante a organização necessária para a manutenção da exploração e dominação da classe trabalhadora.

Para David Harvey (2005) o Estado é um instrumento de dominação de classe. Em que, ao conectar ideologia e Estado, os interesses de classe são transformados em um “interesse geral ilusório”, em que a classe dominante

pode universalizar suas ideias como “ideias dominantes”. Nas palavras do autor:

[...] essas ideias dominantes têm de ganhar aceitação como representantes do ‘interesse comum’, precisam ser apresentadas como idealizações abstratas, como verdades eternamente universais. Assim, essas ideias devem ser apresentadas como se tivessem uma existência autônoma. As noções de ‘justiça’, ‘direito’, ‘liberdade’ são apresentadas como se tivessem um significado independente de qualquer interesse de classe específico (HARVEY, 2005, p. 79).

Ou seja, o Estado Moderno tem a aparência de neutralidade e homogeneidade. Entretanto sua estrutura corresponde à dinâmica da sociabilidade burguesa, reafirmando as hierarquias entre as classes sociais fundamentais.

Pois, conforme esclarece o Manifesto do Partido Comunista: “o poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia [...] é o poder organizado de uma classe para a opressão da outra” (MARX; ENGELS, 2008, p. 13). “Trata-se de um Estado que constitui e aplica um sistema legal que abrange conceitos de propriedade, indivíduo, igualdade, liberdade e direito, correspondente às relações de troca sob o capitalismo” (HARVEY, 2005, p.81).

Nesse sentido, sendo o Estado um instrumento de reprodução destas relações sociais, sua ação política tem limites bem delimitados, de forma que não atrapalhe o processo de valorização e acumulação de capital, como veremos a seguir.

2.2 Os limites e a essência contraditória da ação Estatal

O Estado Moderno desenvolve-se como parte constituinte da estrutura socioeconômica do capital, ele é indispensável para a sustentabilidade material de todo o sistema, pois, de maneira direta pode-se dizer que o Estado administra a exploração da força de trabalho e os conflitos existentes entre as classes sociais antagônicas, objetivando assegurar, formalmente, interesses distintos e irreconciliáveis, de tal modo, ele legaliza a exploração, exigindo respeito aos contratos estabelecidos e defendendo majoritariamente os interesses dos proprietários dos meios de produção.

Ao analisar a estrutura abrangente de comando político do capital, nos marcos da sociabilidade burguesa, Mészáros evidencia o papel atribuído ao Estado Moderno,

[...] ele deve 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 (MÉSZÁROS, 2002, p. 110).

De acordo com Mészáros (2002, p. 106) “a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”. De acordo com os estudos deste autor, podemos afirmar que a necessidade do Estado deve-se aos três defeitos estruturais do capital; e apenas o Estado moderno se constitui como a estrutura corretiva capaz de administrar:

[...] “a fissura entre produção e controle”: o Estado é um apaziguador das relações conflitantes entre trabalhadores e capitalistas, ele protege (e mistifica) legalmente a relação de forças existente entre capital e trabalho, **criando a ilusão de que a relação é entre iguais**, obscurecendo assim o antagonismo inerente a essa relação. Este é o principal defeito, é o nóculo fundamental, pois o controle continua separado da produção, uns produzem e outros controlam; assim, vivemos numa sociedade visceralmente hierarquizada que permeia todas as relações sociais. O Estado é vigilante para ser eficaz; ele desenvolve ações corretivas para manter a ordem social estabelecida (MÉSZÁROS, 2002, p.99-100 grifos nossos).

O exposto por Mészáros dialoga com o pressuposto identificado por Marx, ao analisar a contradição existente entre capital e trabalho e o papel fundamental desempenhado pelo Estado burguês e as relações jurídicas que não podem ser explicadas “pela chamada evolução do espírito humano, essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência [...]” (MARX, 2008, 47).

Em que, as relações de produção e acumulação, devem ser amparadas pelo poder do Estado, atuando na sustentação e na garantia da estabilidade na relação capital/trabalho. Isto porque, a classe dominante exerce sua hegemonia sobre o Estado mediante um sistema político (HARVEY, 2005).

Ou seja, a sociabilidade burguesa, instituiu um modo de produção fundado não só na desigualdade econômica, mas também na jurídica e política, em que a existência das classes sociais fundamentais é marcada

pela oposição dos homens entre si, pela opressão de uma classe sobre a outra, exigindo um Estado que ordene essa sociedade, como Marx esclarece nas Glosas Críticas: “um Estado [que] repousa sobre essa contradição [...] sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares (MARX, 2010, p.60).

Outro defeito estrutural dessa relação social, refere-se a ruptura entre produção e consumo, pois, sendo esta sociedade atravessada por contradições é necessário a existência de um poder que possa administrar e garantir que a produção continue sendo socializada enquanto a apropriação permanece privada, entretanto, com um caráter de liberdade e de igualdade. Regidos por esse Estado ordenador, tanto os burgueses quanto os trabalhadores são juridicamente igualados à condição de cidadão (e consumidor).

O Estado enquanto comando político tem o papel de criar uma normalidade, uma coesão entre mercado e economia, ocultando a concorrência e mistificando a realidade afirmando que todos têm oportunidades iguais, cria-se assim, uma impressão de coesão e unidade, uma falsa “*imagem de ordem saudável e racionalmente administrável*” (MÉSZÁROS, 2002, p.109). O aparato jurídico legal e a liberdade formal do Estado criam a ilusão de liberdade e soberania no consumo. É importante salientar que o Estado moderno reforça a dominação do capital contra as forças que se opõem às desigualdades presentes na distribuição e no consumo.

Ou seja, essa sociedade tendo o mercado como princípio organizativo da vida econômica imprime nos indivíduos um caráter de liberdade, “com todas as mistificações inerentes a noção de ‘trabalho livre contratual’” (MÉSZÁROS, 2002, p. 102). Assim, o trabalhador como consumidor em potencial torna-se uma importante estratégia para a manutenção do sistema do capital.

Associado a isso, o Estado, além de regular essas relações sociais e econômicas, também desempenha o papel de comprador/consumidor, provendo algumas demandas sociais (saúde, educação, habitação, etc.), ou satisfazendo as requisições advindas do seu sistema administrativo (Idem).

E com relação ao terceiro defeito estrutural do capital, cabe ao Estado criar as condições favoráveis para que a circulação seja um empreendimento global e satisfaça as necessidades de expansão e acumulação de capital.

Ou seja, na relação Produção e Circulação – não há capital sem a realização da mais-valia¹⁷ por meio da circulação, a tendência do capital sempre foi expansão mundial (crescente e contínua), superando as barreiras que impeçam a geração de lucros. A denominada *Globalização* é na verdade “[...] *um sistema internacional de dominação e subordinação [...] corresponde ao estabelecimento de uma hierarquia de Estados nacionais [...] que gozem – ou padeçam – da posição a eles atribuída pela relação de forças em vigor*” (MÉSZÁROS, 2002, p.111). Efetivando o controle político dos países capitalistas centrais e uma intensificação da exploração da força de trabalho nos países periféricos.

Diante do exposto fica evidente que a base socioeconômica do capital é totalmente inseparável de suas formações com o Estado, pois, embora possuam estruturas diferenciadas, ambas se conjugam numa totalidade. Desde a sua origem o capitalismo exigiu o “seu Estado”; um atuando com o outro para o desenvolvimento da acumulação capitalista, eles se conectam dialeticamente. Nas palavras de Mézárós:

[...] as falhas estruturais de controle que vimos antes exigiam o estabelecimento de estruturas específicas de controle capazes de complementar [...] os constituintes reprodutivos materiais, de acordo com a necessidade totalizadora e a cambiante dinâmica expansionista do sistema do capital. Foi assim que se criou o Estado moderno como estrutura de comando político de grande alcance do capital, tornando-se parte da “base material” do sistema tanto quanto as próprias unidades reprodutivas socioeconômicas (MÉSZÁROS, 2002, p. 119).

Nesse precioso sentido, constatamos em Mézárós, a reafirmação marxista de que o Estado não é autônomo do capital, pois, constitui-se como comando político desse sistema, criando assim, uma relação inseparável;

¹⁷ Conforme Marx esclarece no O Capital: “[...] ele [o capitalista] quer produzir um valor de uso que tenha um valor de troca, um artigo destinado à venda, uma mercadoria [...] cujo valor seja mais alto que a soma dos valores das mercadorias exigidas para produzi-la, os meios de produção e a força de trabalho, para as quais adiantou seu bom dinheiro no mercado. Quer produzir não só um valor de uso, mas uma mercadoria, não só valor de uso, mas valor e não só valor, mas também mais-valia” (MARX, 1996, p.305. t I). A Produção da mais-valia é produzida pela mercadoria força de trabalho, pois, há nela um traço que a distingue de todas as outras mercadorias: ela cria valor. A força de trabalho produz mais valor que o necessário para reproduzi-la, e esse excedente é apropriado pela burguesia.

cabe ao Estado fazer a harmonia entre os proprietários privados, fiscalizar os contratos existentes, contribuindo também, para a *determinação das funções econômicas diretas, seja limitando ou ampliando a viabilidade de algumas contra as outras* (Ibidem, p.119).

Na verdade, o Estado moderno pertence à materialidade do sistema do capital, e corporifica a necessária dimensão coesiva de seu imperativo estrutural orientado para a expansão e para a extração do trabalho excedente. É isto que caracteriza todas as formas conhecidas do Estado que se articulam na estrutura da ordem sociometabólica do capital. [...] seu papel vital (é) garantir e proteger as condições gerais da extração da mais-valia do trabalho excedente (MÉSZÁROS, 2002, p. 121).

Nesse sentido, torna-se evidente que o modo de produção capitalista condiciona o processo em geral da vida social, e sendo assim, considerando sua historicidade e dinamicidade, a função social do Estado permanece inalterável. Muda-se somente a forma de atuação, ele se torna menos repressivo, coercitivo, e atua mais no âmbito do consenso, da cooptação – ele é a dimensão política do controle do capital, há entre o Estado e o capital uma reciprocidade dialética.

É importante ressaltar que nessa relação de reciprocidade dialética existem algumas dificuldades de articulações; por exemplo, quando há uma quebra de harmonia entre Estado moderno e as estruturas reprodutivas do capital no tocante à *ação humana de controle – o sujeito social – em relação à escala cada vez mais extensa da operação do sistema do capital* (MÉSZÁROS, 2002, p. 125). Pois, o capital é um sistema de controle *sem sujeito*, os capitalistas privados são apenas “personificações do capital” que servem para movimentar a relação capital – trabalho.

O capital parece produzir riqueza, mas não produz, ele cria as condições para a produção, e para tanto, necessita de personificações que realizem uma mediação (opressora) e um domínio sobre o sujeito real do processo de produção – a classe trabalhadora. É justamente nesse aspecto que o Estado atua, neutralizando a rebeldia dos trabalhadores, e fazendo com que o trabalhador aceite outro sujeito acima de si, que o oprime e explora. Se o Estado não for eficaz no desenvolvimento da sua função, cria-se um grande problema que afeta diretamente a base econômica do capital. Assim,

[...] o Estado – em razão de seu papel constitutivo e permanentemente sustentador – deve ser entendido como parte integrante da própria base material do capital. Ele contribui de modo significativo não apenas para a formação e a consolidação de todas as grandes estruturas reprodutivas da sociedade, mas também para seu funcionamento ininterrupto (MÉSZÁROS, 2002, p. 124).

Munidos desses pressupostos, podemos inferir que a organização da vida social mediada pelo Estado burguês tende a reproduzir as contradições sociais de classe, em que a administração pública é parte constituinte da reprodução do capital.

Assim, consideramos que a administração pública é uma área dominada pela teoria burguesa, que direciona sua intervenção aos problemas mais imediatos existentes na organização do Estado. Enquanto comando político do capital, o Estado não é preventivo aos danos sociais que possam atingir a classe trabalhadora, é preventivo apenas em circunstâncias extremamente danosas para o sistema capitalista. De acordo com Marx:

[...] o Estado tem sua raiz no antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil [...] o Estado é o ordenamento da sociedade [...] ele repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre a contradição entre interesses gerais e os interesses particulares [...] com efeito, esta dilaceração, essa infâmia, essa escravidão da sociedade civil é o fundamento natural onde se apoia o Estado moderno [...] (MARX, 1995, p. 54).

As técnicas de intervenção estatal não são neutras, é parte de uma estratégia para conter as reivindicações da classe trabalhadora, e manter a ordem social estabelecida. De fato, o Estado é um instrumento de reprodução dos interesses da classe dominante, a administração pública tem um caráter classista, sendo assim, ele mantém o processo de exploração, dominação e opressão de uma classe sobre outra.

Recorremos aqui, a anteriormente explicitada, concepção hegeliana, em que o Estado como unidade política é considerado o centro da vida ética coletiva. Na *Filosofia do Direito*, Hegel analisando as relações entre o universal e o particular percebe o direito como um mecanismo que efetiva a liberdade e normatividade, resguardando as relações sociais de classe. O Estado em sua função política atuaria em prol da satisfação do indivíduo (em geral, o público). Em suas palavras:

É sempre possível dar-se a oposição entre os diversos interesses dos produtores e dos consumidores; e, embora, no conjunto, as corretas relações por eles mesmos sejam estabelecidas, ainda poderá ser conveniente uma regulamentação intencional superior às duas partes. A legitimidade de tal regulamentação (impostos sobre gêneros de primeira necessidade) para casos particulares justifica-se pelo fato de, na utilidade cotidiana e universal que possuem, as mercadorias serem oferecidas não ao indivíduo como tal, mas ao indivíduo como geral, ao público; o direito que este tem de não ser enganado, o exame das mercadorias, pode ser representado e assegurado pelos poderes públicos, como uma função coletiva (HEGEL, 1997, p. 124).

A concentração dos poderes normativos (e coativo) pelo Estado Moderno e, portanto a institucionalização do poder estatal expressou as linhas mestras definidoras da administração pública. Nesse sentido, a administração, compondo a sociedade civil atuaria para garantir o bem estar particular enquanto uma condição para o bem universal.

Entretanto, ao analisarmos a administração pública a partir de um viés marxista, percebemos que as medidas administrativas realizadas pelo Estado são respostas às lutas de classes e servem para manter a ordem socialmente determinada.

A organização das relações de produção no capitalismo se dá de maneira desigual, uma divisão entre o público e o privado, pelo antagonismo entre classes, e por isso, necessita de uma igualdade jurídica-política entre os indivíduos, transformando-os em cidadãos. Fala-se em emancipação política por meio da cidadania. Contudo, cidadania e democracia não são suficientes para eliminar a desigualdade social existente, vejamos a razão disso.

De acordo com os estudos marxistas, a cidadania e a democracia não conseguem atingir a raiz da desigualdade social, a liberdade “conquistada” é na verdade, uma forma de ocultar e legitimar a desigualdade econômica; a cidadania oculta e nega a existência de classes estruturadas antagonicamente, o aparato jurídico luta por direitos irrealizáveis, e pouco a pouco vai diluindo a luta de classes.

Além disso, cinde economia e política, aliena e divide o trabalhador em duas esferas: trabalhador explorado (plano da produção), cidadão (plano político). A administração pública filtra as lutas, as fragmenta em setores, e as redefine, tratando os males sociais como problemas individuais. As lutas de classe são transformadas em demandas do cidadão, possibilitando que sejam

“solucionadas” no âmbito estatal (e também no privado e filantrópico) – mediante respostas emergenciais, e paliativas.

Nas palavras de Holloway:

através del prisma de la teoría burguesa, la sociedad es vista como una masa de ciudadanos individuales, y, por ende, la administración pública se reduciría a administrar a estos ciudadanos de manera justa y eficiente. el concepto de ciudadanía es la expresión más clara de la libertad e igualdad formales, sobre las cuales se basa el estado burgués [...] por tanto, em aparência, el concepto de ciudadanía es um concepto igualitario, progresista, democrático, que afirma nuestra igualdad básica frente al estado, sean cuales sean las diferencias sociales (HOLLOWAY, 1982, p. 26).

Toda estrutura da administração pública se baseia na separação entre econômico e político, acarretando uma fragmentação na luta de classes em esferas econômicas e políticas fetichizadas. Tratar os problemas sociais como problema individual do cidadão é fundamental para a existência do Estado. É fundamento ontológico do Estado, ignorar que a política e economia são momentos diferentes da mesma relação entre capital e trabalho.

Sendo assim, não existe um “bom ou mau Estado”, pois todos os aspectos da intervenção estatal são direcionados para amenizar ou até mesmo dissolver a luta contra o capitalismo, pois o Estado está sempre a serviço do capital. É da sua própria natureza, servir a ele; pode mudar as formas de intervenção na sociedade, entretanto, sua função social é imutável, uma vez que cabe ao Estado manter a ordem para o capital se desenvolver e expandir seus lucros. Cada aspecto da administração pública reflete sua natureza de classe, pois ele não é neutro, ele é permeado pelos interesses capitalistas.

La separación entre económico y lo político en La sociedad capitalista es, por tanto, de importancia fundamental para La estabilidad de La sociedad. Al ocultar La realidad de La explotación de clase, al lanzar el velo de La igualdad y La libertad contractual sobre todos los problemas, esta separación excluye cualquier cosa que plante e problemas al desarrollo social (en términos de lucha de clases por transcender el capitalismo) del discurso “normal” y de La organización “normal” (HOLLOWAY, 1982, p. 31).

Portanto, a separação entre o político e econômico deve ser combatida. E, sendo assim, concordamos com Marx, quando este nos fala que a esfera política reproduz relações de exploração e opressão, pois, a administração

estatal é impotente frente às contradições geradas pelo antagonismo entre as classes sociais.

O que não significa dizer que a classe trabalhadora é impotente frente às contradições sociais capitalistas, mas que o Estado, em sua forma de democracia social burguesa, reproduz uma “defesa ideológica e legal da igualdade, da mobilidade e da liberdade dos indivíduos, ao mesmo tempo que é muitíssimo protetor do direito e da propriedade e da relação básica entre capital e trabalho” (HARVEY, 2005, p.84), o que certamente, reforça os mecanismos de dominação de classe, fragilizando o desenvolvimento de uma consciência crítica perante a realidade social.

Amparados nessa perspectiva, vejamos algumas configurações da atuação estatal no processo de acumulação e expansão do capital.

2.3 A intervenção do Estado na economia capitalista – particularidades históricas da intervenção anticíclica

Munidos dos pressupostos marxistas, nos é possível compreender o fundamental papel desempenhado pelo Estado na ascensão da burguesia como classe dominante. Também é possível inferir que o desenvolvimento das forças produtivas conjuntamente com o aprimoramento dos mecanismos estatais possibilitou a cristalização das relações de produção capitalistas. Referimo-nos aqui, principalmente a relação de subsunção do trabalho ao capital, tão bem explicitado em “O Capital”, em que:

[...] o trabalhador trabalha sob o controle do capitalista a quem pertence seu trabalho. O capitalista cuida de que o trabalho se realize em ordem e os meios de produção sejam empregados conforme seus fins, portanto, que não seja desperdiçada matéria-prima e que o instrumento de trabalho seja preservado, isto é, só seja destruído na medida em que seu uso no trabalho exija [...] o produto é propriedade do capitalista, e não do produtor direto, do trabalhador. O capitalista paga, por exemplo, o valor de um dia da força de trabalho. A sua utilização, como a de qualquer outra mercadoria, por exemplo, a de um cavalo que alugou por um dia, pertence-lhe, portanto, durante o dia. Ao comprador da mercadoria pertence a utilização da mercadoria, e o possuidor da força de trabalho dá, de fato, apenas o valor de uso que vendeu ao dar seu trabalho. A partir do momento em que ele entrou na oficina do capitalista, o valor de uso de sua força de trabalho, portanto, sua utilização, o trabalho, pertence ao capitalista (MARX, 1996a, p. 304).

Nesse sentido, a esfera da vida social é marcada por transformações societárias que vão se consolidando e demarcando processos sociais no desenvolvimento do capitalismo enquanto modo de produção. Em “O Capital”, Karl Marx desenvolve uma linha de análise que permite entender as distintas formas de organização da produção – que vão desde a Manufatura até a Grande Indústria.

Ou seja, o modo de produção capitalista transforma-se continuamente, sempre em atendimento às necessidades de valorização e acumulação de capital, e sendo assim, sua consolidação é resultado do desenvolvimento das forças produtivas, das inovações tecnológicas, organizacionais e dos processos sociopolíticos que envolvem as classes sociais.

Em particular, destacamos o século XX, por demarcar a maturidade do capitalismo, em que através do consumo estimulado pela produção em massa, aumentou o poder aquisitivo dos trabalhadores, registrou altas taxas de crescimento econômico para o capital. Nesse período institui-se a monopolização do capital, a intervenção do Estado na economia e no livre movimento do mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Embora a constituição do capitalismo dos monopólios tenha proporcionado o crescimento dos lucros através do controle dos mercados, essa fase do capital ficou marcada pelas contradições inerentes à ordem burguesa, quais sejam: a exploração da força de trabalho, a alienação¹⁸ e opressão dos trabalhadores.

Desse modo, diante da acentuação das contradições sociais decorrentes da expansão e acumulação capitalista, o papel do Estado se torna cada vez mais fundamental, principalmente diante da instabilidade da economia capitalista. Apropriamo-nos da pertinente análise de Behring, ao evidenciar a principal característica do capitalismo monopolista de Estado¹⁹:

¹⁸Baseando-se nos estudos marxistas, compreende-se que, no capitalismo o trabalho enquanto transformação da natureza em algo novo, não se constitui como trabalho livre, ao contrário realiza-se como um trabalho de autossacrifício, de mortificação, em que o homem é alienado do seu processo de trabalho e do produto gerado. A alienação constitui-se na parte negativa do processo de trabalho, negando a essência humana. Pois intensifica as relações de exploração entre os homens e legitima a coisificação do homem.

¹⁹ As análises realizadas por Elaine Behring (1998) em “Política Social no capitalismo tardio” são baseadas principalmente nas sistematizações realizadas por Lenin em “O Estado e a Revolução” e em Paul Boccara (1971) “Études sur le Capitalisme Monopoliste d’État: sa crise et son issue”.

[...] Este, retirando parte crescente do produto social por meio de impostos diretos e indiretos que incidem primordialmente sobre os assalariados, intervém ostensivamente no processo econômico, financiando a aquisição dos meios materiais de produção pelos grandes grupos industriais (BEHRING, 1998, p. 33).

A dinamização da economia capitalista ganha impulso (e sustentação) através da atuação estatal, seja regulando a relação capital/trabalho, seja financiando o desenvolvimento do capital. A intervenção sistemática do Estado se torna mais visível com a Depressão de 1929. Cenário este, marcado pela economia prostrada, em baixos níveis de acumulação, consumo reduzido e extenso desemprego, agravando os índices de pobreza e miséria.

Afinal, a natureza do modo de produção capitalista é a extração de mais-valia através do trabalho excedente, em que a produção de mercadorias é condição inerente ao desenvolvimento econômico e social do capital. Entretanto, o capitalismo possui contradições internas que tendem a desencadear crises. Essas contradições estão relacionadas à dificuldade de valorização de capital e a tendência para a redução da taxa média de lucros. Em momentos críticos como este, o Estado é força propulsora para reaquecer a economia:

As soluções provisórias para as dificuldades de realização da mais-valia passam pela concentração de capitais, buscando diminuir a massa de capitais que aspiram ao lucro. Entretanto, a intervenção reforçada do Estado sob a forma de financiamento público, semipúblico e parapúblico do capital privado, a juros baixos, é a verdadeira contratendência à **Lei geral e absoluta da acumulação**. Mesmo que a burguesia monopolista empreenda esforços para dissimular a situação e manter seu controle, essa presença sistemática do Estado no conjunto da vida social é o que particulariza o CME, diferenciando-o das épocas anteriores: esta é demandada pela crise geral do capitalismo e pela crescente agudização da luta de classes (BEHRING, 1998, p. 36, grifos da autora).

A partir de então, o Estado passa a regular sistematicamente a economia mediante políticas fiscais, creditícias e sociais. Coube ao Estado assegurar os lucros monopolistas mediante financiamento público ao setor privado, além da oferta de créditos e subvenções ao setor produtivo, bem como na oferta de serviços sociais que potencializassem o desenvolvimento das forças produtivas.

A esse respeito, é válido salientar que as configurações assumidas pelo Estado estavam sintonizadas as proposições Keynesianas e com a

experiência do *New Deal*²⁰. Para John M. Keynes caberia ao Estado a função de reestabelecer o equilíbrio econômico, visando conter a queda da taxa de lucros capitalistas. Em suas palavras:

[...] Suponhamos, ademais, que a ação do Estado intervenha como elemento de equilíbrio para regular o crescimento do capital e impedir que ele tenda para o seu ponto de saturação a uma velocidade capaz de impor à geração presente uma redução excessiva de seu padrão de vida (KEYNES, 1996, p. 216).

As ideias Keynesianas estruturavam uma nova relação do Estado com o âmbito da produção, pois, para o autor, o Estado dispõe de instrumentos importantes que influenciam na economia, pois sua grande capacidade de mobilizar recursos, de moldar instituições e, principalmente, de possuir uma capacidade de alterar os horizontes dos agentes privados, possibilitam direcionar a trajetória do sistema (LIBÂNIO, 2000).

Na análise keynesiana a intervenção estatal mediante a implementação de serviços sociais proporcionaria o aumento da demanda para o consumo, principalmente nos momentos que não fosse possível instituir o pleno emprego. Em suas palavras:

Embora procurando conseguir um fluxo de investimento controlado socialmente com vista à baixa progressiva da eficiência marginal do capital, estou disposto a apoiar, ao mesmo tempo, toda sorte de medidas para aumentar a propensão a consumir. Como é improvável que o pleno emprego possa ser mantido com a propensão a consumir existente, façamos o que fizemos com relação ao investimento. Há condições, portanto, para que ambas as políticas funcionem juntas; promover o investimento e ao mesmo tempo o consumo, não apenas até o nível que corresponderia ao acréscimo do investimento com a propensão a consumir existente, mas também a um nível ainda maior [...] (KEYNES, 1996, p. 302).

A ampla presença do Estado na economia possibilitou a implantação de políticas de apoio ao investimento, créditos a juros baixos e fomento público a algumas atividades. Conforme evidencia os estudos de Behring:

O encargo público de uma parte crescente do capital variável é decisivo para o processo de acumulação. O desenvolvimento das forças produtivas tornou indispensáveis algumas despesas – saúde, educação, pesquisa, etc. -, consideradas como não rentáveis pelos monopólios. Assim, a garantia de uma mão de obra resistente,

²⁰ Conforme nos esclarece Behring e Boschetti (2007, p.71): “o *New Deal* foi uma ‘saída pragmática’ empreendida por Roosevelt nos EUA durante seus dois primeiros mandatos (1932-1936 e 1936-1940) com vistas à retomada do desenvolvimento econômico. Os EUA, após a crise de 29, viviam uma conjuntura de retração econômica, pauperismo e elevadas taxas de desemprego. O *New Deal* marcou um período de forte intervenção estatal na regulação da política agrícola, industrial monetária e social, demarcando um recuo em relação ao liberalismo predominante até então”.

aperfeiçoada e disciplinada é assumida pelo Estado. [...] as despesas com saúde, educação ou assistência aparecem, nessa concepção, com um caráter permanente (tendência para resistir às flutuações da conjuntura) e como expressão da socialização crescente dos custos das forças produtivas. Em razão do progresso técnico e científico e da luta de classe, aumenta o valor da força de trabalho, e a cobertura desses gastos é repassada ao capital público que não exige lucros (BEHRING, 1998, p.38).

A ação estatal, ao utilizar os recursos públicos (diga-se o fundo público²¹) na produção e na regulação das relações econômicas e sociais reproduz em bases mais amplas as contradições antagônicas do capitalismo. Ao realizar deduções fiscais para certos setores e acentuar a tributação em cima dos rendimentos, acaba por criar condições para produção e, portanto reforça acumulação capitalista.

Ao analisar a gênese do capitalismo industrial, Marx evidencia que além da produção de mais-valia, que é a Lei geral absoluta da acumulação capitalista, existe uma mediação fundamental para que esse processo se mantenha em constante movimento. O autor se referenciava a questão do suporte estatal através do crédito. Como podemos depreender dessa passagem em *O Capital*:

O sistema de crédito público, isto é, das dívidas do Estado, cujas origens encontramos em Gênova e Veneza já na Idade Média, apoderou-se de toda a Europa durante o período manufatureiro. O sistema colonial com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais serviu-lhe de estufa. Assim, ele se consolidou primeiramente na Holanda. A dívida do Estado, isto é, a alienação do Estado — se despótico, constitucional ou republicano — imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente entra na posse coletiva dos povos modernos é — sua dívida de Estado. Daí ser totalmente consequente a doutrina moderna de que um povo torna-se tanto mais rico quanto mais se endivida. *O crédito público torna-se o credo do capital*. E com o surgimento do endividamento do Estado, o lugar do pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é ocupado pela falta de fé na dívida do Estado. *A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva*. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária (MARX, 1996b, p.373 grifos nossos).

Diante do exposto, percebe-se que a articulação entre Estado e capital, é determinada histórica e socialmente, em que, essas complexas relações se

²¹ É válido salientar que o termo fundo público não é utilizado por Marx, entretanto, ao observarmos a referência marxiana ao crédito público destinado a “manter” o capital em movimento, consegue-se perceber a importância substancial dos recursos oriundos da esfera estatal para aquecer o ciclo econômico capitalista.

alimentam tanto da riqueza decorrente da produção socializada (com a apropriação privada), e, portanto da exploração da força de trabalho, quanto dos recursos públicos destinados às políticas sociais para subsidiar a acumulação capitalista. Nesse sentido, na seção seguinte sistematizamos a constituição das políticas sociais como estratégia de controle das contradições sociais e o fundo público como um instrumento de manutenção e expansão da lógica capitalista.

3 FUNDO PÚBLICO E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO

Explicitadas as históricas articulações entre capital e Estado, faz-se necessário registrar que o desenvolvimento do capitalismo – em sua busca incessante por mais-valia – tende a acentuar as contradições sociais, aprofundando a desigualdade social, a pobreza e a violência. Assim, cada vez mais, tem-se a necessidade de implementar mecanismos que reduzam o antagonismo existente entre as classes sociais fundamentais (burguesia e proletariado).

Desse modo, atrelado aos interesses da classe hegemônica (burguesia) o Estado vem desenvolvendo políticas sociais enquanto mecanismo de coesão social, em que, ao atuarem sobre as consequências da exploração capitalista, constituem-se como deslocadoras das contradições que se dão ao nível das relações de produção.

Isso ocorre porque, no capitalismo a base para sua reprodução é a exploração do homem pelo homem, constituindo relações de produção de valores de troca objetivando a acumulação de capital. Para tanto, a expropriação dos meios de trabalho por parte dos trabalhadores, os reduzem a uma mera mercadoria disponível para ser usufruída. Essa condição de vendedor de força de trabalho impôs aos trabalhadores a condição de “trabalho livre” assalariado.

A submissão da classe trabalhadora à condição de assalariamento vem embutida numa falsa relação de liberdade. Trata-se da liberdade de mercado, na qual os trabalhadores são jogados no mercado como livres vendedores de sua força de trabalho, a fim de mistificar e naturalizar o antagonismo fundamental entre burguesia e proletariado.

Entretanto, o que realmente se concretiza no capitalismo, é que as relações sociais são primordialmente mercantis. E ao mesmo tempo em que no capitalismo há um desenvolvimento das forças produtivas, cresce a desigualdade, a pobreza, a opressão entre as classes sociais. Todo esse processo é marcado por lutas e resistências dos trabalhadores, que organizados em torno da defesa de melhores condições de vida e de trabalho,

reivindicam seu reconhecimento como sujeito de direito. Conforme evidenciam Behring e Boschetti (2007):

[...] pautada na luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos, como o direito ao voto, de organização em sindicatos e partidos, de livre expressão e manifestação (BARBALET, 1989). Tais conquistas, contudo, não conseguiram impor a ruptura com o capitalismo. [...] e se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.63-4).

Desse modo, o surgimento das políticas sociais foi fundamental para mediar a correlação de forças entre a burguesia e a classe trabalhadora. Contudo, é válido salientar que a institucionalização dessas políticas é condicionada ao grau de desenvolvimento das forças produtivas encontrado entre os países capitalistas.

A esse respeito os estudos de Soares (2011) são esclarecedores, pois evidenciam que o desenvolvimento do capitalismo na América Latina é marcado por estratégias para enfrentamento das contradições sociais, perpassando a necessidade de articulação entre políticas sociais e econômicas:

Em regiões que contêm sociedades heterogêneas e complexas, com maior ou menor grau de diferenciação, e com requerimentos crescentes, as políticas e estratégias para o seu desenvolvimento social devem necessariamente combinar a superação da pobreza, o logro de uma equidade mínima para todos os membros da sociedade e uma satisfação razoável das demandas de grupos com diferentes posições na ordem social (SOARES, 2011, p.53).

Embora tenhamos consenso com o exposto pela autora, consideramos que a expansão do capital enquanto uma relação social está condicionada também, ao grau de organização e pressão dos trabalhadores, e das correlações de forças no âmbito do Estado, nos diferentes países capitalistas.

Assim, com a ordem econômica capitalista latejando por novos mercados, as mudanças no padrão de ação do Estado na área social são visíveis e inquestionáveis. No entanto, a processualidade histórica dessas mudanças é demarcada por particularidades, como acertadamente demonstra Pinheiro (1995):

[...] historicamente, as políticas sociais foram concebidas como parte integrante do funcionamento dos sistemas econômicos. No modelo primário-exportador, o Estado intervinha na sociedade com o objetivo de assegurar condições de trabalho para viabilizar as empresas monocultoras e de criar um espaço nação nos limites das atividades produtivas. No modelo de substituição de importações, sob a égide do populismo, as políticas sociais foram direcionadas para fortalecer a classe média, em busca do apoio ao regime autoritário e de modo a favorecer a consolidação do mercado interno. Com o esgotamento da estratégia industrializante, a transição para um novo padrão de desenvolvimento foi permeada por orientações de agências internacionais que atuam na região, enfatizando o caráter compensatório e focalizado das políticas sociais (PINHEIRO, 1995, p. 63-4).

Em relação ao apontado por Pinheiro (1995), podemos considerar a realidade brasileira como um exemplo representativo dessas modificações no âmbito da ação estatal frente às necessidades de valorização e acumulação de capital e às demandas da classe trabalhadora.

Até meados de 1930, a intervenção no âmbito da contradição capital/trabalho ficava sob responsabilidade da Igreja Católica e das ações filantrópicas, pois o “Estado e a elite republicana da Primeira República, dominados pelos setores burgueses ligados à agro-exportação, seriam incapazes de medidas integrativas de maior relevo ou eficácia relativa ao proletariado” (CARVALHO; IAMAMOTO, 2011, p. 140). E quando as primeiras legislações foram instituídas, procuraram assegurar as condições de trabalho favoráveis à produtividade:

Entre 1891, 1911 e 1917 alguns tímidos decretos – de alçada federal e estadual – procuram regulamentar questões relativas à situação sanitária das empresas industriais, assim como o trabalho de menores e mulheres, que são, no entanto, limitados e carentes de fiscalização. Apenas em 1919 – numa conjuntura marcada pelo fortalecimento do movimento operário – é implantada a primeira medida ampla de legislação social, responsabilizando as empresas industriais pelos acidentes de trabalho (CARVALHO; IAMAMOTO, 2011, p. 140).

Com o desenvolvimento urbano-industrial brasileiro, as contradições existentes entre capitalistas e trabalhadores se acentuaram e exigiram novas relações entre Estado e sociedade. Nesse sentido, sob a gestão de Vargas foram instituídas regulações trabalhistas e sociais, mediando a relação capital/trabalho através da intervenção estatal:

Em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorridos nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. [...] o sistema público de

previdência começou com os IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões -, que se expandem na década de 1930, cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, morte, invalidez, doença), naquelas categorias de trabalhadores estratégicas, mas com planos pouco uniformizados e orientados pela lógica contributiva do seguro (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 106).

Medidas e regulamentos sociais e trabalhistas direcionados apenas aos trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho, portanto, contribuintes. Ainda nesse período registrou-se a criação do Ministério do Trabalho e do Ministério da Educação e Saúde Pública, da Constituição Federal de 1937 – a qual destacava a necessidade de “remediar” a “infiltração comunista” no país – além da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943.

O governo de Vargas prometia a constituição de modernização no país, cujo significado era a organização do aparato estatal com vistas ao aumento do rendimento e da produtividade. Enfrentando as contradições sociais como prioridade governamental, construindo, assim, o mito de Vargas como o “pai dos pobres”. Os anos seguintes foram marcados pelas primeiras iniciativas assistenciais²² no âmbito do Estado.

A partir de meados de 1960 o sistema de proteção social público vai se configurando de maneira adversa às lutas trabalhistas. Pois, com a instauração do Regime Militar instaura-se na sociedade um caráter repressivo por parte do Estado, em que o governo buscava se impor mediante a força policial, do exército e dos Atos de exceção²³. Esse governo ficou marcado pelo programa autoritário de supressão de garantias, cerceamento do Congresso, centralização de decisões e concentração de recursos.

Desse modo, visando implementar um projeto tecnocrático e modernizador-conservador, os governos durante a Ditadura Militar buscaram legitimar-se mediante a expansão das políticas sociais²⁴, em que:

²² Referimo-nos principalmente a Legião Brasileira de Assistência (LBA) – 1942 e a Fundação Leão XIII - 1946.

²³ Durante o regime militar foram criados Atos Institucionais, principalmente o de nº 5 de 1968 que limitava as liberdades individuais e constitucionais.

²⁴ Nesse período, demarca-se a primazia do ensino superior privado subsidiada pelo Estado, discussão que será explicitada na seção 4 desta tese.

A unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, retiraram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial. Em 1967, os acidentes de trabalho passam também para a gestão do INPS [...] a previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais [...] em 1974 cria-se a Renda Mensal Vitalícia para idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído ao menos um ano para a previdência. [...] a ditadura impulsionou uma política de habitação com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 138).

Embora em um contexto adverso à participação política dos trabalhadores, o período ditatorial ampliou a cobertura dos direitos sociais e trabalhistas, em um *mix* de repressão e assistência, realizando ações direcionadas para a manutenção e o controle das forças do trabalho, mecanismo este, fundamental e estratégico para ocultar as contradições da época.

É válido salientar que o período ditatorial foi marcado pela construção de alianças entre o público e privado, fortalecendo a iniciativa privada como espaço para execução de serviços sociais através das políticas²⁵. “Configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar” (Ibidem, p. 137).

A década de 1980, por sua vez, ficou marcada como decadente do ponto de vista econômico, mas no âmbito das conquistas democráticas registraram-se importantes ações na esfera estatal, mediante a consolidação da Seguridade Social brasileira, instituindo saúde, assistência e previdência social como direitos sociais legitimados institucionalmente. Euforia vivenciada por pouco tempo pelos trabalhadores, pois no decorrer da década registraram-se dificuldades na gestão dos serviços sociais que apenas reforçaram os ajustes neoliberais já encaminhados nos países de capitalismo central e que chegavam à realidade na América Latina, e no Brasil.

As sínteses aqui registradas introduzem o debate central que envolve pensar a relação entre Estado, sociedade e direitos, e a utilização do fundo público como financiador das políticas sociais, problematizando como este vem sendo apropriado pelo capital através da arquitetura institucional-jurídica do Estado burguês.

²⁵No âmbito da educação, registram-se reformas educacionais alinhadas aos padrões de subordinação ao capital estrangeiro, com forte abertura ao ensino privado. Como será discutido na seção 4.

3.1 A lógica e funcionalidade do fundo público na sociabilidade burguesa

A sociabilidade burguesa é um campo minado de tensões e contradições, como bem evidencia Marx (1996b), é imanente à lógica do capital, a contradição existente entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto. A Lei Geral da acumulação capitalista, já essencialmente desvelada pelos estudos de Marx, nos mostra que, mediante a exploração da (mercadoria) força de trabalho, há um constante empobrecimento da classe trabalhadora proporcional ao enriquecimento da classe burguesa.

Essa é a tônica do sistema do capital, concentrar riqueza nas mãos da burguesia, enquanto oprime, explora e domina a classe trabalhadora, em busca de uma constante acumulação de lucros. É a busca por maiores lucros que move o modo de produção capitalista, como afirma Marx:

[...] o mecanismo do próprio processo de acumulação aumenta, juntamente com o capital, a quantidade dos 'pobres laboriosos', isto é, dos assalariados, que transformam sua força de trabalho em força de valorização crescente de capital que está sempre se expandindo (MARX, 1996b, p.248).

Eternizando assim, a condição de dependência entre o trabalhador assalariado e o capitalista²⁶, pertencente à classe burguesa. Trata-se de uma relação contraditória e antagônica entre as classes sociais fundamentais, pois a burguesia obtém lucros explorando a força de trabalho, e esta é comprada dos trabalhadores que, nesta sociedade encontram na venda de sua força de trabalho os meios de garantir sua reprodução social.

Trata-se de uma relação antagônica porque a riqueza que é produzida por uma classe é apropriada privadamente por outra. Burguesia e trabalhadores têm por isso interesses antagônicos irreconciliáveis. Isso porque as condições históricas que levaram a classe trabalhadora à condição de produtora, mas não de apropriadora, foram determinadas pela própria

²⁶E, para manter a expansão da acumulação capitalista, sempre serão criadas técnicas e métodos para aumentar "a produtividade do trabalho coletivo", mesmo que isso signifique "dominar e explorar o produtor", mutilando-o, reduzindo-o um mero fragmento humano, em que as horas da vida do trabalhador sejam transformadas em horas de trabalho (MARX, 1996b, p. 274).

burguesia como condição para sua expansão. Assim, Marx (1996) afirma que a produção de mais-valia é a lei absoluta que rege o capitalismo²⁷.

Nesse sentido, é preciso considerar o capital como um processo de múltiplas determinações, que estando sempre em movimento é permeado por contradições determinadas historicamente nas relações sociais estabelecidas entre os homens em sociedade. As análises aqui realizadas visam demonstrar o importante papel desempenhado pelo fundo público na constituição do capitalismo.

Partindo desse pressuposto, e baseando-se, principalmente nos estudos realizados por Mandel (1982), Salvador (2010, 2012) e Behring (2008, 2010 e 2012), evidencia-se o fundo público como fundamental para viabilizar a reprodução ampliada do capital, pois se configura como uma ferramenta necessária a impedir a queda tendencial da taxa de lucros (BEHRING, 2010). Financiando as políticas anticíclicas nos períodos de estagnação econômica (SALVADOR, 2010).

Os estudos de Behring, mediante os fundamentos da crítica marxista da economia política analisa o lugar estrutural do fundo público no capitalismo, e evidencia que há mediações históricas e sociais que conectam o fundo público e a Lei do Valor. Esta, por sua vez, compreendida como constituinte do modo de produção capitalista, em que:

[...] a magnitude do valor da mercadoria expressa uma relação necessária entre ela e o tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, relação que é imanente ao processo de produção de mercadorias. Com a transformação da magnitude do valor em preço, manifesta-se essa relação necessária através da troca de uma mercadoria com a mercadoria dinheiro, de existência extrínseca à mercadoria com que se permuta. Nessa relação, pode o preço expressar tanto a magnitude do valor da mercadoria quanto essa magnitude deformada para mais ou para menos, de acordo com as circunstâncias. A possibilidade de divergência quantitativa entre preço e magnitude de valor, ou do afastamento do preço da magnitude do valor, é, assim, inerente à própria forma preço [...] A forma preço não só admite a possibilidade de divergência quantitativa entre magnitude de valor e preço, isto é, entre magnitude de valor e sua própria expressão em dinheiro, mas também pode esconder uma contradição qualitativa, de modo que o preço deixa de ser expressão do valor (MARX, 2003, p. 129).

²⁷ Nas palavras de Marx (1996b, p. 251): “*Produção de mais-valia ou geração de excedente é a lei absoluta desse modo de produção. Só à medida que mantém os meios de produção como capital, que reproduz seu próprio valor como capital e que fornece em trabalho não-pago uma fonte de capital adicional é que a força de trabalho é vendável (grifos nossos)*”.

Desse modo, compreende-se que a Lei do valor é fundamental para manutenção da sociabilidade burguesa, pois, a busca incessante do capital é pelo acréscimo de valor às mercadorias, obtido com a subsunção do trabalho ao capital através da intensificação da exploração de força de trabalho.

Assim, o trabalho executado pelos trabalhadores resulta na produção de bens que possuem valores de uso. Marx (1996b, p.166) afirma que “a utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso [...] O valor de uso realiza-se somente no uso ou no consumo. Os valores de uso constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta”. Entretanto, como já sabemos, no capitalismo o trabalhador é levado a produzir um valor acima daquele que ele necessita para se reproduzir. É a busca por esse valor (que é a mais-valia) que direciona o processo de produção. Reforçando tal compreensão, Behring pontua:

[...] a força de trabalho (capital variável), ao movimentar os meios de produção (capital constante fixo e circulante) – o que é uma potência exclusiva do trabalho no processo, mesmo quando a maquinaria é poupadora de força de trabalho – e produzir um determinado quantum de mercadorias, além de transferir o valor agregado em capital constante (fixo e circulante) e em capital variável (seu próprio salário) para o valor final das mercadorias, acresce a elas um valor a mais (BEHRING, 2010, p.17).

Assim, o processo de valorização ocorre porque pressupõe trabalho não pago ao trabalhador explorado no processo de produção, ou seja, no modo de produção capitalista ao gerar um valor maior do que o capitalista gastou ao adquirir as forças produtivas, tem-se a geração do excedente que será apropriado pela burguesia, como bem evidenciou Marx no capítulo da Lei Geral da Acumulação capitalista, “a *Produção de mais-valia ou geração de excedente é a lei absoluta desse modo de produção*”.

Deste modo, as determinações postas no âmbito da produção, definem as condições para a reprodução social, pois ambas se constituem em uma totalidade, que envolve a dimensão material e histórica. Nesse sentido, para que o ciclo de capital se mantenha em movimento, é necessário que exista a transformação do capital-mercadoria em capital-dinheiro mediante a produção e a circulação.

Entretanto, Mandel (1982) chama atenção, ao fato de que, no decorrer do ciclo econômico há movimentos ascendentes e descendentes da acumulação de capital. Em suas palavras:

Numa fase de expansão, os períodos cíclicos de prosperidade serão mais longos e mais intensos, e mais curtas e superficiais as crises cíclicas de superprodução. Inversamente, nas fases da longa onda, em que prevalece uma tendência à estagnação, os períodos de prosperidade serão menos febris e mais passageiros, enquanto os períodos das crises cíclicas de superprodução serão mais longos e profundos (MANDEL, 1982, p. 85).

Nessas circunstâncias o suporte do Estado é fundamental. Cabendo ao Estado a tarefa de assegurar a continuidade da dominação política do capital, e durante a transição do capitalismo concorrencial para o monopolista, a atuação estatal mostrou-se estratégica no amparo legal ante as contradições de classe, e na mobilização de recursos financeiros destinados a manutenção do processo de valorização de capital.

Exemplos diretos dessa tendência são: o uso crescente dos orçamentos do Estado para financiamento de pesquisas e dos custos do desenvolvimento, e as despesas estatais destinadas a financiar usinas nucleares, aviões a jato e grandes projetos industriais de todo tipo [...] o capital estatal funciona, portanto como um esteio do capital privado (e em particular, do capital monopolista). [...] outra característica do capitalismo tardio é a suscetibilidade crescente do sistema social a explosivas crises econômicas e políticas que ameaçam diretamente todo o modo de produção capitalista. [...] a administração da crise é uma função vital do Estado [...] para assegurar uma valorização mais rápida do capital excedente. Economicamente falando, essa administração das crises inclui todo o arsenal das políticas governamentais anticíclicas, cujo objetivo é evitar, ou pelo menos adiar tanto quanto possível, o retorno de quedas bruscas e catastróficas como a de 1929/32 (MANDEL, 1982, p.340).

Assim, o mecanismo de crédito advindo do Estado é fundamental no processo de reprodução ampliada do capital. A esse respeito Brettas (2012) discorre que o sistema de crédito público tem suas origens na Idade Média e se desenvolve mais sistematicamente no período manufatureiro. Em suas palavras:

[...] foi impulsionado pelo sistema colonial e contribuiu para dar origem ao capitalismo industrial (MARX, [1867], 1985). Mas ele afirma que o primeiro lugar em que se implantou o regime da dívida pública foi a Holanda e destaca que “a dívida do Estado, a venda deste, seja ele despótico, constitucional ou republicano, imprime sua marca à era capitalista”. Isto significa dizer que, independentemente da forma como um governo está organizado e do modo como se constituem os processos de tomada de decisão, o mecanismo da dívida pública funciona como um importante instrumento de

consolidação das relações capitalistas de produção (BRETTAS, 2012, p.95).

Nesse sentido, concordamos com as análises de Mandel (1982) ao considerar o caráter estrutural e conservador do aparelho de Estado burguês, ao controlar as relações capitalistas, principalmente nos momentos de ameaças de caráter revolucionário. E, que especificamente, a respeito do fundo público, este tem assumido função primordial no capitalismo contemporâneo como parte da dinâmica da valorização de capital. Pois, como esclarece Behring:

O fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. O fundo público atua na reprodução de capital, retornando, portanto para seus segmentos especialmente nos momentos de crise; e na reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação de políticas sociais (BEHRING, 2010, p. 20 grifos nossos.).

Nesse sentido, a autora discorda das análises realizadas por Oliveira, que em seus estudos apontou que “o fundo público é agora um *ex ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de seu caráter *ex post*, típico do capitalismo concorrencial” (1998, p. 21). Para Behring (2010), não se constituiria em elemento *ex ante* ou *ex post*, mas sim *In flux*, ou seja, o fundo público como parte constituinte do ciclo D – M – D’.

Contribuindo para esse debate, Evilásio Salvador, argumenta que diante da crise contemporânea do capital o “*fundo público ocupa papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução de capital*” (SALVADOR, 2010, p. 35). Tal relação já evidenciada, nos estudos de Oliveira (1998, p. 20), quando explicitou que “*toda a vasta gama de subsídios e auxílios públicos é constitutiva do próprio capitalismo, não sendo marca específica do Estado-providência*”.

Demonstrando que a base socioeconômica do capital é totalmente inseparável de suas formações com o Estado, pois, embora possuam estruturas diferenciadas, ambas se conjugam numa totalidade. Tanto mais se acentuem as contradições decorrentes da relação capital/trabalho, mais se exigirá a utilização do financiamento público para assegurar e proteger

permanentemente a produtividade do sistema. A seguir, buscaremos demonstrar como se constituiu a importância do fundo público na manutenção do capitalismo.

3.2 A configuração do fundo público e sua importância para a manutenção do capitalismo

Inicialmente, cabe-nos aqui, resgatar o exposto anteriormente, que a era dos monopólios caracteriza a fase de expansão e maturação da sociedade burguesa consolidada. Sendo permeada por novas determinações econômicas e políticas que se desencadearam em virtude da organização dos capitalistas em monopólios, cujo objetivo norteador foi a maximização dos lucros pelo controle dos mercados.

Aliado a essas transformações no processo de acumulação capitalista, foi necessário o estabelecimento de estratégias que articularam aspectos econômicos e políticos para o alcance de maximizar os lucros, operando mudanças nas empresas, no comércio, na produção, no consumo nas relações de trabalho e atuação estatal.

Nesse sentido, dois aspectos se fizeram essenciais ao processo de produção, foram eles: “[...] a revolução técnico-científica baseada na utilização sistemática da ciência, e a gerência científica. A junção entre a gerência científica (taylorismo)²⁸ e a revolução técnica (fordismo)²⁹ que vai se expressar no taylorismo-fordismo” (TAVARES, 2009, p. 12).

²⁸ Em resposta a ineficiência da economia americana no início do século XX, Frederick Taylor desenvolveu e/ou se apropriou de procedimentos e orientações políticos-ideológicas objetivando elevar a produtividade e obter a cooperação dos trabalhadores. De acordo com Gurgel e Souza (2016, p. 88, grifos dos autores): “o primeiro conjunto metodológico tem como ponto de partida a expropriação do conhecimento do trabalhador, que se expressa no saber fazer, nos movimentos feitos para produzir e no tempo que é necessário a essa produção. Por isso, o método usado por Taylor, criado por Gilbreth (*Motion Study* 1911), ficou conhecido como Estudo de Tempos e Movimentos [...] Para acompanhar esse processo e garantir o padrão definido, existe a *supervisão funcional*. [...] É preciso haver uma supervisão, oriunda da alta administração, a administração *tout court*, uma supervisão especializada para acompanhar e garantir que o processo de produção ocorra como planejado [...] ainda no campo dos métodos e técnicas destinadas a, em primeiro plano, elevar a produtividade, está o *sistema de remuneração por peça*. [...] Trata-se de uma forma de remuneração em que o pagamento se efetiva pela quantidade de peças produzidas, cujo custo é pré-fixado”.

²⁹ De acordo com Gurgel e Souza (2016, p.35 grifos dos autores): “a moderna empresa capitalista vai se consolidar com o fordismo [...] a elevação da produtividade, capaz de aumentar consideravelmente o excedente, verifica-se com a introdução da *linha de montagem* em 1913. A linha de montagem, que Ford chamava de ‘estrada móvel’, consistia

Imbricado a esse processo de desenvolvimento do capitalismo, coube ao Estado se moldar as necessidades advindas da necessidade de lucratividade. Propondo assim, uma intervenção mais sistemática do Estado na economia.

A principal proposta foi ampliação da atuação do Estado no mercado para possibilitar um equilíbrio econômico. Tal pressuposto baseava-se nas ideias de Jonh Keynes, que influenciaram o desenvolvimento do *Welfare State* como forma de o Estado interferir no sistema produtivo e nas relações de trabalho. Como afirmam Behring e Boschetti (2008, p. 84) “o Estado, com o keynesianismo, tornou-se produtor e regulador, o que não significava o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção”.

Essa relação entre Estado e capital impõe então um novo padrão de financiamento público, em que a taxa de lucro passa pelo fundo público (OLIVEIRA, 1998), uma vez que, as despesas com a reprodução da força de trabalho são incorporadas no âmbito do Estado.

Portanto, tem-se o taylorismo-fordismo no plano da produção e, junto a ele, um Estado interventor embasado nas propostas keynesianas no âmbito sociopolítico, que conformam estratégias que se encaixam perfeitamente como proteção anticrise, recuperação e expansão dos lucros capitalistas. Nas palavras de Behring e Boschetti:

O Estado, diga-se, **o fundo público**, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas sem aceitar intervenções do Estado nas áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.87 grifos nossos).

Parece-nos que o Estado moderno executa com maestria sua função política no processo de consolidação do capital. Cabendo ao fundo público

de uma esteira rolante, comandada automaticamente, onde se punha um chassi sobre o qual incidiam os vários operários colocados ao longo da esteira. A chave técnica da questão estava em impor um ritmo comum a todos os trabalhadores, que com operações muito simples, colocavam-se na exata posição a que Marx denominou de ‘apêndice da máquina’. [...] o princípio da intensificação, que consiste exatamente na diminuição do tempo de conclusão do ciclo do negócio – produção e circulação – da forma mercadoria à forma dinheiro”.

um papel de articulador das políticas sociais, e, portanto mediador na reprodução da força de trabalho. Sendo então portador de uma contradição, os gastos públicos favorecem a acumulação, pois contribuem para que a classe trabalhadora alimente o consumo de massa, estimulando o mercado. Por isso, a importância dos recursos públicos na reprodução do capital,

O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, **é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, às novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral**, ou mais especificamente os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas (OLIVEIRA, 1998, p.32 grifos nossos).

Nesse sentido, a utilização dos recursos do fundo público possibilita o Estado, através das políticas sociais, administrar as contradições sociais existentes. Tais medidas evidenciam os mecanismos de proteção social desenvolvidos para impulsionar o crescimento da produção do consumo em massa. Assim,

A possibilidade de mobilizar montantes significativos de recursos financeiros para as políticas públicas, tanto como a liberdade para aplicá-los, não foi o resultado de processos lineares e óbvios, mas de complexas relações macro-políticas, envolvendo decisões cruciais sobre o grau de desigualdade assentido por determinada coletividade. Mais precisamente, essa reflexão remete aos fatores típicos do período keynesiano, que objetivamente contribuíram para a institucionalização de um aparato público de proteção social ao mesmo tempo em que promoveram a centralização de recursos nas mãos do Estado para serem utilizados como *funding* para investimentos de longo prazo (MAIA, 2003, p.06).

Ressalvadas as diferenças existentes na montagem dos sistemas de proteção social³⁰, não podemos deixar de considerar a importância dos investimentos públicos na infraestrutura social, na busca pela redução das desigualdades econômicas e na provisão de demandas sociais, mas, sobretudo na reprodução do próprio capital.

³⁰ O item 2 do Capítulo 3 no Livro de Elaine Behring e Ivanette Boschetti “Política Social: fundamentos e história” é esclarecedor sobre essas distinções.

Roseli Coelho (apud SALVADOR, 2010) nos chama a atenção ao questionar sobre quem cairia o ônus do financiamento destas políticas sociais dos países desenvolvidos. Em suas palavras:

[...] embora não justifique, por que os diversos estudos sobre o Estado do bem-estar europeu ignoram o aspecto decisivo da origem de recursos que financiam o Welfare State, permanecendo restritos os dados e explicações oficiais em que, invariavelmente, contribuições descontadas mensalmente dos salários são colocadas na mesma categoria de impostos sobre o ganho do capital (COELHO, 2001, p. 67 apud SALVADOR, 2010, p.84).

Por isso, o debate sobre financiamento, orçamento e fundo público é fundamental, do ponto de vista político, por tratar-se de um espaço de alocação e mobilização de recursos. Nas palavras de Salvador (2010), especificamente sobre o fundo público:

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal (SALVADOR, 2010, s/p grifos nossos).

No capitalismo, ele é tensionado por interesses divergentes, espaço em que se evidencia uma luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses; no caso dos trabalhadores, reivindicando mais recursos no que se refere ao financiamento de políticas sociais públicas, e no caso da burguesia, buscando meios para superar a recessão econômica mundial (SALVADOR, 2010b). E, no que se refere ao orçamento público, o autor esclarece:

O orçamento público é que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo. [...] O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Uma das principais formas da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida [...] (SALVADOR, 2012, p. 07).

Então, nos parece assertiva afirmar que, parte da composição do fundo público advém da mais-valia socialmente produzida, ou seja, do trabalho excedente e da tributação (impostos sobre produtos, renda, patrimônio, etc.), em que o financiamento das políticas sociais recai majoritariamente sobre os trabalhadores, o que a nosso ver é estratégico para manter a concentração de

renda nas mãos da burguesia, e fazendo o trabalhador acreditar nas “boas intenções” do Estado que preconizava ações protetivas às demandas do trabalho, quando, em verdade, a lógica sempre foi a de manter ativa a reprodução de força de trabalho, elemento essencial para consolidação do capital.

Portanto, o Estado é impotente frente a essa contradição, porque ao se apropriar de parcela significativa da mais-valia, ele assegura as condições de produção e reprodução do capital. Nesse sentido, compreende-se que tanto a fonte de financiamento quanto a destinação dos recursos públicos têm caráter político, ao evidenciar a correlação de forças existentes na sociedade. Isto, porque:

[...] o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. Por meio do orçamento público, o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, na qual o orçamento é expressão das suas reivindicações (OLIVEIRA, 2009 apud SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 17).

Tais apontamentos constatarem a relação dialética entre capital e Estado, além de evidenciar que as formatações assumidas pelo Estado no desenvolvimento capitalista, apenas aparentam uma neutralidade diante das contradições sociais, e que o controle da gestão do orçamento público é pedra de toque para os capitalistas, isto porque, há uma vinculação direta entre as políticas sociais e o circuito ampliado de valor, atribuindo ao fundo público um estratégico papel no controle da queda da taxa de lucros e no arrefecimento das lutas sociais.

Entendidos esses fundamentos, e respeitando as particularidades existentes no processo de desenvolvimento do capital em nível mundial, nossos estudos se direcionam para analisar como estas relações entre Estado (e fundo público), capital e política social se gestam no cenário brasileiro, enfatizando a esfera educacional.

3.3 A relação entre o fundo público e a política social – a realidade brasileira em questão

Como explicitado no item anterior, o período pós Depressão foi marcado por inovações na gestão da produção capitalista, que aliada às propostas de um Estado intervencionista possibilitou alavancar os lucros capitalistas, registrados através da elevação das taxas de crescimento econômico³¹.

É importante salientar que a intervenção estatal ao oferecer subsídios diretos as empresas e financiar o desenvolvimento de serviços sociais (saúde, educação, transporte, habitação, etc.), assume, em certa medida, a responsabilidade sobre a preservação da força de trabalho, por isso a necessidade de reconhecer e institucionalizar os direitos sociais da classe trabalhadora, enquanto mecanismo de coesão social.

Essa suposta coesão social, em que, aparentemente o Estado incorpora as necessidades da classe trabalhadora, em verdade, expressou apenas um transitório convívio democrático entre as classes sociais, através da proteção social estatal realizada via políticas e legislações sociais. E, embora não se possa ignorar o protagonismo da classe trabalhadora ao reivindicar seu reconhecimento enquanto sujeito social, essa suposta aliança entre as classes só ocorreu porque os trabalhadores abandonaram o projeto de socialização da economia (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Desse modo,

[...] esse “consenso”, materializado pela assunção ao poder de partidos social- , institucionalizou a possibilidade de estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, baseadas na cidadania, de compromisso governamental com aumento de recursos para expansão de benefícios sociais, de consenso político em favor da economia mista e de um amplo sistema de bem-estar e de comprometimento estatal com crescimento econômico e pleno emprego (PIERSON, 1991 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 92).

Ao analisarmos criticamente o exposto, percebe-se que as políticas sociais, ao atuarem sobre as sequelas da exploração capitalista, através de benefícios indiretos impostos e organizados pelo Estado, atuam como deslocadoras das contradições sociais. As instituições sociais e assistenciais

³¹ O registro de Netto e Braz (2008) sobre as taxas de crescimento nos países de capitalismo desenvolvido apontam que o Estados Unidos cresceu 5,0% entre 1940 e 1966, o Japão 9,6% entre 1947 e 1966, a França 5,4%, entre outros.

convertem-se em instrumento de controle social e político dos setores pauperizados e de manutenção do sistema capitalista vigente, seja pela absorção dos conflitos sociais ou pelo disciplinamento das relações sociais.

Além disso, o desenvolvimento dos sistemas de proteção social não ocorreu de maneira homogênea entre os países capitalistas. Conforme vimos na seção anterior, devido ao ritmo de desenvolvimento e modernização do capitalismo no Brasil, apenas em meados de 1930 iniciaram-se as primeiras formas de proteção social, mediante legislações regulamentando os acidentes de trabalho, as pensões, os auxílios doença e maternidade e seguro-desemprego. Tais regulamentações eram fragmentadas e destinadas apenas àqueles inseridos formalmente no mercado de trabalho. Nas palavras de Behring e Boschetti (2008):

[...] eram portadores de alguns direitos aqueles que disponham de emprego registrado em carteira. Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.106).

Sendo a política social um mecanismo mediador frente às contradições sociais entre as classes, ela tende a assumir características distintas em consonância com o grau de desenvolvimento das forças produtivas e de organização dos trabalhadores. Assim, ao falarmos sobre sistemas de proteção sociais mais desenvolvidos, é preciso referenciar os modelos implementados pelo Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, na Alemanha em 1883 e ao Plano Beveridge – na Inglaterra em 1942.

No que se refere ao modelo Bismarckiano:

o chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (BOSCHETTI, 2009, p. 324-25).

E, com relação ao modelo beveridgiano:

No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a

condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal [...]o modelo beveridgiano tem como principal objetivo a luta contra a pobreza(BOSCHETTI, 2009, p. 324-25).

Em ambos a gestão dos recursos fica sob responsabilidade do Estado, e a fonte de financiamento desses sistemas tende a ser das contribuições diretas e/ou indiretas dos próprios trabalhadores. O Brasil, por sua vez, adaptou características do modelo alemão e do modelo inglês na constituição do seu sistema de proteção social, aqui chamado de seguridade social.

Uma análise mais aprofundada desses sistemas nos permite perceber a centralidade do trabalho como eixo estruturante da propagada proteção social, bem como, o basilar papel do Estado na gestão das relações de produção e de trabalho, em que os recursos do fundo público são utilizados para financiar tanto a acumulação do capital quanto a reprodução da força do trabalho, mediante investimentos sociais em bens e serviços de consumos coletivos.

Nesse sentido, o fundo público pode ser compreendido como um excelente financiador de políticas anticíclicas (como demonstrado nos itens anteriores), entretanto, na realidade brasileira há particularidades que enfraquecem as propostas de direitos sociais de cidadania. Conforme esclarece Salvador:

[...] no Brasil, **o fundo público ganhou contornos restritivos**, tanto pela ótica do financiamento como pela dos gastos sociais, muito aquém das já limitadas conquistas da socialdemocracia ocorrida nos países desenvolvidos. Até mesmo as “reformas” realizadas por dentro do capitalismo central não lograram o mesmo êxito em nosso país, uma vez que a estruturação das políticas sociais foi marcada por componentes conservadores, que obstaculizaram avanços mais expressivos nos direitos da cidadania (SALVADOR, 2010a, p. 27).

No Brasil, ao definir critérios de acesso às legislações e políticas sociais, efetivam-se processos de segregação e desigualdades sociais, em que a proteção social é limitada, destinada, aos trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho e, portanto, contribuintes. Por isso, ficaram conhecidos como direitos do trabalho. Àqueles desvinculados do emprego formal, destinavam-se as práticas assistenciais e de caridade. Nas palavras de Fleury (1994):

O fato de o Brasil assumir responsabilidade da organização da classe trabalhadora via instrumentos de política social e trabalhista, não significou no Brasil uma política redistributiva. Pelo contrário, os mecanismos corporativos instrumentalizados pela política previdenciária e de trabalho estavam direcionados para a incorporação seletiva e controlada de parte dos trabalhadores dos setores dinâmicos da economia, que tinham maior poder de barganha (FLEURY, 1994, apud SALVADOR, 2010a, p. 149).

O exposto pela autora reforça a concepção que vem sendo trabalhada desde a seção primeira desse trabalho, que é demonstrar os limites da ação política do Estado burguês, e que, respeitadas as configurações do desenvolvimento capitalista em países centrais e periféricos, a utilização do fundo público é fundamental no financiamento da economia capitalista.

Em particular, no Brasil, apenas com a instituição da Constituição Federal de 1988, o país conseguiu estabelecer um sistema de seguridade social de caráter mais amplo, estruturado por três políticas centrais: a saúde – de caráter universal; a previdência social – restrita aos contribuintes e a assistência social – para quem dela necessitar, sendo que não mais na dimensão da ajuda e caridade, mas enquanto direito social regulamentado pelo Estado, por isso não contributiva.

Todavia, para efetivação das garantias sociais relativas à Seguridade Social, coube ao Estado à constituição de um orçamento e de um sistema específico de financiamento com fontes diversificadas que pudessem dar concretude as ações desse padrão de proteção social. A esse respeito, Salvador nos esclarece:

[...] a concretização dessa conquista social passa pela efetivação do orçamento da seguridade social; para tanto, um dos princípios constitucionais estabelecidos é a diversidade das bases de financiamento, que deveriam ser constituídas por contribuições sociais exclusivas. Essas contribuições adicionadas às receitas arrecadadas sobre a folha de pagamentos mais impostos a serem transferidos pelo orçamento fiscal seriam conduzidas para um fundo público redistributivo da seguridade social (SALVADOR, 2010a, p.27).

Assim, no que se refere ao financiamento da Seguridade Social brasileira, o artigo 195 da Constituição Federal de 1988 institui que essa responsabilidade compete a toda sociedade:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na

forma da lei, II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (BRASIL, 1988, [online]).

Desse modo, a manutenção da Seguridade Social é custeada através de fontes diretas³², mediante contribuições sociais dos trabalhadores e empregadores, e fontes indiretas, constituídas dos impostos pagos pelos indivíduos sociais.

A questão do financiamento é um elemento fundamental na estruturação de um sistema protetivo assegurado pelo Estado. Exigindo um aparato legal e administrativo que viabilize a prestação dos serviços. Nesse sentido, no âmbito da Seguridade Social a elaboração do Plano de Custeio é peça-chave, pois estabelece o planejamento necessário para realização das ações sociais.

O Plano de Custeio³³ é o instrumento utilizado pelos governos para equilibrar despesas e receitas que viabilizem o financiamento da Seguridade Social brasileira. Nas palavras de Aguiar:

Plano de Custeio se revela como uma ferramenta estratégica para a correta administração da Seguridade Social, estabelecendo-se previsões reais de custos para a manutenção de todo o sistema a longo prazo, o que possibilita a busca de receitas que façam frente a estes gastos, mantendo o sistema em equilíbrio [...] (AGUIAR, 2016, [online]).

Depreende-se que a existência desse Plano de Custeio viabiliza a elaboração de um planejamento econômico coerente com as diretrizes governamentais, visando alcançar um equilíbrio técnico-financeiro que estimule a economia do país. Por isso, consideramos que tal planejamento – em uma sociedade de classes, como esta - é permeado por uma correlação de forças políticas (e econômicas) que podem ampliar ou reduzir a realização de ações que visem o atendimento das demandas sociais dos trabalhadores.

³² De acordo com Salvador (2007a), Tributação Direta incide sobre renda e patrimônio e Tributação Indireta incide sobre bens e serviços, independente da capacidade econômica de quem o adquire.

³³ De acordo com Aguiar (2016) o Plano de Custeio orienta o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a LDO por sua vez, orienta a elaboração dos orçamentos fiscais e da Seguridade Social do Poder Público, enquanto que o PPA sendo um plano de médio prazo destina-se a orientar a atuação governamental em programas de duração continuada.

E, embora o Art. 194 da Constituição Federal de 1988 estabeleça uma diversidade na base de financiamento da Seguridade Social, com orçamento próprio para tal finalidade, os estudos de Evilásio Salvador demonstram a não concretude dessas normatizações, pois,

[...] o orçamento da seguridade social tornou-se “letra morta” na constituição. Todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988 não transformaram o dito constitucional em ação efetiva. Pelo contrário, apropriaram-se das contribuições sociais destinadas para fins da seguridade social, utilizando-as para outras políticas de cunho fiscal, até mesmo para o pagamento dos encargos financeiros da União (amortização e juros da dívida) e para realização de “caixa”, visando garantir o superávit primário [...] (SALVADOR, 2007b, p. 82).

Nesse sentido, fica evidente a direção social assumida pelo Estado no âmbito dos gastos orçamentários, em que a prioridade não é atender as demandas sociais dos trabalhadores, mas, sim realizar a manutenção do capitalismo na esfera econômica.

A esse respeito, as análises de Behring (2016) são esclarecedoras, pois ao realizar o monitoramento da execução do Orçamento da Seguridade Social (OSS) no âmbito do Orçamento Geral da União identificou-se que há um baixo crescimento dos recursos destinados as políticas da saúde, assistência e previdência social (tripé da seguridade social):

Este crescimento pífio tem sido desigual entre as três políticas que compõem a Seguridade Social brasileira, sendo que o orçamento da Assistência Social sensivelmente é o que tem crescido com maior vigor. A Saúde tem sido a política mais atingida pela lógica de ajuste fiscal que ainda prevalece no Estado brasileiro, com seu orçamento estagnado ou em linha descendente, com o que esta política vem vivendo um verdadeiro processo de privatização induzida, a exemplo da implantação das Organizações Sociais (OS) e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). A Previdência Social sofre injunções da lógica do mercado de trabalho, onde houve crescimento da formalização do emprego, mas, de uma maneira geral, seu orçamento permanece pouco oscilante (BEHRING, 2013, [online]).

Não bastasse o desigual financiamento direcionado a operacionalização das políticas estruturantes do sistema da seguridade social, um percentual considerável da receita pública é revertida para o pagamento de encargos da dívida interna e externa³⁴, conforme evidencia Fatorelli:

³⁴ De acordo com Fatorelli (2017, [online]): “Teoricamente, a dívida pública abrangeria empréstimos contraídos pelo Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, no

a dívida pública, historicamente, não tem funcionado como instrumento de financiamento do Estado, mas como uma engrenagem que promove contínua transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado nacional e internacional. O privilégio do gasto com a dívida é revelado na execução orçamentária federal. No ano passado (2016), quase 44% do orçamento geral da União executado destinou-se ao pagamento de juros e amortizações da dívida (FATORELLI, 2017, [online]):

Assim, fontes de recursos que deveriam ser destinados a consolidar as políticas sociais têm sido utilizadas para formar o *superávit* primário e para o pagamento de encargos, juros e amortizações da dívida pública, onerando ainda mais as condições de vida da população brasileira, que, embora contribua com o financiamento das políticas sociais, ora, fica sem acesso aos direitos sociais, ora com serviços sociais precarizados, segmentados e emergenciais. Revelando para quem recai o ônus da tributação e quem se beneficiará com os gastos sociais.

Podemos considerar então, que o financiamento das políticas sociais e a situação socioeconômica do país estão articulados. Ao se debruçar sobre os estudos das finanças públicas, e observar o orçamento destinado às políticas, observando sua estrutura de gastos e receitas é possível identificar o direcionamento assumido pelo Estado. Para fins deste estudo, evidencia-se aqui a estrutura do financiamento da educação brasileira com as devidas fontes de recursos:

Quadro 1: Estrutura de financiamento da educação por unidade de Federação

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1. Orçamentários (Tesouro) • Ordinários do Tesouro • Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE • DRU³⁵ (ex-FEF/FSE)	1. Orçamentários (Tesouro) • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do Fundef³⁶ (representa 15% das receitas de impostos e do FPE e	1. Orçamentários (Tesouro) • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do

mercado financeiro interno ou externo, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos. Pode ser interna ou dívida externa, de acordo com a localização dos seus credores e com a moeda envolvida nas operações. A origem oficial, portanto, da dívida pública seriam recursos, empréstimos, recebidos pelo Estado brasileiro. Afinal, dívida, de forma geral, é a contrapartida pelo recebimento de algum tipo de recurso, e com a dívida pública não deveria ser diferente. Contudo, na prática, a Auditoria Cidadã da Dívida tem detectado a geração de dívida pública por meio de mecanismos meramente financeiros que não significam o ingresso de recurso algum”.

³⁵ De acordo com o exposto no site do Senado Federal: “A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 30% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. Criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa

2. Contribuições Sociais • Salário-educação/quota federal • Contribuição sobre o lucro líquido • Receitas brutas de prognósticos 3. Outras fontes • Operações de crédito • Renda líquida da loteria federal • Renda de órgãos autônomos • Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE • Diretamente arrecadados • Diversos	ICMS) 2. Transferências • Salário-educação/quota federal • Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundef) • Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE 3. Contribuição Social • Salário-educação/quota estadual 4. Outros • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos	FPM) 2. Transferências • Salário-educação/quota estadual • Salário-educação/quota federal • Orçamentários do Estado • Orçamentários da União • Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE 3. Outros • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos
---	---	---

Fonte: INEP.

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e com a LDB/96, percebemos que a estrutura de financiamento da educação foi instituída de maneira mista, em que a maior parte dos recursos viria de fontes do aparato fiscal (impostos), além das contribuições sociais (advindas das contribuições da seguridade social) e do chamado salário-educação³⁷. Registra-se ainda operações de crédito advindas dos valores “emprestados” pelos organismos financeiros internacionais.

desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública”.

³⁶ De acordo com o exposto no site do Ministério da Educação: “Em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) - Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal”.

³⁷ “O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal de 1988 [...] O universo de contribuintes do salário-educação é formado pelas empresas vinculadas à Previdência Social, atualmente definidas como toda e qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas (§ 3º do art. 1º da Lei nº 9.766/1998)”(FNDE).

Embora a política de educação não se constitua estruturante no âmbito da Seguridade Social Brasileira, as orientações dos Organismos Internacionais para promover o desenvolvimento e “modernização” dos países de capitalismo periférico pressupõem reformas nas políticas educacionais como fundamentais para forjar uma força de trabalho adaptável às demandas de mercado, exigindo para tanto, formas de financiamento que imbricam o público ao privado, mobilizando recursos do fundo público no financiamento da educação superior privada e endossando o desmonte das universidades públicas brasileiras.

Nesse sentido, a seção seguinte demonstra como o investimento na educação – por meio da utilização dos recursos públicos – pode proporcionar o aumento da rentabilidade das IES privadas em consonância com a lógica da economia capitalista, evidenciando as particularidades conjunturais de países periféricos ou como nos diz Florestan Fernandes – país de capitalismo dependente, como é o caso do Brasil.

4 A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E EDUCAÇÃO EM PAÍSES DE CAPITALISMO DEPENDENTE – a configuração brasileira

Conforme explicitado na seção anterior, a disputa pelo fundo público reflete os conflitos de ordem econômica entre as classes. O financiamento das políticas sociais depende da constituição e operacionalização desse fundo. Na sociedade capitalista, a destinação dos recursos desse fundo evidenciam as prioridades nas ações desempenhadas pelo Estado burguês.

Assim, o desenvolvimento das ações estatais pode vincular-se ao atendimento das demandas e carências da classe trabalhadora ou às necessidades de reprodução ampliada do capital. Constituindo assim, o fundo público como um espaço de disputa.

Desse modo, constata-se que o desenvolvimento do capitalismo perpassa pela utilização dos recursos do fundo público, e consequentemente pela operacionalização de políticas sociais e econômicas. A expansão capitalista pressupõe considerar as singularidades do desenvolvimento econômico e a configuração das políticas sociais instituídas nos diferentes países, haja vista que o capitalismo para sobreviver desenvolve “diversos arranjos políticos e institucionais” (HARVEY, 2005).

Nesse sentido, os estudos de Florestan Fernandes são esclarecedores ao revelar que a questão do desenvolvimento não pode ser analisada como um problema isolado, “ele deve ser encarado através de um grupo de sociedades, que compartilhe um mesmo padrão de civilização, e as diferentes possibilidades que este oferece às sociedades que o compartilham [...]” (FERNANDES, 1968, p. 166). Para este autor, as potencialidades de desenvolvimento estão intimamente relacionadas com o padrão de civilização. Em suas palavras:

A moderna civilização industrial, por exemplo, fundada na ciência, na tecnologia científica, numa economia de mercado capitalista e no regime de classes, desde as suas origens alcançou maior ritmo de crescimento em certos países, embora a longo prazo certas transformações substanciais se manifestem (ou tendam a manifestar-se) em todas as sociedades que a compartilham (FERNANDES, 1968, p. 166).

Entretanto, o autor enfatiza que o fator determinante para que as mudanças sociais se concretizem, é a posição das classes sociais na estrutura de poder da sociedade. Para Florestan Fernandes “a luta pelo poder político representa uma luta pelo controle da mudança social” (Ibidem). Por isso, a preocupação em que os interesses nacionais sejam o polo regente das mudanças sociais e não os interesses da nação que “comandam” o denominado processo civilizatório.

Tal pensamento reconhece a existência do antagonismo de interesses entre as classes sociais, e que a disputa de poder político entre as nações pressupõe qual será o direcionamento dado ao processo de desenvolvimento econômico e social. De acordo com Florestan, o Brasil tende a ser prejudicado, porque situa-se na periferia do processo civilizatório, em que, aqui, a organização da vida econômica e social são extraídas da “civilização ocidental moderna”, e assim:

[...] como consequência do ajustamento dependente: ao se associarem às nações que “comandam” o processo civilizatório, ficam subordinados a um crescimento sociocultural controlado de fora e em função de interesses nacionais estranhos, por vezes incompatíveis ou em conflito com seus próprios interesses nacionais (FERNANDES, 1968, p. 168).

O Brasil dos anos 1950 ficou demarcado pela propagação da ideia de que a superação dos problemas econômicos e sociais poderia ser alcançada com o “desenvolvimento”. Caberia ao processo de industrialização e de urbanização eliminar o “atraso” e criar condições para solucionar os problemas nacionais, aproximando o capitalismo brasileiro ao capitalismo dos países centrais.

Ao discorrer sobre o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil, Ricardo Bielschowsky (1988) afirma que a base para o desenvolvimento é a acumulação de capital na indústria, fundamentado nos princípios:

a) A industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, o é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 07).

Assim, durante o Governo de Juscelino Kubitschek o modelo desenvolvimentista progrediu, principalmente com o auxílio das multinacionais que investiram nos setores de bens de consumo e no setor industrial de base, e com o financiamento da esfera estatal. À época, a política governamental fundamentou-se no programa de metas constituído de projetos a serem desenvolvidos com recursos públicos e privados. Com relação ao financiamento interno, este derivaria das seguintes fontes:

a) 39,7% do orçamento federal; b) 10,4% orçamento dos Estados (inclusive fundos especiais); c) 14,5% financiamento de entidades públicas (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Banco do Brasil, etc.); d) 35, 4% Recursos próprios de empresas privadas ou de sociedade de economia mista (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958, p. 10).

É explícita a destinação de vultosos aportes estatais - ou seja, recursos do fundo público - para o financiamento dos setores de bens de consumo duráveis e para a indústria de base. Além disso, a entrada de capital estrangeiro no Brasil possibilitou a realização de empréstimos através de bancos internacionais, evidenciando aqui uma fusão de poder articulando burguesia brasileira, capitalistas internacionais e Estado. Parafraseando Florestan Fernandes (1968, p. 170), ao se firmarem tais relações, “eterniza-se um ritmo da história que torna o Brasil uma nação moderna, mas do tipo ‘colonial’ e ‘dependente’”. Pois,

A riqueza, o prestígio social e o poder ficam concentrados em alguns círculos sociais, que usam suas posições estratégicas nas estruturas políticas para solapar ou neutralizar as demais forças sociais, principalmente no que se refere ao uso do conflito e do planejamento como recursos de mudança sociocultural (FERNANDES, 1968, p.169).

Corroborando com a interpretação de Florestan, podemos citar a contribuição de Ruy Mauro Marini (1973) que ao analisar o desenvolvimento do capitalismo na América Latina evidencia a relação de dependência em relação aos centros capitalista europeus.

No caso da industrialização europeia, [...] o forte incremento da classe operária industrial e, em geral, da população urbana ocupada na indústria e nos serviços, que se verifica nos países industriais no século passado, **não poderia ter acontecido se estes não contassem com os meios de subsistência de origem agropecuária, proporcionados de forma considerável pelos países latino-americanos** [...] Mas não se reduziu a isso a função cumprida pela América Latina no desenvolvimento do capitalismo: à

sua capacidade para criar uma oferta mundial de alimentos, que aparece como condição necessária de sua inserção na economia internacional capitalista, prontamente será agregada a contribuição para a formação de um mercado de matérias primas industriais, cuja importância cresce em função do mesmo desenvolvimento industrial [...] Mais além de facilitar o crescimento quantitativo destes, a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta para a de mais-valia relativa, ou seja, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador. No entanto, o desenvolvimento da produção latino-americana, que permite à região coadjuvar com essa mudança qualitativa nos países centrais, dar-se-á fundamentalmente com base em uma maior exploração do trabalhador (MARINI, 1973 [online] grifos nossos).

Assim, a inserção da América Latina na economia mundial se processa de maneira a afirmar um quadro de dependência entre as nações. Em que, aos países latino-americanos caberia não apenas o fornecimento de matéria-prima industrial, mas principalmente a utilização da força de trabalho de maneira a acentuar os processos de exploração e opressão entre as classes sociais, visando o aumento da produtividade, e consequentemente o acúmulo de capital.

Ou seja, podemos considerar que as mudanças engendradas no cenário brasileiro sobre o manto do desenvolvimentismo refletem interesses particulares (leia-se burgueses), direcionadas para o processo de consolidação do capitalismo industrial. A finalidade não era a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores. Pois, ao invés de termos autonomia nacional, o país é convertido em sociedade de capitalismo dependente.

De fato, a economia capitalista dependente está sujeita, como um todo, a uma depleção permanente de suas riquezas (existentes ou potencialmente acumuláveis), o que exclui a monopolização do excedente econômico por seus próprios agentes econômicos privilegiados. Na realidade, porém, a depleção de riquezas se processa à custa dos setores assalariados destituídos da população, submetidos a mecanismos permanentes de sobre-apropriação e sobre-expropriação capitalistas (FLORESTAN, 2009, p. 52).

Depreende-se que o dito desenvolvimento assumiu uma aparência de patamar mais elevado de civilização e crescimento econômico e social. Sua concretização seria impensável sem atuação do Estado, como instituição necessária para materializar a racionalidade burocrática e política, ocultando seu importante papel no processo de acumulação de capital.

O que se observa no cenário brasileiro, é que as condições diferenciadas de desenvolvimento capitalista estão implicadas na própria história do desenvolvimento do modo de produção capitalista em sua tendência global. Em que, a dependência econômica é condicionada e regulada por vetores conjunturais e estruturais do mercado mundial.

Na lógica desse desenvolvimento, Florestan (1968) evidencia que, no âmbito das políticas sociais, à educação foi atribuído o papel de disseminar os valores culturais das elites metropolitanas, operacionalizando um ensino limitado. Já que, a reprodução da força de trabalho perpassa a questão educacional, tanto no processo de qualificação desta força de trabalho, quanto na disseminação de valores que legitimam os interesses dominantes.

Vinculada ao campo do trabalho, a educação é um elemento importante no processo de acumulação de capital, uma vez que, pode ser utilizada para difundir “um consenso que torna possível a reprodução do injusto sistema de classes”, ou transformar-se em mercadoria, em que a deteriorização do sistema público de ensino – consequência dos cortes de recursos públicos - fortalece o processo de privatização da educação, funcionais à lógica do consumo e do lucro (SADER apud MÉSZÁROS, 2008, p.15), conforme será exposto nas seções seguintes.

4.1A educação como estratégia de desenvolvimento social e econômico nos países periféricos³⁸

A busca pelo crescimento econômico e o desenvolvimento social dos países periféricos perpassa pela operacionalização de reformas fiscais, tributárias e educacionais. Evidenciando o movimento dinâmico do capital em seu processo de desenvolvimento visando sua valorização, em que cada vez mais o setor dos serviços é submetido às regras de mercado.

Afinal, o capital em seu processo de valorização e acumulação precisa se apropriar de outras esferas lucrativas que não só o âmbito da produção,

³⁸ A condição de país periférico está intimamente ligada à questão da dependência entre países de capitalismo com desenvolvimento técnico estruturado, especializados em produtos industriais – considerados centrais; e os países considerados periféricos, demarcados pela produção de matéria-prima e intensificação da exploração da força de trabalho. Ambos, funcionais ao processo de acumulação e consolidação do capital.

mediante a exploração da força de trabalho e consequente produção de mais-valia; assim, o setor de serviços tem sido fundamental para sanar essa necessidade do capital, sempre amparado na atuação do Estado (seja pela legislação que se modifica, seja pelas formas de financiamento).

Demarcamos aqui, a realidade brasileira, dos anos 1950 e 1960, caracterizado pelo denominado capitalismo monopolista, em que houve uma expansão do capitalismo mediante o fortalecimento da industrialização do país, sob o discurso da Integração Nacional que Oliveira (1977) analisou como uma “nacionalização do capital”, ou seja, um período marcado pela forte presença de propriedade estrangeira. Em que o crescimento da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens de consumo pressupunha um financiamento advindo do capital nacional (privado) e estrangeiro.

E diante desses financiamentos, o Brasil por sua condição de economia periférica, alcançou uma concentração de renda e de riqueza, que exigiu a participação do Estado no financiamento da acumulação, diluindo os limites entre o público e o privado (OLIVEIRA, 1977). E nesse cenário, houve a ocorrência de acordos entre o Brasil e Organismos Internacionais pressupondo a necessidade de investir nas políticas sociais. À política de educação, então, foi atribuída à possibilidade de desenvolvimento econômico e social do país, cuja tônica se daria no ajustamento desta política ao novo padrão de acumulação, regulando-a pelo mercado.

Visando mascarar as desigualdades sociais e elidindo superficialmente as diferenças de classe existentes tanto entre os denominados países periféricos em comparação aos países centrais, quanto nas realidades nacionais de cada país periférico, a educação foi adotada como uma estratégia para superar o subdesenvolvimento.

No desenvolver desse processo histórico realizaram-se modificações no formato institucional, que sob a gestão do Estado, possibilitou a consolidação de acordos e convênios financeiros internacionais, bem como a utilização dos recursos públicos para manutenção destas modificações nos diferentes níveis de escolarização.

Interessa-nos aqui, evidenciar que o cenário brasileiro nas primeiras décadas do século XX, ao vivenciar mudanças políticas, econômicas e sociais

em decorrência da sua passagem do sistema agrário-exportador para o sistema urbano-industrial, pressupunha que a educação existente não atendia às necessidades do país que visava o desenvolvimento econômico e social (TEIXEIRA, 1989). Conforme nos esclarece Freitas e Biccass:

Na década de 1950, no Brasil, alguns diagnósticos políticos chegavam a colocar em dúvida a possibilidade de o país industrializar-se com os níveis educacionais que apresentava. Admitia-se sem muita resistência, que o crescimento econômico e a evolução nas taxas de emprego “necessariamente” exigiriam ampliação da taxa de diplomação escolar e, principalmente, cobrariam qualificação junto aos sistemas públicos de ensino. [...] “a razão desenvolvimentista”, impregnava a maioria das análises em circulação e estas se esforçavam em demonstrar que sem outros números educacionais sequer capitalismo teríamos em lugar tão atrasado, ou melhor, em lugar tão subdesenvolvido (FREITAS; BICCAS, 2009, p. 139-140).

Como será exposta neste texto, à época, a modernização proposta baseava-se nas orientações norte-americanas, em que a educação seria um instrumento de aceleração do desenvolvimento e que, no âmbito do ensino superior, caberia a Universidade estar a serviço da produção de uma força de trabalho adequada às necessidades do capital monopolista, portanto, as orientações estavam direcionadas para uma estrutura universitária baseada no modelo empresarial cujas principais finalidades deveriam ser o rendimento e a eficiência. Analisando essa proposição, Romanelli nos esclarece sobre os interesses de classe que se ocultam nessa proposta:

O capitalismo, notadamente o capitalismo industrial, engendra a necessidade de fornecer conhecimento a camadas cada vez mais numerosas, seja pela exigência da própria produção, seja pelas necessidades do consumo que essa produção acarreta. Ampliar a área social da atuação do sistema capitalista industrial é condição de sobrevivência deste. Ora, isso só é possível na medida em que as populações possuam condições mínimas de concorrer no mercado de trabalho e de consumir. Onde, pois, se desenvolvem relações capitalistas, nasce a necessidade da leitura e de escrita, como pré-requisito de uma melhor condição para concorrência no mercado de trabalho (ROMANELLI, 1986, p.59).

Contudo, o que os apologistas da razão desenvolvimentista optaram por ignorar em suas análises é que na formação socioeconômica brasileira a educação desenvolveu-se em um contexto profundamente marcado por desníveis, em que a colonização das terras, a estratificação social, o controle do poder político visceralmente vinculado aos modelos importados de cultura letrada, perpetuou os desníveis sociais, sendo a educação um reforço a reprodução das desigualdades (ROMANELLI, 1986).

De toda forma, a concepção de educação que se estabeleceu foi de uma educação enquanto matriz de integração, de caráter pragmático, cuja formação deveria ser rápida e adequada à indústria, apoiando a privatização do ensino e criando condicionalidades para o ensino público gratuito. A adoção de tal concepção sobre a educação subordinou – ainda mais – a educação brasileira às estratégias de desenvolvimento do capitalismo.

José Paulo Netto (2007) analisando o enquadramento do sistema educacional aos interesses da reprodução das relações sociais capitalistas, durante ao que ele denominou de autocracia burguesa, identificou que:

[...] Houve um giro, uma mudança qualitativa e estrutural, no trato da educação por parte da autocracia burguesa – e que esse giro ocorre entre 1968 e 1969. Em termos breves, há como que uma espécie de unanimidade em reconhecer pelo menos dois momentos no enfrentamento da ditadura com a educação: um, entre 1964 e 1968, caracterizado especialmente pelo esforço para erradicar as experiências democratizantes que se vinham desenvolvendo; outro, a partir de 1968-1969, marcado pela intervenção direcionada para modelar, pela política educacional, o sistema educacional de ensino conforme as exigências e estratégias do projeto modernizador (NETTO, 2007, p. 54).

E, assim sob o pretexto de desenvolvimento, a educação foi definida como fator de produção, denominada como “capital humano”, que de acordo com seu ideólogos seria capaz de “equalizar social, econômica e política(mente)” as classes sociais (FRIGOTTO, 2010).

Conforme explicita Frigotto (2010), o capital humano é um elemento específico da teoria do desenvolvimento. Cujo crédito teórico dessa teoria é atribuído aos estudos de Schultz (EUA, anos 1950) que buscava encontrar o “germe” que explicasse as variações do desenvolvimento e subdesenvolvimento entre os países. A descoberta se dá a partir da propagação da seguinte ideia:

[...] um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde a um acréscimo marginal de capacidade de produção. Ou seja, a ideia de capital humano é uma ‘quantidade’ ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção” (FRIGOTTO, 2010, p. 43-44):

Disseminou-se assim uma programática ideológica de que o desenvolvimento econômico e social estaria atrelado ao processo de equalização do acesso ao ensino, o que exigiria um alto investimento na

política educacional, estimulando a competitividade como princípio para o progresso, e suposta superação das desigualdades sociais entre as classes existentes no país. O combate às desigualdades mediante o crescimento econômico perpassaria a educação. Conforme nos esclarecem os autores:

Na perspectiva da intelectualidade burguesa da época, segundo Cambi (1999), havia um tipo de reconhecimento de que o povo estava “fora da história” – uma massa de trabalhadores rurais dissocializados, “populações flutuantes que saturam os antigos bairros pobres e povoam os arredores”- e, com isso, “reclama-se para ele educação/instrução que o liberte das condições de atraso e marginalidade psicológica e cognitiva e que o recoloca como elemento produtivo no âmbito da sociedade atual (apud MOTA, 2008, p. 06).

Assim, numa suposta proposta de desenvolvimento econômico e social do Brasil, dissemina-se a proposta de uma política desenvolvimentista cujo impulso modernizador baseava-se principalmente nas agências estatais norte-americanas cujas teorias se pautavam na defesa de investir na formação de uma força de trabalho qualificada ao mercado, pois a “pobreza moral e intelectual do, ainda em formação, proletariado [...] [seria] um risco iminente de fratura social” (MOTA, 2008, p. 06). Desse modo:

[...] nas décadas de 1950-60, a “teoria do capital humano” foi incorporada e popularizada na teoria econômica moderna. A ideia fundamental da teoria é que o trabalho, mais do que um fator de produção, é um tipo de capital: capital humano. Esse capital é tão mais produtivo quanto maior for sua qualidade, que é dada pela intensidade de treinamento científico-tecnológico e gerencial que cada trabalhador adquire ao longo de sua vida (Ibidem).

Nesse sentido, as ideias desenvolvimentistas juntamente com a teoria do capital humano centralizava na política de educação um estratégico papel de modernização, principalmente no que se referia a qualificação de força de trabalho, enquanto “um instrumento de equalização entre países e regiões e entre classes [e] um fator de superação das condições de pobreza (não só de renda, mas também da pobreza moral e cultural) da classe trabalhadora” (MOTA, 2008, p.06).

A respeito desse momento histórico Rodrigo Patto (2014) evidencia que havia uma forte sensação de que as universidades precisavam ser transformadas, contudo, havia divergência entre os projetos políticos-ideológicos que norteavam essas propostas de mudanças. Em suas palavras:

[...] esquerda e direita divergiam no diagnóstico de que era necessário modernizar e produzir mais conhecimento, porém os primeiros desejavam também situar as universidades ao lado das causas socialistas. [...] entre os adversários das esquerdas, sobretudo nos grupos influenciados por argumentos liberais, circulavam também teses reformistas. Entretanto, ao contrário da perspectiva socialista e revolucionária, eles queriam mudar o ensino superior para torná-lo mais eficiente e produtivo, tendo em vista as necessidades do desenvolvimento econômico e de modernização da máquina pública [...] para essa vertente as universidades não precisavam ser públicas e tampouco gratuitas (PATTO, 2014, p. 9).

Nesse sentido, a política de educação superior brasileira nos anos 1950/60 foi marcada por essas divergentes propostas de modernização que foram se desenhando ao longo do tempo, e cujas linhas mestras se tornaram mais evidentes a partir do Golpe de 1964³⁹, por se tratar de um movimento essencialmente antirreformista e anticomunista. Patto nos esclarece que:

Alguns dos modelos mais afluentes vinham da academia e das agências estatais norte-americanas, cujas teorias se pautavam pelos imperativos da Guerra Fria. Na acepção das teorias da modernização elaboradas por cientistas sociais americanos e encampadas pelo governo dos Estados Unidos, principalmente na gestão de Kennedy, a melhor maneira de vencer o desafio revolucionário era modernizar os países “atrasados”, considerados presas fáceis do inimigo comunista. E a educação era um dos setores prioritários da pauta modernizadora, por seus efeitos multiplicadores e por inculcar valores nos jovens [...] (PATTO, 2014, p.10).

Desse modo, havia um ambiente propício para a discussão sobre como seria a melhor forma de reestruturar a universidade brasileira, pois, o formato das universidades nos anos 1960 baseava-se na Reforma implantada em 1931, organizadas em torno de professores catedráticos com total poder sobre as áreas de saber, com cargos vitalícios, cujas estruturas decisórias estavam sob seus domínios, caracterizando um arcaísmo do modelo universitário (PATTO, 2014). Contudo, as ações e projetos governamentais efetivaram um alinhamento da política de educação aos interesses do capital internacional.

³⁹ Trata-se do Golpe militar deflagrado contra o governo de João Goulart. O objetivo dos idealizadores do referido Golpe seria a restauração da disciplina e da hierarquia nas Forças Armadas e defesa do país contra a suposta ameaça comunista. Sobre esse momento histórico Silva (2015) esclarece que o Golpe representou na verdade, a vitória da burguesia nacional na defesa da internacionalização da economia, e na consolidação de um modelo de desenvolvimento associado e dependente ao capital internacional.

A fragilidade do MEC nos anos iniciais do regime militar é inquestionável, assim como a indefinição e a falta de clareza quanto às políticas a adotar para o ensino superior. O período entre 1964 e 1967, no que toca às universidades, foi uma fase de espera e ansiedade em relação aos rumos que o regime militar iria adotar, se haveria ou não reforma, que natureza ela teria. O ano de 1968 foi o momento de decisão, quando, em meio ao aguçamento da crise política, o comando militar decidiu-se por implantar efetivamente uma reforma, levando as autoridades educacionais a reboque (PATTO, 2014, p.75).

Visando estreitar laços com os Estados Unidos, no contexto da ditadura civil-militar foram assinados os chamados acordos⁴⁰ entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência para desenvolvimento Internacional (USAID), cuja tônica seria desenvolver um programa para modernizar o sistema educacional brasileiro, como veremos nos itens a seguir.

4.2 O acordo MEC-Usaid como marco da privatização do ensino superior brasileiro

Organismos Internacionais têm influenciado fortemente na área educacional brasileira, já nos anos 1960 os acordos econômicos com a Agência para o Desenvolvimento Internacional do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América (Usaid), demonstravam a atuação deste organismo na configuração da política educacional. A esse respeito, Cunha nos esclarece:

A política externa de alinhamento com os Estados Unidos, adotada pelo regime militar e incentivada através da aliança entre a elite brasileira e o capital internacional, permitiu a assinatura de convênios de cooperação técnica e financeira entre os dois países. Em realidade, a aproximação dos militares brasileiros com o governo norte-americano foi iniciada antes mesmo da queda de Jango. Acordos de cooperação técnica e suporte militar foram assinados entre as nações desde o início da década de 1950. Tais convênios, inseridos no contexto da Guerra Fria, faziam parte da Doutrina Truman. O Ponto IV dessa estratégia correspondia a assinaturas de tratados de assistência técnica, a ser prestada pelos Estados Unidos à América Latina, com a finalidade de promover o desenvolvimento e, dessa forma, garantir o alinhamento dos países assistidos com Washington (CUNHA, 2007, p. 03).

⁴⁰ Acordo MEC-USAID de Assessoria para a Modernização da Administração Universitária. Revisto dez meses depois e substituído por outro título: Acordo MEC-USAID de Assessoria do Planejamento do Ensino Superior (PINA, 2011).

O acordo MEC – Usaid evidenciou essa “cooperação” do governo com os organismos internacionais, adequando o sistema educacional ao modelo econômico da época, para que o Brasil superasse seus problemas de país subdesenvolvido. Para tanto, o acordo fundamentou-se em três princípios básicos: “*Educação e desenvolvimento*, supondo que a educação escolar possibilitaria o desenvolvimento econômico social. A *educação e Segurança*, com a suposta ideologia da Segurança Nacional, solicitando a retirada das disciplinas com conteúdo político amplo (Filosofia, Sociologia, Psicologia), sob suspeita alegada de que ameaçava a segurança nacional. E, *Educação e Comunidade*, que compreendia por comunidade a participação da sociedade civil nas decisões da escola. Entretanto, a criação de conselhos de educação era formada apenas por grupos de empresários. Nesse período registra-se uma expansão do ensino superior privado” (ASSUNÇÃO, 2011).

Especificamente, foi durante os governos de Castelo Branco e Costa e Silva que se registrou a atuação da Usaid no planejamento do ensino brasileiro – do primário ao nível superior – desde empréstimos financeiros, custeio de técnicos para assessorar os países periféricos, até assistência à educação universitária. O primeiro acordo foi direcionado para modernizar a administração universitária.

[...] assinado em junho de 1965, teve a finalidade de elaborar uma série de planos para a ampliação e reestruturação do sistema nacional de ensino superior. O convênio previu também “a criação de um quadro de técnicos em planejamento educacional brasileiro” [...] O segundo acordo, [...] firmado em maio de 1967, manteve as mesmas finalidades do anterior. Contudo, estabeleceu prazo de vigência do acordo até 30 de junho de 1969 e reduziu de cinco para quatro o número de educadores brasileiros que veio a compor a Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES), como passou a ser denominado grupo (CUNHA, 2007, p. 05).

O primeiro acordo relativo ao ensino superior denominado assessoria para modernização da administração universitária foi assinado em 30 de junho de 1966 [...] descrevia a situação atual do Brasil na área como preocupante ante a perspectiva de “proliferação de instituições de ensino superior” [...] Em 9 de maio de 1967, o acordo de 30 de junho de 1966 foi reformulado e ampliado, denominando-se Assessoria ao planejamento do ensino superior [...] o Ministério pretende aproveitar a experiência dos outros países para realizar planejamento a curto e a longo prazo do sistema do ensino superior, bem como aumentar a eficiência dos seus métodos de trabalho e de seus diversos programas coordenados (FRAZON, 2015, p. 06).

Entretanto, a análise de Florestan Fernandes sobre esses acordos é esclarecedora:

O objetivo dos acordos não era promover uma transferência de dinamismos culturais autônomos. Era o de gerar uma teia de dependências e de instrumentalidades, pela qual o talento jovem e a rede do ensino superior seriam submetidos aos dinamismos do sistema capitalista mundial de poder, particularmente em termos das exigências mais nítidas e avançadas da superpotência; (FERNANDES, 1989, p. 141).

Tratava-se na verdade, de uma incorporação das ideias do capital internacional, efetivando uma subordinação da política de educação brasileira aos modelos educacionais norte-americanos, voltado às necessidades de mercado, tornando o país em uma nação sem autonomia e sem soberania educacional (FERNANDES, 1989).

Assim, em meados de 1965, o MEC solicitou um estudo sistematizado da situação das universidades brasileiras, e o consultor Rudolph Atcon⁴¹ propôs algumas medidas: “centralização administrativa, profissionalização da gestão das universidades, [...] maior autonomia em relação ao Estado, diversificação das fontes de recursos, etc.” (PATTO, 2014, p. 77). A universidade deveria ter autonomia plena para se desenvolver enquanto empresa privada.

Um planejamento dirigido à reforma administrativa da universidade brasileira, no meu entender, tem que se dirigir ao propósito de implantar um sistema administrativo tipo empresa privada e não do serviço público. Seguindo este pensamento me permiti falar, em todos os meios universitários visitados, da conveniência de estabelecer certos princípios que se vêm como fundamentais para a implantação de um sistema empresarial. Porque é um fato inescapável que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública (ATCON, 1966, p. 82 apud CUNHA, 2007, p. 08).

Desse modo, havia aqueles que defendiam que os recursos para as universidades deveriam ser reduzidos, e para tanto, buscavam implantar planos de transformação das universidades em fundações com autonomia para captação de seus próprios recursos (PATTO, 2014).

As propostas da EAPES baseavam-se em uma concepção empresarial da educação. Tal princípio buscava aplicar a lógica das empresas privadas, fundamentada nos preceitos de produtividade e racionalização de recursos, às instituições de ensino (CUNHA, 2007, p. 06).

⁴¹ De acordo com Patto (2014, p.77): “Rudolph Atcon, de origem grega, mas naturalizado americano tornou-se especialista em planejamento e gestão universitária nos anos 1950, com atuação, sobretudo na América Latina”.

Tais medidas acabaram por delinear a política educacional brasileira privilegiando o modelo americano de ensino produtivista, que pudesse fornecer uma formação de força de trabalho adequada à implementação do modelo econômico que se gestava. Em concordância a essa análise, Oliveira Arapiraca argumenta:

A implantação da política da boa vizinhança e o movimento desenvolvimentista da Aliança para o Progresso nos pareceram uma tentativa de utilização dos aparelhos superestruturais da sociedade latinoamericana e a brasileira em particular, para a conquista pacífica de novos parceiros periféricos. Neste sentido, o segmento educativo exerceu o papel de legitimador do status quo como também propiciou a implementação de novo estado industrial, fornecendo-lhe a mão de obra necessária (ARAPIRACA, 1979, p. 11).

Ou seja, os acordos realizados entre o MEC e a Usaid tiveram como eixo central o valor econômico que a educação poderia proporcionar ao processo produtivo, ao produzir um trabalho especializado fundamental a produção, imprimindo no trabalhador a ideia que a mobilidade social dependia da sua produtividade no trabalho, fazendo-o acreditar que qualificação profissional o colocaria em um patamar elevado socialmente. A este respeito Gaio esclarece:

Essa educação poderia ser ofertada de acordo com a complexidade e especificidade das tarefas exercidas pelo trabalhador e se constituiria num elemento fundamental para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho, de produtividade e de renda. O instrumento na educação passa a significar um dos elementos determinantes para o aumento da produtividade e constitui-se, ao mesmo tempo, no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social (GAIO, 2008, p.97).

A reprodução textual realizada por Arapiraca, de um empresário norte-americano sobre essa questão é esclarecedora:

Basicamente, a maior riqueza exportável brasileira é a mão-de-obra. Não me refiro à mão-de-obra pobre, no sentido de produzir coisas mal-acabadas, como no Oriente, mas mão-de-obra de primeira, graças aos salários ainda baixos que se paga no Brasil. Não queremos pechinchas ou porcarias; queremos produtos com a mesma qualidade dos europeus, por menos preço. Não consideramos o Brasil um competidor do oriente, mas da Europa. O salário mínimo em Nova York é de dois dólares e meio por hora. No Brasil, pagando a mesma coisa, conseguimos uma semana de trabalho (HOFFEBERG, 1977 apud ARAPIRACA, 1979, p. 49).

Na busca desenfreada pela acumulação, os capitalistas dos países centrais logo identificaram as potencialidades que um país como o Brasil

poderia oferecer no âmbito da divisão internacional do trabalho; aqui, estavam (e estão) disponíveis matéria-prima e força de trabalho a baixos custos. A isto se alia a função reguladora do Estado, a quem cabe regulamentar os acordos e as legislações necessárias para consolidar essa extração de mais-valia. Assim, investir na educação proporciona acúmulo de capital através de um menor custo do trabalho.

O que não estava claro nessas pactuações é que os acordos⁴² com a Usaid também envolviam empréstimos entre os países, o que em longo prazo acabou se tornando um endividamento dos países periféricos aos países centrais,

Com os acordos, vinculam-se a concessão de empréstimos à presença da equipe técnica no dia a dia da execução da política pública, e essa permite à agência uma constante avaliação do país devedor, no que se refere a sua capacidade de pagamento da dívida, monitoramento e fiscalização quanto ao uso correto dos recursos, além de pressioná-lo para adotar comportamentos adequados aos princípios da agência (GAIO, 2008 p. 69).

Uma passagem nos estudos de Arapiraca evidencia o montante destinado para subsidiar a presença da equipe técnica no Brasil:

[...] a USAID se responsabilizava por acrescentar no montante do projeto mais um empréstimo no valor de US\$ \$325.000,00 para financiar os serviços dos consultores norte-americanos no Brasil, como também para a manutenção de bolsistas brasileiros na San Diego State College Foundation, previamente selecionados de comum acordo entre os consultores norte-americanos e o DES (ARAPIRACA, 1979, p. 161).

Ao financiarem parte dos projetos de desenvolvimento educacional brasileiro, os Organismos Internacionais intensificaram suas ações no sentido de fornecer parâmetros educacionais adequados a lógica de valorização de capital mediante a apropriação do excedente econômico gerado pela força de trabalho barata.

Nesse ínterim, surge a necessidade de uma nova Universidade, que consolide autonomia, eficácia e eficiência ao transformar-se em fundação privada. Em consonância com as análises de Atcon, “as linhas gerais da universidade ideal” seriam:

⁴² Para um melhor detalhamento dos acordos realizados entre o governo brasileiro e a Usaid conferir Gaio (2008) e Romanelli (1986).

[...] flexibilização e diversificação docente, com critérios de máxima integração e economia; novas atividades acadêmicas e científicas; melhora da qualidade e ampliação da quantidade; criação de cursos básicos de estudos fundamentais; criação do Departamento e extinção da cátedra; ampliação/diversificação dos cursos profissionais; criação de unidades de ensino básico; formação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileira (CRUB) para controle interno das universidades e independente do Poder Executivo; estruturação funcional formada pelo Conselho Universitário (formado pela elite do mundo acadêmico-científico, mas descomprometido com a carreira); pelo Conselho de Curadores, com responsabilidade financeira (formado por membros ativos da elite empresarial); pelo Administrador com livre trânsito (o tecnocrata) (BOSCHETTI, 2007, p. 225).

Assim, às universidades são destinados princípios da gestão empresarial, em que racionalidade, eficiência e produtividade sejam o eixo central no processo de formação e/ou qualificação do trabalhador. Assim, em consonância com as necessidades de reprodução do capitalismo internacional, a proposta educacional pressupunha universidades com:

[...] concepção de educação modeladora, base indispensável ao desenvolvimento socioeconômico matriz de integração e formação de lideranças necessárias; [...] apoio a privatização global do ensino e à extinção do ensino público gratuito - vinculado aos interesses empresariais e da burguesia no campo educativo; [...] caráter pragmático da educação que deveria formar rápida e tecnicamente os profissionais para renovar a indústria, reorganizar o comércio, a prestação de serviços e os sistemas políticos [...] expansão do ensino superior privado, instalação de cursos isolados, independente do atendimento das necessidades acadêmicas mínimas (BOSCHETTI, 2007, p. 228).

Preconiza-se assim, uma reestruturação administrativa universitária baseada no rendimento e na eficiência. Proposta esta recebida com resistência pelo Movimento estudantil que reconheceu o caráter privatista e conservador atribuído a essa nova estrutura de universidade. A UNE enquanto representante dos estudantes afirmava: “o governo militar propõe para a universidade, uma universidade e um universitário inteiramente distantes e alienados dos problemas do seu país e do seu povo” (PINA, 2011, p. 68).

Entretanto, a resistência dos estudantes não foi suficiente para impedir a incorporação dos princípios citados acima, na proposta de reorganização da estrutura universitária. E, em meados de 1966, o governo aprovou o Decreto Lei nº 53/66 que pressupunha entre outras questões, “Art. 2. § 2. O ensino e a pesquisa básicos serão concentrados em unidades que formarão um sistema

comum para toda a Universidade”; até ser sancionada a Lei nº 5.540/68, que em seu texto legal, preconizava que o ensino superior seria ministrado em universidades, e excepcionalmente em estabelecimentos isolados de direito público ou privado. Vejamos então um delineamento da Reforma Universitária de 1968 enquanto marco inicial do empresariamento do ensino superior, e as configurações assumidas pelo Estado na consolidação da privatização do ensino a partir dos anos 1990, com a implementação do ideário neoliberal no Brasil.

4.3 O empresariamento do ensino superior no Brasil – da Reforma Universitária de 1968 ao neoliberalismo nos anos 1990

Conforme registrado anteriormente, os primeiros textos legais que fundamentaram a proposta de Reforma Universitária foram o Decreto Lei nº53/66 e o Decreto Lei nº. 252/67. Enquanto o Decreto Lei nº 53/66 estabelecia a unidade entre ensino e pesquisa⁴³, o de nº 252/67 definia os departamentos como subunidades básicas da universidade, mantinha as cátedras como cargos docentes, estabeleceu as funções de colegiado de curso, que seriam os responsáveis pela gestão das atividades de ensino e previa a realização das atividades de extensão. Tais proposições atendiam as orientações do Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (1969) que enfatizava,

[...] estabelecer, vinculada à política educacional, uma política nacional de amplo incentivo à pesquisa científica nos diversos domínios do saber, a qual possa contar com o apoio solidário do trinômio Estado-Universidade-Empresa, para atender aos imperativos da segurança, da ciência e da produtividade. Em outras palavras cumpre por fim a dissociação entre pesquisa e ensino (RELATÓRIO EAPES, 1969, p. 177).

Contudo, havia resistência às mudanças na organização universitária. Principalmente porque eram Decretos elaborados sem possibilitar a participação e o debate da sociedade. E, também porque não estava definido como seriam as formas de financiamento para reestruturação que estava em

⁴³ Com a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 207, “as universidades [...] obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

andamento. A reprodução textual de Patto (2014) evidencia as discordâncias existentes a esse respeito:

[...] os argumentos liberais eram influentes entre os setores do governo e geravam resistências contra o aumento de gastos na educação superior, bem como planos de transformar as universidades em fundações com autonomia para captar seus próprios recursos. Na época, a principal fonte de recursos privados vislumbrada era a cobrança de mensalidades, mas as resistências políticas contra a medida tornavam-na uma opção difícil [...] (PATTO, 2014, p.80).

A respeito dessas mudanças na estruturação universitária, o movimento estudantil se posicionou contra os acordos MEC/Usaid e a Lei nº 4.464/64 (que fixava normas sobre os Órgãos de Representação dos estudantes), por entender que ambos não atendiam as necessidades do país e porque impunham medidas de cooptação e controle do pensamento crítico dos indivíduos. Entretanto, o incômodo causado por esses movimentos eram respondidos com repressão e violência por parte do governo ditatorial brasileiro.

Em particular, ressaltamos aqui, as mobilizações realizadas pela União Nacional dos Estudantes – UNE, que atuante nos episódios políticos do país, não se furtou de posicionar-se contrária aos comandos governamentais durante a ditadura militar. À época, a UNE lançou um manifesto explicitando as contradições postas nas ações do Estado,

A União Nacional dos Estudantes, hoje cada vez mais perseguida por representar o pensamento dos estudantes, ao se recusar a compactuar com a traição à democracia praticada continuamente pelo Governo Federal, manifesta a sua posição, repudiando as recentes manobras da ditadura, que se pronunciou pelo diálogo com os intelectuais e trabalhadores. Tal diálogo é apenas uma tentativa de encobrir a impopularidade de uma ditadura repudiada pelos brasileiros, porque estes têm consciência de que sua vontade não é respeitada, e que a democracia inexiste no país [...] Propõem anular a juventude, moldá-la fascista, violenta, corrupta, transformá-la em força do peleguismo e não de renovação [...] Permanecemos lutando por Democracia, embora sabendo que espancamentos serão nossas medalhas. Queremos justiça, mesmo que injustamente sejamos presos (UNE s/d apud SANFELICE, 2015, p.135).

Diante dos movimentos estudantis organizados pela UNE, o governo respondeu com a prisão de inúmeros estudantes enquadrados na Lei de Segurança Nacional. Assim, visando propor medidas “corretivas” para os

problemas estudantis, o governo sancionou o Decreto Lei nº 62.024/67⁴⁴, fortalecendo assim, a autoridade militar dentro das instituições de ensino através da intimidação e da repressão. Percebe-se aqui, a atuação coercitiva do Estado ante a luta dos trabalhadores, reforçando sua função social na sociabilidade burguesa brasileira.

Assim, a Comissão instituída pelo referido Decreto Lei, elaborou o que ficou conhecido como Relatório Meira Mattos⁴⁵, evidenciando a situação do ensino universitário e propondo “soluções” para os “nós críticos” identificados no encaminhamento da reforma universitária. Alguns trechos deste relatório são reveladores dos interesses privados que se ocultavam na proposta de reforma:

Na compreensão da função instrumental da educação:

[...] a função instrumental da educação [...] desdobra-se esse conceito pragmático, em várias conotações instrumentais – instrumento de aceleração do desenvolvimento, instrumento de progresso social e instrumento de expansão de oportunidades – tudo convergindo para a finalidade de vincular a educação aos imperativos do progresso técnico, econômico e social do país (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1968, p. 03).

No sentido da privatização do ensino:

[...] com relação ao ensino superior, que no Brasil, vem sendo ministrado gratuitamente, ao contrário do que sucede em outros países mais adiantados, onde só o ensino primário e o ensino médio o são, pareceu aconselhável, à Comissão, que medidas viessem a ser implantadas no tocante a cobrança de taxas daqueles que estão em condições de arcar com a responsabilidade do custeio de seus cursos superiores, tudo de conformidade com os preceitos constitucionais (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1968, p. 02).

Com relação ao “problema” de criar lideranças estudantis em conformidade com o direcionamento governamental:

[...] a iniciativa privada, por sua vez, através do MUDES (Movimento Universitário para o desenvolvimento Econômico e Social) e de outras organizações interessadas diretamente na formação de lideranças profissionais não comprometidas com a esquerda, poderiam com seus recursos, apoiar as iniciativas visando a formação de líderes democráticos nos Estados e Municípios. Será uma missão grandiosa, patriótica, que necessitara de conscientização e

⁴⁴ Instituiu a Comissão Especial para propor medidas relacionadas aos problemas estudantis da época.

⁴⁵ Em referência ao General do Corpo permanente da Escola de Guerra, Sr. Carlos Meira Mattos, presidente desta Comissão.

da ação de tantos quantos puderem ajudar (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1968, p. 08).

Com relação ao financiamento da educação:

Essa Comissão Especial julga que um primeiro passo nesse sentido seja a supressão do regime de gratuidade no ensino superior como estabelece a Constituição [...] o segundo passo seria a criação de um Banco Nacional de Educação (BNE) com a função de suplementar as despesas públicas com educação através de financiamentos e distribuição de recursos. Esse banco captaria recursos orçamentários privados e externos para, para formar seu capital [...] o banco reteria parte do produto da arrecadação de impostos devidos pela União aos Estados e Municípios [...] as empresas privadas e as pessoas jurídicas seriam chamadas a participar do financiamento da educação, através de incentivos fiscais [...] a rede bancária privada seria estimulada a financiar os estudos dos estudantes que dela buscassem esse financiamento (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1968, p. 08).

É notório o impulso que tais medidas dariam ao desenvolvimento do capitalismo brasileiro, acentuando a subjugação do país aos interesses internacionais, na busca desenfreada de manutenção da acumulação de capital, em que havia uma infiltração imperialista no ensino brasileiro, como bem sintetizou as análises realizadas pela UNE.

Em conformidade com as orientações do Relatório Meira Mattos, foi instituído pelo Decreto Lei nº 62.937, de 02.07.1968, o Grupo de Trabalho (GT) para promover a Reforma Universitária, exigindo uma postura disciplinadora do Estado. Conforme consta no Relatório final desta Comissão:

[...] porque a Universidade é o ponto de cruzamento de movimentos sociais e de cultura, agente necessário do desenvolvimento, e porque se acha integrada no sistema de forças do qual o Estado deve ser o fator de equilíbrio e direção, sua reforma afeta ao poder público na medida em que se inclui na ordem dos interesses coletivos e do bem comum em geral. Nesta perspectiva, sem prejuízo da autonomia da Universidade, se justifica e, mesmo se impõe a ação estimuladora e disciplinadora do Estado (FERRAZ, 1968, p. 17).

E, ao analisarem a Universidade, concluem que esta não estava “adequada” à expansão da indústria:

A Universidade, em seu conjunto, revelou-se despreparada para acompanhar o extraordinário progresso da ciência moderna, inadequada para criar o know-how indispensável à expansão da indústria nacional e, enfim, defasada sócio-culturalmente, porque não se identificou ao tempo social da mudança que caracteriza a realidade brasileira (FERRAZ, 1968, p. 20).

Ao reconhecer o papel desempenhado pela Universidade no encaminhamento das ações necessárias para o desenvolvimento da indústria, na intensificação da extração de mais-valia através da exploração de força de trabalho qualificada, os ideólogos dessa proposta, logo reconheceram a necessidade de reestruturar a universidade segundo parâmetros empresariais, tais como a eficiência, a flexibilidade administrativa e a modernização.

Tais parâmetros comungam com a expansão capitalista que permanentemente precisa transformar as suas relações de produção, e, portanto modificar suas estratégias de captação de força de trabalho, o que também implica em modificações nas relações sociais estabelecidas entre os sujeitos e as instituições. E, ao investir na qualificação do capital variável (força de trabalho) haveria uma diminuição dos custos de produção. Por isso, a necessidade de investimentos vultosos na educação instrumental.

No tocante ao financiamento, o relatório do Grupo de Trabalho seguiu à risca as propostas do relatório Meira Mattos:

O esquema previsto visa à maior participação direta da comunidade e dos alunos de mais alta renda familiar no financiamento do ensino superior, de modo a liberar recursos para criar um sistema global de financiamento capaz de assegurar, progressivamente, que nenhum candidato ao ensino superior, notadamente em carreiras onde haja déficits, seja delas afastado, por falta de recursos pessoais. O critério básico é de que quaisquer recursos captados de entidades oficiais e privadas, e de alunos de renda familiar mais alta, sejam necessariamente destinados a financiar gratuidade para alunos de renda mais baixa (FERRAZ, 1968, p. 60).

Efetuando algumas das proposições acima, que estabelece medidas para a reestruturação das universidades brasileiras, foi promulgada durante o Governo Costa e Silva - sob os domínios da Ditadura Militar - a Lei nº 5.540/68 que dentre outros aspectos efetivou a unificação das unidades acadêmicas, transformando-os em Departamentos e anulando os movimentos de resistência estudantis.

A política educacional da Ditadura visando investir em áreas fundamentais para os monopólios pressupôs também a redução de recursos públicos na área educacional pública. Especificamente, no âmbito do ensino superior transformou-o em um “grande negócio” passível de receber investimentos capitalistas privados.

Consideramos então, que a referida reforma atendeu aos interesses mercantis, de caráter extremamente despolitizante e repressivo, incorporando princípios da racionalização empresarial, contrários às demandas dos estudantes e da população em geral, colocando a educação como um espaço contraditório, mas passível de executar ações estratégicas para a manutenção do mercado.

Desse modo, o percurso histórico aqui reproduzido demonstra a incorporação e efetivação dos princípios norte-americanos na política educacional brasileira, a partir de Leis, Decretos, reformas, etc., atendendo as orientações de Organismos Internacionais para o desenvolvimento dos países periféricos, particularmente, os latino-americanos. A esse respeito parece-nos fecunda a síntese realizada por Romanelli:

[...] economicamente, a universidade tem funcionado como fornecedora de pessoal qualificado para a grande empresa [...] politicamente, a modernização resultou na perda de autonomia da universidade [...] mas tem servido a manutenção de uma estrutura de dominação que, de fora, pesa sobre ela e que ela reflete no seu próprio âmago [...] o objetivo geral, quer do ponto de vista do setor externo, quer do ponto de vista do setor interno é a despolitização, a eliminação de lideranças políticas [...] e a eliminação da participação social em prol da decisão de poucos (ROMANELLI, 1986, p. 259).

Não obstante toda essa repercussão nas condições reais de reprodução social, a Reforma Universitária também impulsionou o crescimento do ensino superior privado, constituindo-se em mais um nicho de exploração capitalista em busca de acumulação. De acordo com Martins:

Na medida em que o ensino superior privado empresarial se expandiu, descolou-se das bases de apoio político do regime militar e foi adquirindo uma vida própria, em termos de atuação no interior do sistema. Para tanto, construiu poderosas associações, tal como a Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), que passaram a desenvolver um intenso trabalho de construção de identidade institucional desse segmento e organizar a defesa de seus interesses junto ao poder público e perante a sociedade civil (ABMES, 2002) (MARTINS, 2009, p.23).

É importante registrar que pós Reforma Universitária, foi criado o Crédito Educativo (CREDUC)⁴⁶ em 1975, enquanto mais um mecanismo estatal em favorecimento às instituições particulares de ensino, em que:

⁴⁶ Em relação ao CREDUC, Barros (2003, p. 04) esclarece: “[...] nos primeiros anos, o Programa foi operacionalizado com recursos do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e bancos comerciais. Em 1983, teve o CREDUC alterado sua forma de custeio, passando os recursos a serem providos pelo Orçamento da Educação e do Desporto (MEC) e pelas

[...] basicamente, o crédito educativo consistiu num empréstimo para o pagamento de mensalidades e manutenção de estudantes, supostamente carentes, matriculados em instituições de ensino superior particulares. Financiados com recursos públicos, o programa embora justificado como auxílio aos estudantes pobres, serviu para subsidiar instituições particulares, que sem o programa perderiam uma parcela de sua clientela [...] (DAVIES, 2000, p. 172).

Ao financiar o pagamento de mensalidades de estudantes matriculados nas IES privadas – via CREDUC, através de convênios com a Caixa Econômica Federal, o Estado fortalece a relação direta com os bancos, e com as instituições privadas, demonstrando assim, que os recursos do fundo público podem ser direcionados para o processo de valorização do capital, à medida que, possibilita a reprodução da força de trabalho por meio das despesas sociais (nesse caso, o âmbito educacional).

Entretanto, essa sistemática intervenção estatal nas áreas sociais – fruto da programática keynesiana⁴⁷ – começa a ser questionada, argumenta-se que é inviável para o desenvolvimento capitalista, os custos crescentes com as políticas sociais. Desse modo, frente a “grande crise do modelo econômico [...] quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, a reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (ANDERSON, 1995, p.10) proposta por Hayek consolidou-se como a estratégia capitalista mais adequada para retomada das taxas de lucratividade. Nas palavras de Anderson:

[...] as raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. [...] O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do

receitas das loterias, previstas para o Fundo de Assistência Social (FAS), ficando a Caixa Econômica Federal seu único agente financeiro. A Lei Nº 8.436 de 25 de junho de 1992, institucionalizou o Programa. Posteriormente, em 17 de fevereiro de 1993, o MEC, através da Portaria nº 202, e, em 26 de fevereiro do mesmo ano, o Banco Central do Brasil, através da Circular nº 2.282, fixaram as regulamentações e diretrizes do programa. A partir de então o CREDUC passou a ser definitivamente administrado e supervisionado pelo MEC [...].”

⁴⁷ É válido lembrar que o Brasil não vivenciou o clássico padrão keynesiano, mas instituiu regulações trabalhistas e previdenciárias (anos de 1930) até alcançar a instauração do sistema de seguridade social (formado pelas políticas de saúde, assistência social e previdência social) que legitima os direitos sociais no âmbito do Estado.

dinheiro, **mas pouco em todos os gastos sociais** e nas intervenções econômicas (ANDERSON, 1995, p.10 grifos nossos).

Assim, ao criticar o Estado keynesiano, o financiamento das políticas sociais públicas e a atuação dos sindicatos, os defensores do neoliberalismo pressupõem a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos e distribuição de bens. Nesse caso, a interferência do Estado deve ser a mínima possível, para que o mercado atue de maneira eficiente na alocação de recursos da economia (TEIXEIRA, 1998).

Em termos de ajustes das políticas nos países periféricos, as reformas orientadas para o mercado pressupunham redução dos gastos sociais e desregulamentação na legislação trabalhista. Ao pressupor o corte dos gastos estatais para o equilíbrio das contas públicas, a disputa pelo fundo público é intensificada.

Contudo, é importante ressaltar que a implementação dos ajustes neoliberais no âmbito das políticas sociais não seguiu a mesma trajetória em todos os países. Especificamente, na América Latina, Soares (2001) identifica:

[...] os postulados neoliberais na área social são, básica e sinteticamente, os seguintes: o bem-estar social pertence ao âmbito do privado (suas fontes “naturais” são a família, a comunidade, os serviços privados). Dessa forma, o Estado só deve intervir quando se coloca a necessidade de aliviar a pobreza absoluta [...] as estratégias para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social são o corte do gasto social, eliminando programas e reduzindo benefícios; a focalização do gasto, ou seja, sua canalização para os chamados grupos indigentes, os quais devem “comprovar” sua pobreza; a privatização da produção de serviços; e a descentralização dos serviços públicos no “nível local” (SOARES, 2001, p.44).

Entretanto, a autora chama a atenção para o fato de que a aplicação desses princípios neoliberais no continente latinoamericano adquire contornos singulares, como a questão da privatização de serviços sociais que exige a existência de um mercado estável, pressupondo também, o suporte estatal. Em suas palavras:

[...] a privatização, como elemento central da estratégia neoliberal, só interessa na medida em que a administração de fundos e produção de serviços possa converter-se em atividades economicamente rentáveis. Nos países latinoamericanos, onde a maioria da população é pobre, passa a existir um processo “seletivo” de privatização, devidamente impulsionado por políticas estatais destinadas a criar e garantir um mercado. Para que isso ocorra, existem ainda três pré-condições: que seja criada uma

demanda dos benefícios ou serviços privados, o que só ocorre quando aqueles oferecidos pelo setor público são vistos como insuficientes e/ou de má qualidade (ou seja, tornar o processo de privatização socialmente aceitável); que sejam geradas formas estáveis de financiamento para dar suporte aos altos custos dos benefícios ou serviços privados; e que o setor privado tenha a suficiente maturação para aproveitar o incentivo à sua expansão que a retração estatal significa (SOARES, 2001, p.45).

A esse respeito, a análise de Chauí (1999) parece-nos adequada, ao considerar que o neoliberalismo, enquanto estratégia de acumulação e valorização de capital, não é o “enxugamento do Estado”, mas sim, a posição hegemônica que pressupõe reduzir o fundo público no financiamento dos bens e serviços públicos, maximizando o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital.

Particularmente, no que se refere a política educacional de nível superior, o modelo de desenvolvimento neoliberal pressupõe a “perda de prioridade da universidade pública nas políticas públicas do Estado” (SANTOS, 2011, p.18). Em suas palavras:

[...] na universidade pública [...] as debilidades institucionais identificadas – e não eram poucas –, em vez de servirem de justificação a um vasto programa político-pedagógico de reforma da universidade pública, foram declaradas insuperáveis e utilizadas para justificar a abertura generalizada do bem público universitário à exploração comercial (SANTOS, 2011, p.19).

No caso do Brasil, Leher (2005) considera que, diante da transição da autocracia burguesa, materializada no regime ditatorial, para a democracia de cunho (neo)liberal, há uma “positividade do privado e a negatividade do público”, no qual “os efeitos concretos desses deslocamentos e ressignificações entre o público e o privado recaíram violentamente contra a educação pública, que se encontra brutalmente degradada na maior parte do país [...]” (LEHER, 2005, p. 2).

O discurso neoliberal começou a se afirmar e a fincar raízes no cenário brasileiro a partir de 1990, mais especificamente na gestão de Fernando Henrique Cardoso, através da Reforma Gerencial do Estado, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em que diante do [suposto] “esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado” seria preciso a “reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 11). Assim:

[...] a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p.12).

A transformação do Estado em um regulador do desenvolvimento é coerente com a fase do capitalismo mundial que exigiu a expansão do mercado, sob o discurso da auto-regulação. Enquanto ao Estado restaria a aplicação de políticas regulatórias nas áreas estratégicas que favorecessem os bancos estrangeiros e as empresas transnacionais (SILVA, 2005). Nesse sentido,

[...] para realizar essa função redistribuidora ou realocadora o **Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento** [...] [em que] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (BRASIL, 1995, p. 12 grifos nossos).

O exposto no referido Plano Diretor se alinha as diretrizes dos Organismos Internacionais que evidenciam a necessidade do Estado destinar os recursos públicos para atender os objetivos econômicos e nas áreas não-exclusivas seja “complementado” por outros setores da sociedade, numa suposta redução dos gastos estatais, pressupondo uma diversificação do financiamento no âmbito das políticas sociais. Pois, conforme esclarece Fiore:

[...] no primeiro plano, de ordem macroeconômica, há um acordo completo entre todas as agências econômicas, que todos esses países periféricos estão, no momento, sendo convencidos a aplicar um programa em que lhes é requerido um rigoroso esforço de equilíbrio fiscal, austeridade fiscal ao máximo, o que passa inevitavelmente por um programa de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, e um corte violento no gasto público (FIORE, 1996, p. 03).

Conforme explicitado, os reajustes no âmbito estatal perpassam o orçamento destinado às políticas sociais, mediante o ajuste fiscal por meio de *superávits* primários ocasionando uma redução da intervenção estatal na área social, simultânea ao repasse da gestão de bens e serviços públicos para a rede privada, mediante a transferência de recursos públicos.

Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser

subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (BRASIL, 1995, p. 12-13) .

Assim, podemos afirmar que a reconfiguração da educação superior e a reforma do Estado no Brasil caminham numa mesma direção. Em que as reformas desenvolvidas potencializaram tanto a expansão do ensino superior privado, quanto à privatização de instituições estatais transformadas em organizações sociais. Isso ocorreu porque no Plano Diretor da Reforma do Estado as universidades, escolas técnicas e centros de pesquisa foram considerados como serviços não exclusivos ou competitivos do Estado. Sob a alegação de que:

[...] em razão do *déficit* público, não seria mais viável ao fundo público do Estado a manutenção e o financiamento, com expansão, da educação superior e outros serviços, como saúde, pesquisa, etc., propõe que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sejam transformadas em um tipo especial de entidade não estatal, as organizações sociais. Propunha-se transformá-las voluntariamente em organizações sociais, em entidades que celebrassem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contassem com a autorização do Parlamento para participarem do orçamento público. Seriam organizações sociais espécies de entidades públicas não estatais ou fundações públicas de direito privado (SGUISSARDI, 2009, p. 133).

Embora a proposta não tenha se realizado completamente, a disposição do governo federal em estabelecer sintonia com as políticas neoliberais pactuadas com o Banco Mundial no campo da educação foi instituída na Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (Lei nº 9.394/96) ao vincular a “educação ao mundo do trabalho”, tendo por finalidade preparar o indivíduo “para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, além de atribuir a União o papel de coordenador (ao invés de executor) da política nacional de educação.

À época, foi sancionado o Decreto nº 2.306/97⁴⁸ que regulamentou o funcionamento do ensino superior regulando a expansão da educação superior pela via não-universitária, estabelecendo cinco tipos de instituições:

⁴⁸ Esta classificação foi alterada em 2001 pelo Decreto nº 3.860 e mais recentemente pelo Decreto nº 5.773 de 2006. Estas alterações não modificaram o processo de fragmentação da educação superior, ao contrário, reforçaram a educação superior como livre à iniciativa privada.

Art 4º Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino classificam-se em: I - universidades; II - centros universitários; III - faculdades integradas; IV - faculdades; V - institutos superiores ou escolas superiores. Art 5º As universidades, na forma do disposto no art. 207 da Constituição, se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, atendendo ainda, ao disposto no art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996 (BRASIL, 1997, [online]).

Esses foram alguns dos mecanismos introduzidos na legislação educacional em consonância com o ideário neoliberal, cabendo ao Estado uma organização da educação, disponibilizando-a, em seguida, ao setor empresarial. Mediante essa regulação da educação superior tornou-se possível a expansão do ensino, sobretudo pela via das instituições privadas. A esse respeito, os estudos de Sguissardi demonstraram que:

[...] em relação ao financiamento, os dados revelam que tanto os montantes globais quanto os percentuais dos gastos com as IFES em relação aos gastos com a educação pública pelo governo federal diminuíram de 1995 a 1999: R\$ 6.627 milhões (21,9%) em 1995 e R\$ 5.478 milhões (17,6%) em 1999. [...] quanto à privatização do sistema, se se considera apenas o montante e percentual de matrículas, observa-se que de 1994 a 1998 o corpo discente aumentou 36% nas IES privadas contra apenas 12,4% na IES federais: as IES privadas contavam neste último ano com 67,8% dos efetivos discentes. Esse montante continuará crescente: das novas vagas oferecidas e preenchidas em 1998, 79, 3% são privadas e apenas 20,7% públicas (SGUISSARDI, 2009, p. 66-67).

Assim, a década de 1990 registrou um amplo processo de expansão do ensino superior privado, expresso, sobretudo em duas dimensões: na redução e realocação de recursos estatais para a educação básica e superior, e a outra, mediante a destinação de recursos públicos para o setor privado, através da concessão de benefícios tributários, ou pela isenção de impostos⁴⁹. Nas palavras dos autores:

[...] os baixos investimentos realizados pela União na área da educação superior, em grande medida ditados pelo processo de ajuste fiscal dos anos 1990, eram referendados pelas orientações emanadas de organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, pelas quais os gastos em educação nos países em desenvolvimento deveriam limitar-se ao ensino básico. Com isso, aprofundou-se o fosso existente entre a crescente demanda por educação superior e a oferta de vagas pelas IES públicas, abrindo, assim, espaço para a

⁴⁹ As sínteses realizadas por Filho;Chaves;Moraes (2015) demonstram que a política de financiamento do ensino superior privado por meio do mecanismo de renúncia fiscal favorece a apropriação privada, em que as renúncias tributárias beneficiam a muito mais a mercantilização do ensino do que a redução de desigualdades sociais.

expansão do setor privado (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016, p.11).

Nesse sentido, a configuração da política social subordinou-se à política econômica de ajuste neoliberal, em que o “processo de privatização e de retração estatal na área social se vê matizado por programas especiais contra a pobreza” (SOARES, 2001, p.47), cujas orientações de Organismos Internacionais (como Banco Mundial e UNESCO) definem as estratégias de desenvolvimento social que deverão ser implantadas nos países latinoamericanos. Discorreremos na seção seguinte sobre a implementação dessas orientações no cenário brasileiro, demonstrando a funcionalidade dos recursos públicos no financiamento do ensino superior privado.

5. A INTERMEDIÇÃO ESTATAL NA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O ENSINO SUPERIOR PRIVADO BRASILEIRO

Para compreendermos as estratégias do neoliberalismo no âmbito educacional no contexto da realidade brasileira não podemos perder de vista que esse processo é parte de um movimento internacional mais amplo, em que o “controle e monopólio do progresso técnico e do conhecimento que está na base desta nova sociabilidade são cruciais na competição intercapitalista e na subordinação do trabalho ao capital” (FRIGOTTO, 2010, p.57).

Nesse sentido, não podemos ignorar que a reação do capital ao ciclo depressivo em decorrência da crise do modelo fordista de desenvolvimento instituiu modificações nas relações de trabalho, na produção, na circulação e na regulação da vida em sociedade, impondo dessa forma um novo modelo de organização social.

Essa crise contribuiu para a reconfiguração do capital, em que pressupôs o mercado como coordenador das atividades econômicas, com uma reduzida intervenção estatal, limitada proteção da liberdade dos indivíduos, preservando a lei e a ordem, reforçando os contratos privados e promovendo o mercado competitivo (TEIXEIRA, 1998).

Ao lado dessas mudanças estruturais, ocorreram transformações nos aparelhos de Estado produtores das políticas sociais reprodutoras da força de trabalho, pois a pedra de toque do ideário neoliberal era a crítica a “excessiva” intervenção do Estado, assim:

fundamentalmente, a tese neoliberal (que não é unívoca) postula a retirada do Estado da economia – ideia do Estado mínimo, a restrição dos ganhos de produtividade e garantias de emprego e estabilidade de emprego; a volta das leis de mercado sem restrições; o aumento das taxas de juros para aumentar a poupança e arrefecer o consumo, a diminuição dos impostos sobre o capital e diminuição dos gastos e receitas públicas e, conseqüentemente, dos investimentos em políticas sociais (FRIGOTTO, 2010, p.85).

Esse quadro propiciou que o Banco Mundial e outros organismos internacionais pudessem interferir na organização econômica e política dos países periféricos com orientações direcionadas a consolidação da nova fase vivenciada pelo capital. Desse modo, gestam-se no continente latino-

americano profundas transformações caracterizadas pela difusão de inovações tecnológicas e pelo redirecionamento dos mercados.

É importante salientar que essas orientações de caráter liberalizante foram inicialmente discutidas em novembro de 1989 quando se reuniram em Washington representantes do governo norteamericano, dos organismos financeiros internacionais (FMI, BID, Banco Mundial), presidentes de bancos centrais e representantes dos governos das economias periféricas tendo como pauta a avaliação das reformas econômicas no contexto da América Latina (TEIXEIRA, 1998).

Nessa avaliação [...] ratificou-se, portanto, a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral (BATISTA, 1994, p.5).

Essa reunião ficou conhecida como Consenso de Washington e pode ser considerado um divisor na condução das políticas sociais e econômicas dos países da América Latina, conforme explicita Teixeira:

[...] as conclusões e recomendações dessa reunião passaram a ser conhecidas como o Consenso de Washington. Suas propostas abrangiam dez áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação e propriedade intelectual. Essas propostas podem ser resumidas em dois pontos básicos: redução do tamanho do Estado e abertura da economia. Em síntese, a política econômica deve ser feita em nome da soberania do mercado autoregulável nas suas relações econômicas internas e externas (TEIXEIRA, 1998, p.224-225).

Alinhados aos princípios neoliberais, as exigências políticas e econômicas postas aos governos nacionais operacionalizou uma submissão dos países periféricos às diretrizes definidas pelos Organismos Internacionais. Pois, as orientações impostas pressupunham uma vinculação entre a educação, conhecimento e desenvolvimento, como uma estratégia que possibilitaria redução das desigualdades sociais e uma inserção exitosa na economia mundial. Conforme veremos a seguir.

5.1 A adequação da organização educacional brasileira às orientações dos Organismos Internacionais

A análise da organização educacional no Brasil, só pode ser apreendida em suas múltiplas determinações quando inserida no movimento do capital em busca da constituição de novos campos de lucratividade. Assim, no percurso desse estudo, situamos a educação no cenário mundial pós-crise de 1970⁵⁰, marcado pelas radicais mudanças na esfera produtiva conjugado com o avanço das ideias neoliberais que exigiram uma nova regulação estatal e mudanças na formação técnica e ético-política da força de trabalho, direcionadas para a reestruturação capitalista.

Visando um reajustamento da relação capital/trabalho, a educação é atrelada ao setor produtivo, como um mecanismo fundamental para a formação do trabalhador adequado às demandas da produção, bem como para “alívio da pobreza” dos países periféricos, buscando evitar que os trabalhadores se organizassem em defesa dos direitos sociais e trabalhistas.

Assim, os Organismos internacionais – capitaneados pelo Banco Mundial (BM) e pela UNESCO – vem interferindo na implementação da política educacional na América Latina, sob o pretexto de combate à pobreza, haja vista que interferiria diretamente no desenvolvimento econômico e social dos países. A finalidade de tamanha “preocupação” decorre do intuito de tornar a educação mais eficiente, porque o conhecimento é fator primordial no âmbito da produção e, portanto na economia (BANCO MUNDIAL, 2003).

Para Leher (1999) as propostas do Banco Mundial direcionadas para desenvolver reformas estruturais no âmbito da educação estão relacionadas com a questão da governabilidade-segurança, ou seja,

[...] a estratégia é conseguir a dominação através dos processos educacionais. No que concerne à universidade, face ao convenientemente proclamado risco da proliferação “da doutrina marxista no sistema educacional e no pensamento econômico da América Latina”, o controle, [...] terá de ser clandestino, por meio de instituições privadas [...] (LEHER, 1999, p. 20).

⁵⁰ Nos anos de 1970, com o modelo econômico do pós-guerra (Keynesiano) em crise, o capitalismo registra baixas taxas de crescimento com elevadas taxas de inflação, entrando assim, numa profunda recessão econômica (ANDERSON, 1995).

Assim, o Banco Mundial vem condicionando os países periféricos às reformas educacionais voltadas para o ajuste estrutural de suas economias. A ênfase é na privatização do ensino, na desobrigação do Estado para com o funcionamento das instituições públicas de ensino superior e no redirecionamento da produção científica para atender as demandas emergentes do mercado.

As instituições privadas constituem um elemento importante de alguns dos sistemas de educação pós-secundária mais eficazes que existem no mundo em desenvolvimento. Elas podem reagir de forma eficiente e flexível às mudanças de demanda e ampliam oportunidades educacionais com pouco ou nenhum custo adicional para o Estado. Os governos podem fomentar o desenvolvimento da educação terciária privada, a fim de complementar as instituições estatais como meio de controlar os custos do aumento das matrículas na educação superior, incrementar a diversidade dos programas de ensino e ampliar a participação social no setor terciário (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 05).

Com isso, observa-se o direcionamento dado pelo Banco Mundial à política educacional visando à garantia de uma educação mínima, e a abertura desta como um espaço lucrativo que deve ser explorado por grandes grupos empresariais. Assim, ampliam-se as iniciativas de comercialização da política de educação no setor de serviços, consolidando a adequação do sistema educacional às necessidades de acumulação de capital.

Um marco regulador da exposição ideológica e política das ideias desses organismos internacionais pode ser demonstrado através da Conferência Mundial de Educação para Todos⁵¹, que defendeu a necessidade da integração dos países periféricos à dinâmica global do capital. Ao elaborarem um suposto “Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem”, tinha como pressuposto:

[...] a educação é um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades, no mundo inteiro; [...] a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, e que, ao mesmo tempo, favoreça o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional; [...] a educação, embora não seja condição suficiente, é de importância fundamental para o progresso pessoal e social (CONFERÊNCIA DE JOMTIEN, 1990, [online]).

Assim, visando uma maior integração entre as nações, do referido evento foi elaborado uma Declaração Mundial de Educação para todos, que

⁵¹ Realizada em 1990, na Tailândia, foi organizada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial.

tendo a educação como um direito humano, defendeu o ensino superior e o desenvolvimento científico como fundamentais para uma formação intelectual alinhada as necessidades do “progresso”.

Art. 2. §3º A concretização do enorme potencial para o progresso humano depende do acesso das pessoas à educação e da articulação entre o crescente conjunto de conhecimentos relevantes com os novos meios de difusão desses conhecimentos [...] Art. 8 §2. A sociedade deve garantir também um sólido ambiente intelectual e científico à educação básica, o que implica a melhoria do ensino superior e o desenvolvimento da pesquisa científica. Deve ser possível estabelecer, em cada nível da educação, um contato estreito com o conhecimento tecnológico e científico contemporâneo. Art. 9 §1. Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, **será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários**. Todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país (UNESCO, 1990, [online]), grifos nossos).

Em consonância com os referidos pressupostos elencados pela UNESCO, através do Compromisso Todos pela Educação, o Estado brasileiro instituiu o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)⁵², com programas direcionados para uma suposta melhoria da Educação brasileira. E, embora a prioridade seja a educação básica, para o Ministério da Educação, investir na educação básica significa investir na educação profissional e superior, pois estão interligadas.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ao instituir a possibilidade de parcerias externas à comunidade escolar (Art.2 § XXVII) e a organização de um comitê do Compromisso com representantes das associações de empresários (Art.2 § XXVIII) prima pela desobrigação financeira do Estado frente às demandas educacionais.

Ainda na perspectiva da Educação para Todos, o Brasil participou da Conferência de Cúpula de Nova Delhi⁵³ em 1993, com discussões direcionadas para a ampliação das oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos, servindo as necessidades da sociedade, “proporcionando-lhes o poder de enfrentar seus problemas mais urgentes -

⁵² Lançado concomitante à promulgação do Decreto nº 6.094/07 que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

⁵³ Organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações para Atividades da População (UNFPA) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

combate à pobreza, aumento da produtividade, melhora das condições de vida e proteção ao meio ambiente” (UNESCO, 1993, p. 02). Para tanto, convocava:

[...] os colaboradores internacionais para que aumentem substancialmente o apoio prestado ao nosso esforço de ampliar nossas capacidades nacionais em benefício da expansão e melhoria dos serviços de educação básica; as instituições financeiras internacionais para que, sob o prisma de ajustes estruturais, reconheçam a educação como investimento crítico isento da imposição de tetos preestabelecidos e que promovam um clima internacional capaz de permitir aos países sustentar seu desenvolvimento socioeconômico (UNESCO, 1993, p.03).

A orientação é clara, enfatizava a educação como necessária a preparação para o trabalho, visando o aumento da produtividade, exigindo a participação do Estado, mais também o investimento das instituições financeiras internacionais.

O Brasil, visando cumprir tal compromisso, elaborou Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) indicando diretrizes para a política educacional, sob a alegação de que a expansão do processo produtivo e do trabalho, perseguindo uma cidadania plena, perpassa pela educação. Assim, em conformidade com a Declaração de Nova Delhi, o referido Plano propôs:

Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso: b) articulando a ação das universidades, dos Conselhos de Educação e de outras organizações governamentais e não-governamentais, dos políticos, dos empresários, trabalhadores e outros segmentos sociais, no sentido de alcançar os objetivos do Plano; 7 - Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional: d) estreitando a cooperação com organismos internacionais [...] (UNESCO, 1993, p.41).

Mediante esses princípios, reforçou-se a ideia de que a precariedade da educação seria um grande obstáculo para o desenvolvimento econômico dos países periféricos, exigindo assim, uma maior articulação com os organismos internacionais para que impulsionassem as mudanças necessárias para alcançar um suposto progresso social.

A adoção desses pressupostos “organizativos” da política educacional por parte dos países periféricos, aqui em específico, o Brasil, evidencia a fundamental articulação entre capital e Estado no que se refere ao âmbito da produção e do controle.

Segundo Soares (2000, p. 18), “[...] os recursos do Banco Mundial voltaram-se principalmente para o financiamento da infraestrutura necessária para alavancar o processo de industrialização a que se lançavam diversos países do Sul”. O enquadramento do Brasil a algumas dessas propostas ocorreu no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando a Reforma Gerencial do Estado⁵⁴ foi legitimada, iniciando-se uma ofensiva contra os direitos sociais instituídos pela Constituição Federal de 1988:

[...] no governo de FHC essa ideia é operacionalizada na forma de “linhas de atuação do MEC”, dentre as quais, “expandir o sistema de ensino superior público por meio da otimização dos recursos disponíveis e da diversificação do atendimento, valorizando alternativas institucionais aos modelos existentes” [...]. Tal iniciativa governamental tem referência em uma das diretrizes do Banco Mundial para a Reforma do Ensino Superior nos países em desenvolvimento: “proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamentos [...]” (ANDES, 2007, p. 15).

Desse modo, o discurso pregava um uso mais eficiente dos recursos limitados com o objetivo de desenvolver o país e tornar viável a garantia efetiva dos direitos sociais por parte do Estado. Discurso esse em consonância com as diretrizes do Banco Mundial, que considerava a educação como o maior instrumento para o desenvolvimento econômico e social, priorizando a educação fundamental e defendendo a privatização do ensino superior.

As orientações não ficaram restritas ao Banco Mundial e UNESCO, pois a CEPAL, através do documento “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” elaborou diretrizes gerais que evidenciaram a intrínseca relação entre educação, conhecimento e desenvolvimento.

Nos países desenvolvidos e nas experiências bem-sucedidas da chamada “industrialização tardia” em outras regiões, existe um claro reconhecimento do caráter central que têm a educação e a produção de conhecimento no processo de desenvolvimento, e, nos países da região latino-americana, essa atitude vem-se alastrando progressivamente. A disseminação dos valores, da dimensão ética e dos comportamentos próprios da moderna cidadania, bem como a geração das aptidões e qualificações indispensáveis para a competitividade internacional (cada vez mais baseada no progresso técnico) recebem uma contribuição decisiva da educação e da

⁵⁴ Cf. Bresser Pereira (1998).

produção de conhecimentos numa sociedade. A reforma do sistema de produção e difusão do conhecimento, por conseguinte, é um instrumento crucial para enfrentar o desafio tanto no plano interno, que é a cidadania, quanto no plano externo, que é a competitividade (CEPAL, 1993, p. 914).

O pensamento cepalino pressupôs que diante das transformações científicas e tecnológicas desenvolvidas, os sistemas educacionais precisavam se adequar às necessidades da economia mundial. O que exigia:

Repensar o papel do Estado, abandonando o enfoque de administração burocrática dirigista e centralizadora, geradora antes de rotinas que de inovações, em prol de uma visão que potencie a orientação estratégica, a regulação a distância, o impulso das autonomias e a avaliação dos resultados [...] Abandonar uma educação segmentadora mudando para uma educação que, destinando seus melhores recursos às necessidades principais, obrigue o Estado a desempenhar plenamente seu papel compensador: de um financiamento puramente estatal à mobilização de diversas fontes de financiamento, que incluam de maneira crescente os recursos privados [...] de uma capacitação entregue às margens das necessidades produtivas a uma nova relação entre educação, capacitação e empresa, na qual esta última assuma a liderança na formação de recursos humanos [...] (BANCO MUNDIAL, 1993, p.13).

De acordo com essas orientações, países como o Brasil, teriam a oportunidade econômica de se inserirem com êxito na economia mundial. Ao melhorarem a eficácia do sistema educacional, haveria a elevação da produtividade. Fortalecendo tal pensamento, em meados de 1993 o Banco Mundial divulgou o documento *“La enseñanza superior: las lecciones derivadas de La experiencia”*, apresentando as seguintes diretrizes para a educação pública:

[...] privatização do ensino médio e superior; ênfase no autofinanciamento e nas formas alternativas para captar recursos; [...] convocação dos pais e da comunidade para participar dos assuntos escolares; estímulo ao setor privado: sistema S, empresários e organismos não governamentais como agentes ativos no âmbito educacional [...]; redefinição das atribuições do Estado e retirada gradual da oferta dos serviços públicos: educação e saúde; [...] institucionalização dos sistemas nacionais de avaliação; [...] (SILVA, 2002, p. 11).

Desencadeia-se uma avassaladora ampliação do setor privado no campo dos direitos sociais, principalmente no âmbito do ensino superior, com a liberalização dos serviços educacionais como espaços de investimento financeiro, diversificação das instituições de ensino superior, e diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas (através da

mobilização de fundos privados e do controle dos recursos fiscais entre e dentro das instituições) (BANCO MUNDIAL, 1995).

Reforçando o proposto pelo Banco Mundial, a UNESCO sistematizou em 1993, o documento intitulado “*Documento de Política para el Cambio y El Desarrollo en la Educación Superior*” enfatizando a necessidade de reorganizar o ensino superior frente aos ditames da economia mundializada:

la pertinencia de la educación superior se considera primordialmente em función de su cometido y supuesto em la sociedad, de sus funciones con respecto a la enseñanza, la investigación y los servicios conexos, y de sus nexos con el mundo del trabajo en sentido amplio, con el estado y la financiación pública y sus interacciones con otros niveles y formas de educación (UNESCO, 1993, p.08)

O posicionamento da UNESCO evidencia o importante papel desempenhado pela educação, haja vista sua inter-relação com o âmbito do trabalho, bem como com o financiamento público destinado a esse setor. Principalmente no âmbito do financiamento, a orientação é de redução de custos:

una financiación pública limitada es una de las restricciones principales que se oponen al proceso de cambio y desarrollo de la educación superior. esa limitación de fondos está bien la causa de la crisis actual y de las tensiones entre el estado y la comunidad universitaria. las instituciones de educación superior deben mejorar su gestión y utilizar de manera más eficaz los recursos humanos y materiales de que disponen, lo que es una manera de rendir cuentas a la sociedad. el apoyo público a la educación superior sigue siendo indispensable, pero las instituciones de educación superior deben tratar de encontrar nuevas fuentes de financiación. todos los participantes deben intervenir en esta tarea: los estudiantes, los padres, el sector público, el sector privado, las comunidades y las autoridades nacionales y locales (unesco, 1993, p.08).

É possível verificar as diretrizes orientadoras em busca do financiamento privado no ensino superior, e que embora o Estado seja fundamental, ele deveria ser “complementado” por outros setores da sociedade, principalmente no setor privado, fosse ele nacional ou internacional. O pressuposto seria que diversificar e flexibilizar o ensino superior se caracterizaria como uma democratização do acesso.

Em 1998, o Banco Mundial publicou outro documento, intitulado “Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo”, enfatizando que o ensino superior

seria um “bem privado” e não público, ou seja, uma mercadoria, e que as Universidades deveriam se adequar ao modelo empresarial.

La enseñanza superior responde a muchas de las condiciones identificadas por Barr como características de un bien privado, que se puede supeditar a las fuerzas del mercado. En primer lugar, la enseñanza superior no se puede tratar como un bien estrictamente público [...] Dadas las tendencias a la austeridad fiscal y la necesidad de diversificación de los ingresos, estas actividades parecen ser inevitables e indispensables. Y, aunque no exentas de problemas, las actividades empresariales ofrecen varias ventajas dentro de la estructura de la universidad (BANCO MUNDIAL, 1998, p.17).

Prosseguindo com as orientações, em 1999, foi elaborado o documento “Estratégia para o Setor Educacional – documento estratégico do Banco Mundial: a educação na América Latina e Caribe”, ressaltando a educação como estratégia de redução da pobreza e a importância da atuação dos setores privados na prestação dos serviços educacionais (LIMA, 2012).

Outro documento elaborado pela UNESCO, e que fortaleceu a aliança entre a esfera pública e o setor privado na esfera educacional, foi o Compromisso de Dakar, realizado no Senegal, já nos anos 2000, evidenciando a necessidade do Estado ser “suplementado”:

O papel indispensável do Estado na educação deve ser suplementado e apoiado por parcerias ousadas e abrangentes em todos os níveis da sociedade. A educação para todos implica envolvimento e o compromisso de todos com a educação [...] Os governos precisam explorar de maneira mais ativa os modos mais alternativos e inovadores de aumentar os recursos disponíveis para sustentar a Educação para todos [...] (UNESCO, 2001, p.15-17)

Nesse sentido, conforme matéria divulgada no Jornal Folha de São Paulo (2006) atentos às possibilidades de aumento dos lucros, e visando estreitar laços com a gestão pública, parte do empresariado latino-americano, reuniu-se em junho de 2006 no congresso intitulado “Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina” em consonância com o Compromisso Todos pela Educação, fortalecendo a intervenção do meio empresarial na definição de políticas educacionais públicas. A esse respeito, a crítica exposta por Freres; Rabelo; Segundo (2010) é pertinente:

Nessa mesma conferência, Jorge Gerdau Johannpeter afirmou que o “retorno social e econômico de investir na educação tem dimensões imensuráveis. A educação é indiscutivelmente o melhor investimento social que se pode fazer”. Enfatizando essa proposição, Marcel Granier ressaltou a necessidade de se resolver não somente problemas acerca da educação, mas inclusive todas as causas da pobreza, que acabam interferindo no rendimento escolar e que podem ser solucionados, segundo este empresário e participante da conferência, somente com a criação de uma aliança pela Educação, na medida em que entende que “as melhores práticas de educação são as que o governo está junto com os empresários e com a sociedade civil”. Ou seja, os empresários ditam as regras, o Estado cria a legislação necessária para a sua execução e a sociedade civil é convidada a fazer parte no processo de construção de um projeto “comum” de sociedade, regida pela lógica do mercado (FRERES; RABELO; SEGUNDO, 2010, p.39).

Corroborando com a crítica apontada, consideramos que a suposta “preocupação” do empresariado em melhorar os índices educacionais tem objetivos claros, direcionados ao retorno econômico e a melhoria na competitividade na economia mundializada. Estreitando assim as relações entre educação e a economia de mercado.

Tal realidade cumpre a agenda estratégica do capital – em busca de nichos de mercado que possibilitem o aumento dos lucros – mistificada nas expectativas de que assim, haveria um desenvolvimento econômico e social nos países periféricos que se assemelharia aos países de capitalismo central.

Podemos considerar que tais orientações têm impulsionado um novo modelo de desenvolvimento educacional para América Latina, enfatizando que uma educação de qualidade, além de formar para o trabalho produtivo tem como objeto o pleno desenvolvimento da personalidade humana, estreitando as relações entre a educação e as empresas e os setores industriais, pois

[...] os protagonistas que mais se destacam no âmbito produtivo – tanto as empresas nacionais quanto as multinacionais – devem ser os interlocutores mais dinâmicos dos sistemas de ensino dos níveis iniciais até a universidade (UNESCO, 1998, p. 06).

Esses documentos evidenciam o caráter de subordinação dos países periféricos, revelando o protagonismo desses organismos internacionais, os quais contêm orientações para o reordenamento da política educacional brasileira, integrando o país ao sistema capitalista internacional. Com relação ao papel do Estado nesta estreita relação, o documento do Banco Mundial é esclarecedor:

o Estado tem a responsabilidade de estabelecer um quadro favorável que irá incentivar as instituições de ensino superior a serem mais inovadoras e receptivas às necessidades de uma economia do conhecimento competitiva a nível mundial, bem como às novas exigências do mercado de trabalho em termos de capital humano avançado (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 20).

Tal proposta atribui à educação uma responsabilidade de dinamizar o desenvolvimento econômico, cabendo ao Estado estabelecer parcerias público-privadas, incentivar a competitividade e o produtivismo, efetivando a subordinação da educação à lógica mercantil mascarada pelo discurso governamental da eficácia, eficiência e democratização na prestação dos serviços sociais. Conforme pode ser visto no documento em questão:

Como critérios inspiradores das políticas que serão derivadas dessa proposta estratégica, podem ser consideradas a **equidade** que se refere à **igualdade de oportunidades e à compensação das diferenças**, e o desempenho, refletido na avaliação de rendimentos e no incentivo à inovação (UNESCO, 1993, p.14 grifos nossos).

O que se apresenta aqui é em verdade, um ocultamento das contradições sociais existentes entre os países de capitalismo central e periférico, em que ignorando a função social desempenhada por cada um desses na divisão sócio-técnica do trabalho, dissemina a “possibilidade da igualdade de oportunidades e compensação das diferenças”, sem, contudo, alterar as contradições fundamentais existentes entre capital e trabalho.

Assim, evidenciamos aqui, a educação como um espaço de contradições, e, portanto de luta e disputas sociais no direcionamento das transformações políticas, culturais e sociais. E, sendo crucial para o desenvolvimento de uma nova organização societária, a educação sofre interferências diretas de organismos internacionais visando uma refuncionalização do saber em direção aos interesses da esfera produtiva, adequando-se aos princípios advindos principalmente da CEPAL - Comissão para a América Latina e o Caribe, da UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e do Banco Mundial⁵⁵.

Tais proposições – que envolvem educação, Estado e Organismos Internacionais – serviram de suporte para o desenvolvimento do capitalismo na particularidade brasileira, em que o planejamento e a reformulação do

⁵⁵ É importante salientar que tanto a CEPAL quanto a UNESCO são organismos integrantes da ONU – Organização das Nações Unidas, o Brasil é membro da ONU desde 1945.

ensino (principalmente o) superior no país atenderam as necessidades de valorização de capital; e ao se submeterem aos direcionamentos oriundos de países centrais, concretizam as análises realizadas por Florestan Fernandes, de uma sociedade de capitalismo dependente. Os pressupostos contidos nesses documentos reforçam e atualizam as diretrizes internacionais dos anos 1950/60 para desenvolvimento dos países periféricos como visto anteriormente.

A articulação entre países periféricos e organismos internacionais reforçam as condições de dependência econômica e política, revelando, especificamente aqui, a cumplicidade subserviente dos governos brasileiros aos ditames do capital no seu processo de valorização e acumulação mundializada.

Evidenciadas as conexões existentes entre o Brasil e os organismos internacionais, a seção seguinte abordará a expansão do ensino superior privado, subsidiado por financiamentos oriundos da esfera estatal, demonstrando através da análise dos programas de financiamento governamentais FIES e PROUNI o que têm impulsionado a oligopolização do ensino superior privado.

5.2 Oligopolização do ensino superior privado brasileiro

Orientadas por uma conjuntura internacional que influencia os delineamentos das políticas sociais, a educação superior brasileira tem sido marcada por mudanças econômicas e sociais, que fortalecem o processo de comercialização do direito à educação. Em detrimento do setor público, o setor privado tem se expandido, principalmente com a intermediação estatal, através de estímulos governamentais que fortalecem a lógica mercadológica.

No caso brasileiro, tem havido um crescimento avassalador do ensino superior privado sob a regência do mercado. Em 1990 havia 918 instituições de ensino superior, sendo 222 de natureza pública. Em 2016, de acordo com o Censo da Educação Superior⁵⁶, o número total de IES quase que triplicou,

⁵⁶ “O Censo da Educação Superior, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), constitui-se importante instrumento de obtenção de dados para a geração de informações que subsidiam a formulação, o

alcançando um total de 2.407 instituições, sendo 296 públicas e 2.111 privadas, ou seja, 87,7% das instituições de educação superior são privadas, conforme pode ser visualizado na tabela a seguir:

Tabela 1 - Número de instituições de educação superior, por organização acadêmica e categoria administrativa - Brasil - 2016

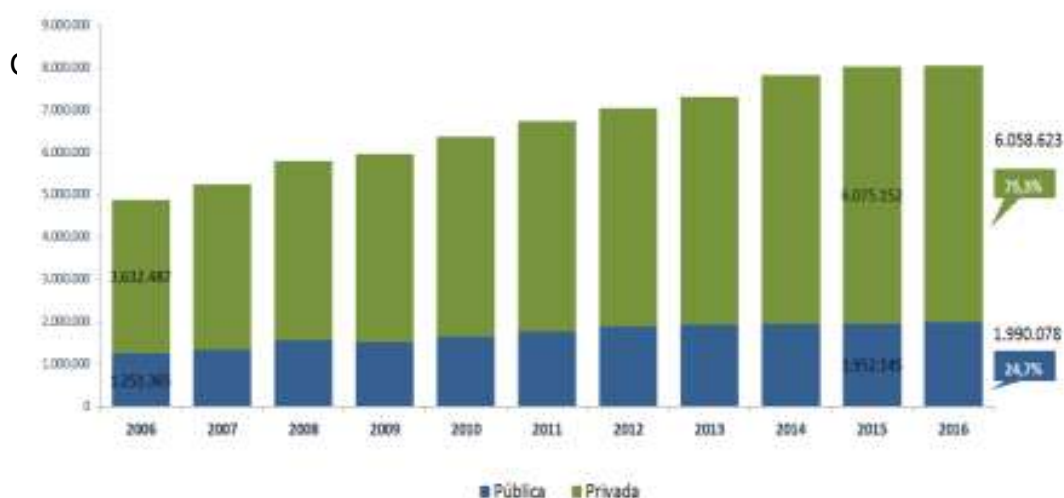
Ano	Instituições								
	Total	Universidade		Centro Universitário		Faculdade		IF e Cefet	
		Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
2016	2.407	108	89	10	156	138	1.866	40	a

(a) Não se aplica.

Fonte: INEP.

Os dados materializam o que vem sendo discutido por toda a tese, de que a expansão do ensino superior privado é uma realidade consolidada no Brasil, e que as modalidades dessa privatização são executadas pela intermediação do Estado, visto que, regulamentou a educação superior pela via não universitária, oportunizando que o setor privado se apropriasse desse espaço lucrativo de investimento, bem como, destinou recursos públicos na compra de vagas nessas IES. O número de matrículas em cursos de graduação, registrados por categoria administrativa (gráfico 1) também é um indicador do avanço da privatização do ensino superior privado, haja vista que em 2016, 75,03% das matrículas pertenciam as IES privadas.

Gráfico 1 – INEP - Número de matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa.



monitoramento e a avaliação das políticas públicas, além de ser elemento importante para elaboração de estudos e pesquisas sobre o setor” (INEP, 2017, p.02).

Conforme exposto na seção anterior, os direcionamentos definidos pelos Organismos Internacionais para a educação superior nos países periféricos seguem as orientações neoliberais marcadas pelo “[...] aprofundamento da privatização, pela desnacionalização da educação e consolidação de um novo mercado educativo global” (CHAVES, SILVA JÚNIOR, CATANI, 2013, p. 7). Submetendo a educação às exigências da lucratividade do capital subsidiados pela captação de recursos públicos. Os estudos realizados por Chaves (2016) registram o avanço do processo de financeirização da educação superior brasileira:

[...] as novas estratégias de acumulação de capital no setor educacional por meio do mercado de capitais fazem parte das transformações ocorridas no mercado financeiro mundial de liberação e desregulamentação dos fluxos financeiros, da interligação dos mercados, da criação de inovações financeiras e de fundos de investimentos institucionais, que estudiosos denominam de processo de “financeirização” (CHAVES, 2016. p.01).

Corroborando com a análise de Chaves (2016), Leher (2015) explicita que esse processo de financeirização da educação superior se materializa através do “controle monopólico de grandes grupos educacionais controlados por fundos de investimentos” que estando sob o domínio do “comércio de dinheiro” favorece a concentração e centralização de capitais com a interpenetração do capital comercial e portador de juros. Nas palavras de Oliveira (2009):

[...] esse conjunto de elementos criou um próspero e afluente mercado, cuja faceta mais importante refere-se à penetração do capital financeiro na educação e a consequente internacionalização da oferta educacional [...] Tal processo tem propiciado o crescimento acelerado de algumas instituições, generalizando a educação como uma mercadoria, assim como a tendencial oligopolização da oferta (OLIVEIRA, 2009, p. 742).

Portanto, o predomínio do setor financeiro na condução da educação superior brasileira concretiza o processo de financeirização da educação. Em que, a educação transforma-se em um serviço comercializável submetida às condições de competitividade entre as empresas prestadoras desse serviço.

Entretanto, é importante salientar que para alcançar as altas taxas de lucratividade, apenas o controle acionário destas instituições (universidades, faculdades, etc.) não é suficiente. É fundamental a intermediação do Estado

mediante incentivos que vão desde isenção fiscal⁵⁷ de importantes tributos, emissão de títulos públicos, desregulamentações sociais, até a concessão de crédito para o estudante financiar o pagamento de matrículas.

Totalizando um percentual de 87,7% das instituições de educação superior no setor privado⁵⁸, o Brasil tem se constituído como o maior mercado de ensino superior privado da América Latina e o quinto maior do mundo (GUIMARÃES, 2013). Tais posições no ranking da expansão da educação superior privada deve-se, de um lado, a financeirização do setor privado, com forte presença do capital estrangeiro, de outro, a concentração das empresas educacionais, formando grandes conglomerados educacionais.

Além desses aspectos, com a intermediação do Estado mediante a regulamentação do setor privado, após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁵⁹, a formação de oligopólios educacionais vem aumentando continuamente.

De acordo com Ruas e Oliveira (2016) as primeiras empresas educacionais a abrirem o capital na bolsa de valores foram Anhanguera, Estácio de Sá, Kroton Educacional, do Grupo Pitágoras de Minas Gerais, e a Sociedade Educacional Brasileira (SEB). A abertura de capitais ao mercado de ações possibilitou o aumento de capital dessas IES proporcionando assim, a oportunidade de realizar fusões de IES privadas, constituindo grandes grupos empresariais no ramo educacional. Desse modo,

Até o ano de 2010, o Brasil possuía quatro grandes oligopólios: Anhanguera (líder), Estácio (vice), SEB e Kroton. Essa equação se modificou quando o grupo SEB foi comprado por um grupo britânico Pearson e deixou de ter suas ações negociadas na Bolsa. No final de 2010, restavam no mercado de capitais apenas três grandes grupos. Em abril de 2013, após a mega fusão entre a Kroton e a Anhanguera, restaram, a partir de então, no mercado da educação superior brasileira apenas dois grandes oligopólios: Kroton e

⁵⁷ Com relação a isenção de impostos, o Decreto nº 2.306/97 instituiu que as instituições privadas sem finalidade lucrativa, no caso de serem confessionais, comunitárias e/ou filantrópicas obteriam isenções fiscais e receberiam recursos públicos. Foi revogado em 2001 pelo Decreto nº 3.860/01.

⁵⁸ De acordo com o Censo da Educação Superior (2016), o Brasil possui 2.407 IES, sendo 2.111 privadas e 296 públicas.

⁵⁹ Ressaltamos aqui a LDB/96 em que o Estado legitima a liberalização da educação superior pela iniciativa privada, conforme exposto no artigo 7º: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal”(BRASIL, 1996.)

Estácio, abocanhando 20% de todo alunado brasileiro (RUAS; OLIVEIRA, 2016, p. 474).

A análise setorial da educação superior privada realizada pela empresa de consultoria HOPER, constatou que em 2016, os maiores Grupos Educacionais privados no Brasil detêm 28,2% de participação no mercado, com receitas líquidas que alcançam mais de cinco milhões de reais. Os dados fazem referência aos três principais grupos educacionais privados: Kroton, Estácio e UNIP, conforme pode ser visto no quadro a seguir.

Quadro 2 - Maiores Grupos Educacionais privados no Brasil – 2016					
Ranking de matrículas	Grupo Educacional	Estimativa Receita Líquida (em milhões R\$)	Participação de receita líquida no setor	Matrículas privadas estimadas (presencial+EAD)	Participação no mercado (market share)
1	Kroton	R\$ 5.244,70	9,5%	877.033	14,4%
2	Estácio	R\$ 3.184,50	5,8%	436.300	7,2%
3	Unip	R\$ 2.641,60	4,8%	403.358	6,6%
4	Lourense	R\$ 2.111,40	3,8%	245.921	4,1%
5	Ser Educacional	R\$ 1.125,40	2,0%	137.194	2,3%
6	Uninove	R\$ 810,40	1,5%	131.733	2,2%
7	Cruzeiro do Sul Educacional	R\$ 573,20	1,0%	102.286	1,7%
8	Anima	R\$ 1.076,30	2,0%	85.138	1,4%
9	Devry	R\$ 800,00	1,5%	75.000	1,2%
10	Unicesumar	R\$ 379,00	0,7%	66.960	1,1%

Fonte: Hoper Estudos de mercado, 2017 (grifos nossos).

De acordo com os dados do Estudo de mercado da Hoper (2017), a Receita Líquida do Mercado Educacional Superior em 2016 atingiu R\$ 54,9 bilhões de reais, evidenciando assim, a educação como um lucrativo serviço comercializável. É válido ressaltar que esses grupos educacionais adotam modelos de gestão empresariais, em que os alunos são clientes e o investimento em marketing deve ser alto, pois influencia diretamente em seu posicionamento no ranking educacional privado.

Reforçando esse processo mercadológico, as ações do Estado – em consonância com a nova ordem internacional - tem implementado as orientações postas pelos Organismos Internacionais aos países periféricos:

a) diversificação e diferenciação institucional, com a proliferação de instituições não-universitárias, aos moldes da educação terciária; b) a instituição de novas formas de financiamento, especialmente nas

instituições públicas (como, por exemplo, a cobrança de taxas ou mensalidades dos estudantes); c) a contração do financiamento público, com a otimização dos recursos financeiros e materiais, envolvendo a redefinição do papel do Estado na condução da política e financiamento; d) **o incentivo à expansão do mercado, inclusive com recursos públicos para concessão de bolsas e créditos aos estudantes, especialmente aos oriundos de camadas populares (GUIMARÃES; MELO; RAMOS, 2015, p. 87 grifos nossos).**

O ajustamento das ações do Estado às determinações dos Organismos Internacionais potencializa a política expansionista de cunho privado, em que opera-se de um lado, a redução de gastos com as políticas sociais e de outro um aumento no repasse de valores orçamentários que “alimenta” a formação de oligopólios educacionais.

Nesse sentido, concordamos com Leher (2015) ao considerar o protagonismo assumido pelo Estado, enquanto parte constituinte da hegemonia do capital financeiro, que no campo da educação superior, ao conceder incentivos tributários aos grupos econômicos - via PROUNI, ou recursos públicos para financiamento estudantil – via FIES, reforça a concentração e centralização de capitais dos grandes grupos educacionais.

Podemos considerar que as fusões entre estas empresas educacionais fazem parte das estratégias do mundo corporativo capitalista, que em busca dos superlucros não há melhor “sócio” do que o Estado, enquanto provedor, regulador e financiador do ensino superior privado no Brasil, uma vez que essas articulações possibilitam a retomada da expansão econômica capitalista.

5.2.1 FIES – expressão contemporânea da apropriação privada dos recursos públicos estatais

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES foi instituído pela Medida Provisória 1.827/99⁶⁰ e posteriormente sancionada pela Lei nº 10.260/01 que em seu artigo 1º o define: “[fundo] de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação, destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com

⁶⁰ O FIES é uma reformulação do CREDUC, crédito estudantil instituído no Brasil em 1975.

avaliação positiva nos processos conduzidos pelo referido Ministério, de acordo com regulamentação própria”. Podendo ainda, assegurar financiamento para

§ 1º [...] estudantes matriculados em cursos da educação profissional e tecnológica, e em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva, desde que haja disponibilidade de recursos, nos termos do que for aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil - CG-Fies (BRASIL, 2001, [online]).

O FIES converte-se numa excelente ferramenta de captação e manutenção de alunos nas IES privadas. Quando criado o FIES financiava até 70% dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das instituições de ensino superior, atualmente abrange 100% desses encargos⁶¹ utilizando recursos públicos para pagar as mensalidades dos alunos inscritos no FIES.

Isso, porque a gestão do FIES é responsabilidade do Ministério da Educação e as receitas para esse tipo de financiamento são oriundas das dotações orçamentárias consignadas ao MEC, de 30% da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, receitas patrimoniais, entre outras fontes, sob a responsabilidade do FNDE como agente operador dessas transações.

O FIES prevê que no contrato realizado poderá haver a amortização mediante débito em conta corrente do estudante ou autorização para desconto em folha de pagamento, e no caso de trabalhador autônomo, será de responsabilidade do financiado, o recolhimento do percentual fixado em contrato, calculado sobre a renda mensal auferida com a sua atividade profissional (BRASIL, 2001).

E, no caso de inadimplência do estudante em relação ao pagamento contratado, fica o agente financeiro autorizado a pactuar condições especiais de amortização ou alongamento excepcional de prazos para os estudantes com pagamento menor que o valor esperado para o Fies (BRASIL, 2001).

⁶¹ Conforme redação dada pela Lei nº 13.366, de 2016.

A promulgação da Lei nº 12.513 de 2011⁶² tornou possível o contrato de financiamento da educação profissional e tecnológica pela empresa para os trabalhadores, sendo que a responsabilidade das mensalidades será responsabilidade da própria empresa.

Os pressupostos legais que estruturam o FIES evidenciam o alinhamento da política de Estado aos ditames neoliberais, com a privatização da esfera pública mediante o repasse de verbas públicas para IES particulares, e fazendo o trabalhador ser o responsável pelo custo no investimento educacional profissional.

A respeito da responsabilização do indivíduo no que se refere ao seu processo de aperfeiçoamento/qualificação para o trabalho em uma sociedade capitalista, Milton Friedman – em *Capitalismo e Liberdade* (1984) – é taxativo ao afirmar que:

[...] trata-se de uma forma de investimentos em capital humano precisamente análoga ao investimento em maquinaria, instalações ou outra forma qualquer de capital não humano. Sua função é aumentar a produtividade econômica do ser humano [...]. Os indivíduos devem ser responsabilizados pelo custo de seu investimento e receber as recompensas. Não devem ser impedidos pelas imperfeições do mercado de fazer o investimento, se estão dispostos a arcar com os custos. Um modo de obter tais resultados seria o governo atuar no investimento em seres humanos em termos semelhantes aos demais investimentos. Uma agência governamental poderia financiar ou ajudar a financiar o treinamento de qualquer indivíduo que pudesse satisfazer um padrão mínimo de qualidade. Ofereceria anualmente uma soma limitada durante número especificado de anos, desde que os fundos fossem utilizados em treinamento numa instituição reconhecida. Em troca, o indivíduo concordaria em pagar ao governo em cada ano futuro determinada porcentagem de sua renda superior [...] (FRIEDMAN, 1984 [online]).

Podemos considerar que as proposições realizadas por Friedman ganharam corporalidade e podem ser visualizadas na execução dos créditos estudantis financiados com os recursos públicos, como é o caso do FIES, que expressa as novas configurações nas políticas educacionais condizentes com as exigências do avanço da base científica e tecnológica do trabalho, em que a produtividade depende da qualificação da força de trabalho.

Tal análise não pode ser realizada apartada dos fundamentos históricos críticos, pois, perceber essas configurações atuais na educação

⁶² Em conformidade com a Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, que altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

remete a conexão com o campo do trabalho, em que o capital vivenciando um processo de reestruturação produtiva necessita se apoderar de espaços lucrativos – antes não tão explorados – e impor novos padrões e hábitos sociais que perpetuem o controle e a exploração da força de trabalho.

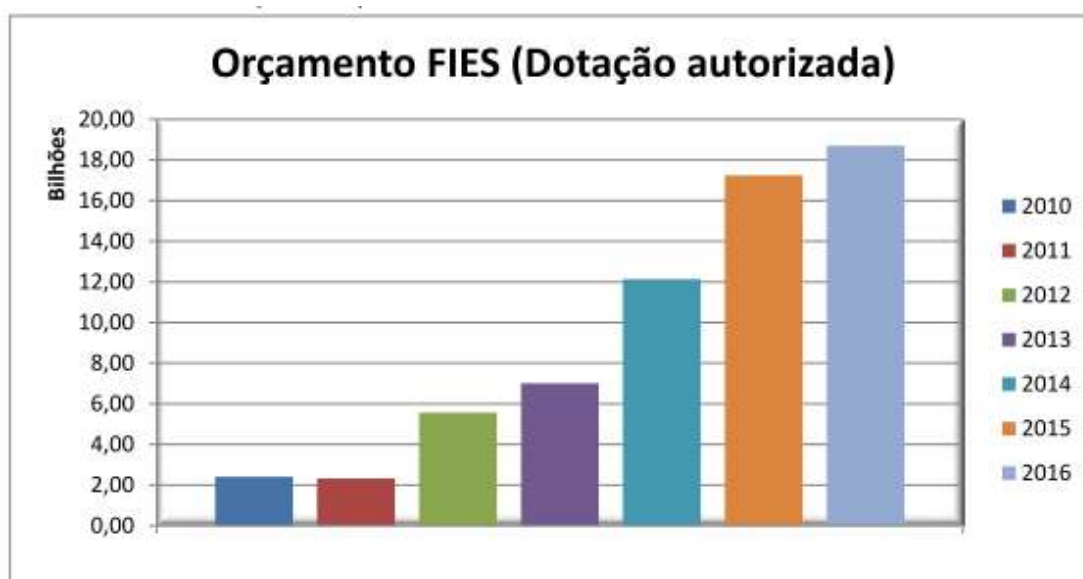
Assim, além do controle no âmbito do trabalho, o capital privado tem se apoderado de vultosos recursos do fundo público em seu processo de expansão. Pode-se constatar a usurpação desses recursos nos registros expostos pelo FNDE, cujo informativo online publicizou que no período de 2010 a 2016 foram concedidos 2,39 milhões de financiamentos com recursos do FIES, totalizando R\$ 56,5 bilhões saídos dos cofres públicos brasileiros para as IES privadas. Aplicação dos recursos do orçamento público priorizando a lógica econômica.

Gráfico 2 – FIES – financiamentos concedidos.



Ainda em relação aos dados orçamentários para o custeio do FIES, foi possível identificar no Relatório de Gestão do FIES – exercício 2016 um orçamento de R\$ 18,7 bilhões que foram destinados para manutenção dos contratos do FIES. O gráfico disponibilizado no referido relatório demonstra a dotação orçamentária autorizada para o FIES no período de 2010 a 2016.

Gráfico 3 - dotação orçamentária - FIES



Fonte: Siafi – Tesouro Gerencial

Os registros orçamentários demonstram o montante de recursos públicos direcionados para o setor privado, em que as cifras alcançam bilhões dos cofres públicos, estimulando o empresariamento da educação superior brasileira, diluindo as fronteiras entre o público e o privado.

A tendência identificada nos últimos anos refere-se a um relevante crescimento nos gastos públicos em educação, de acordo com Mendes (2015) a área de educação foi bastante privilegiada em termos de alocação de recursos federais, em que a “despesa quase quadruplicou no período em termos reais, passando de R\$ 24,5 bilhões em 2004 para R\$ 94,2 bilhões em 2014, o que equivale a 1,71% do PIB (em proporção do PIB o aumento foi de 2,3 vezes)” (MENDES, 2015, p. 02). De acordo com o autor:

Essa despesa superou o montante mínimo de despesa obrigatória em educação. De acordo com o art. 212 da Constituição, a União deve aplicar, no mínimo, 18% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] ao longo de toda a década analisada o gasto superou esse patamar mínimo. Em especial, nos últimos três anos da série o gasto superou bastante o limite. Somente nos três últimos anos da série (2012-2014) a União gastou R\$ 43,1 bilhões acima do limite mínimo (uma média de R\$ 14,4 bilhões a mais por ano) [...] Houve grande impulso nos investimentos e inversões financeiras (em especial, o Programa FIES) que cresceram mais de 1.000% em termos reais no período [...] Sozinho já representa 15% de toda a despesa federal em educação (MENDES, 2015, p. 03).

Ainda nesse aspecto orçamentário, ao realizar um diagnóstico do FIES, o Ministério da Fazenda, através da Secretaria de Acompanhamento Econômico, sistematizou dados que reforçam as análises aqui realizadas. Ao analisar o impacto do FIES nas contas públicas, o referido relatório evidencia que o FNDE repassa entre 91,4% a 92,9% em títulos do Tesouro Nacional para as mantenedoras das IES privadas.

Isto ocorre, porque o fluxo orçamentário e financeiro do FIES ocorre da seguinte forma:

O orçamentário e financeiro se inicia com a autorização orçamentária, estabelecida na Lei Orçamentária Anual, para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) executar a concessão de financiamentos. Em termos operacionais, o FNDE calcula o volume de financiamentos (valor devido) do Fies junto às entidades responsáveis pela manutenção das IES (mantenedoras), levando-se em consideração principalmente três aspectos: (i) o número de alunos financiados; (ii) o percentual de financiamento contratado pelo aluno; e (iii) o valor da semestralidade do curso. Em seguida, o FNDE solicita ao Tesouro Nacional Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), títulos remunerados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M). O Tesouro Nacional emite e repassa para o FNDE os mencionados títulos, em contrapartida à disponibilidade financeira do Programa (Secretaria de Acompanhamento Econômico, 2017, p.02).

Diferentemente do CREDUC – na época da Ditadura Militar – em que as IES recebiam em espécie, o FIES realiza a transação financeira para as mantenedoras através de títulos do Tesouro Nacional. As mantenedoras utilizam os títulos CFT-E para pagamento da contribuição previdenciária devida, e para o pagamento dos demais tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB). A tabela a seguir demonstra o expressivo crescimento da despesa financeira paga pelo Governo Federal, via FIES.

Tabela 2 – Execução financeira - FIES

Execução Financeira Anual do FIES						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Emissão Primária de CFT-E	1.451	2.198	2.943	4.013	4.394	6.190
Recompra	384	2.085	4.625	9.120	9.078	12.338
Repasse ao FGEDUC - CCG	1	7	191	570	544	735
Despesa Financeira Total^{1/}	1.835	4.476	7.574	13.702	14.016	19.263

Fontes: STN/RFB.

1/ Ação 00IG Concessão de Financiamento estudantil (Fies)

A despesa financeira do Governo Federal com o FIES é notória, em que em um intervalo de 5 anos (de 2011 a 2016), o valor que inicialmente era de R\$ 1,8 milhões, alcançou em 2016 um total de mais de R\$ 19 milhões destinados aos custos para a concretização desses financiamentos estudantis.

Pode-se considerar que esta forma de financiamento do ensino superior, tem contribuído para o endividamento público, em que recursos do fundo público são utilizados para expansão do capital financeiro, uma vez que, os certificados do Tesouro Nacional podem sofrer especulação financeira.

Os dados demonstram que a atuação estatal é fundamental no processo de recuperação das taxas de lucratividade do capital, e que ao utilizar recursos do fundo público para atender aos interesses dos empresários da educação superior fortalece a privatização da educação brasileira em detrimento dos direitos sociais dos trabalhadores. Além do FIES, o PROUNI é outro programa governamental que tem fortalecido o ensino superior privado. Conforme veremos a seguir.

5.2.2. PROUNI – estímulo à iniciativa privada via Renúncias Fiscais

O Programa Universidade para todos (PROUNI) foi criado através da Medida Provisória nº. 213, de 10 de setembro de 2004, convertida na Lei nº. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Sua regulamentação ocorreu em julho de 2005 com o Decreto nº 5.493. Destina-se:

[...] à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento ou de vinte e cinco por cento, para estudantes de cursos de graduação ou sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, que tenham aderido ao PROUNI nos termos da legislação aplicável e do disposto neste Decreto (BRASIL, 2005).

De acordo com a legislação que regulamenta esse programa, a instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições:

I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; e IV - Contribuição para o Programa de Integração Social (BRASIL, 2005).

Desse modo, a renúncia fiscal operacionalizada pelo Prouni junto as IES ocorre da seguinte forma: **IES Com fins lucrativos** – com adesão ao Prouni: isenção de IRPJ, CSLL, COFINS e PIS; **IES Sem fins lucrativos não beneficentes** – antes da adesão ao Prouni já gozavam de isenção de IRPJ e COFINS; permanecendo sujeitas apenas ao pagamento do PIS sobre a folha de salários; **IES Sem fins lucrativos beneficentes de assistência social** – antes da adesão ao Prouni, já gozavam de imunidade fiscal dos tributos, permanecendo sujeitas apenas ao pagamento do PIS sobre a folha de salários.

Constata-se que a adesão das IES a esse programa atendeu as demandas da iniciativa privada, na medida em que adesão voluntária possibilitou a isenção do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e de três contribuições: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Com isso, as IES têm acesso a recursos públicos indiretos e passaram a usufruir dos mercados financeiros.

As instituições mais beneficiadas são aquelas com fins lucrativos. Pois, mediante a adesão ao programa além de não se submeterem a fiscalização governamental, ficam isentas de uma grande parcela de tributos fundamentais que seriam destinados à composição do fundo público.

De acordo com os registros do MEC desde o início do programa, já foram concedidas 1,46 milhão de bolsas, das quais 70% integrais, ou seja, cobrem totalidade das mensalidades de estudantes com renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo e meio. No que se refere à modalidade de ensino, verifica-se uma preponderância de concessão de bolsas a estudantes matriculados em cursos presenciais – 86%.

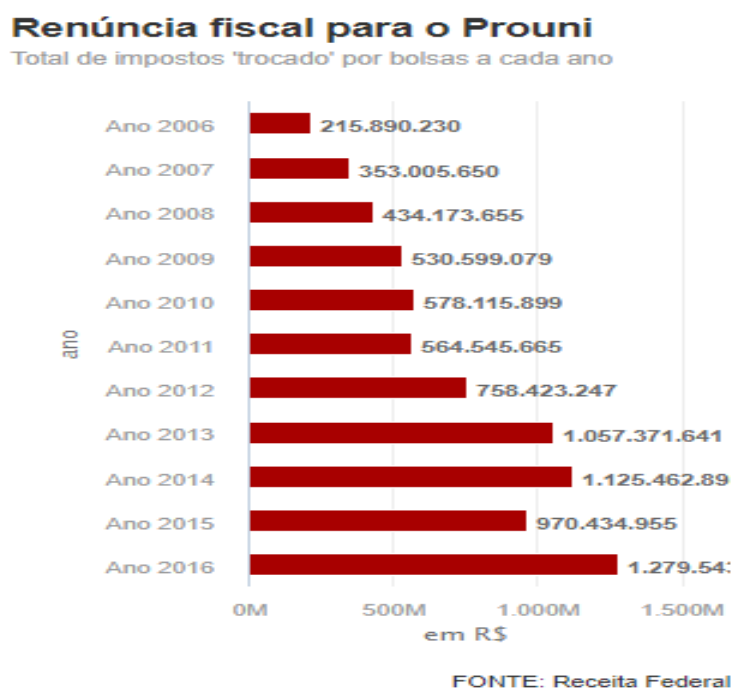
No que se refere às finanças públicas, o principal impacto é a alta redução na receita tributária. O valor da renúncia fiscal dependerá do nível de adesão e do tipo de instituição que vier a participar do programa. Além disso,

a Lei 12.431/2011 estipula que a isenção do IRPJ, da CSLL, da COFINS e do PIS deve ser calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas.

De acordo com os dados da Receita Federal, em 2016 o governo brasileiro deixou de arrecadar aproximadamente R\$1,27 bilhão em impostos para custear vagas em instituições privadas. Os valores são ainda maiores, quando consideramos que desde a criação do Prouni, o governo deixou de arrecadar R\$ 8 bilhões das IES privadas⁶³.

O gráfico (abaixo) disponibilizado pela Receita Federal a respeito da renúncia fiscal para o Prouni evidencia a intermediação estatal direcionada ao estímulo financeiro e institucional à iniciativa privada, demonstrada em tributações que não foram pagas ao Estado brasileiro.

Gráfico 4 – Renúncia Fiscal



Através destes incentivos fiscais às IES privadas, o Estado tende a sustentar a transformação de pequenas universidades em grandes grupos de educação. Essa intermediação estatal demonstra a estrutura privatista do Estado capitalista, em que seu funcionamento orienta-se em defesa dos interesses econômicos e políticos das classes dominantes.

⁶³ Reportagem divulgada em janeiro de 2016, no Portal globo.com/educacao.

Afirmamos aqui, o papel preponderante do Estado no financiamento destas IES porque sem estes financiamentos indiretos, as referidas instituições perderiam uma fatia substancial de seu mercado, pois as mensalidades teriam que ser bem maiores para cobrir os custos e/ou manter a alta taxa de lucratividade do setor, o que poderia causar o aumento da demanda de estudantes sem condições de pagar.

A isenção tributária aprofunda a dimensão mercantil da educação ao permitir que instituições com fins lucrativos, portanto empresariais, tenham acesso aos recursos públicos. A ênfase no setor privado implica no encolhimento do setor público. Uma liberdade de mercado, subsidiada pelo Estado, demonstrando como se processa o capitalismo no Brasil.

Parafraseando Carvalho (2006) podemos considerar que esse mecanismo de financiamento estatal indireto é medida estratégica para o crescimento das IES privadas em busca de prosperidade econômica, pois possibilita a continuidade da atividade em períodos de recessão e amortece o impacto dos custos e despesas inerentes à prestação do serviço. Desse modo,

[o] PROUNI surge como excelente oportunidade de fuga para frente para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas [...] Coerente com a nova lógica das finanças públicas, o diagnóstico do aumento de vagas ociosas – no segmento privado –, combinado à procura por ensino superior das camadas de baixa renda, fundamentou a proposta do MEC de estatização de vagas nas instituições particulares em troca da renúncia fiscal (CARVALHO, 2006, p.995).

Desse modo, sob o discurso da justiça social e da democratização do acesso, o PROUNI tem se consolidado como um mecanismo fundamental na consolidação da privatização do ensino superior, reforçando a oligopolização deste setor de serviços. Com isto, tem-se uma educação submetida cada vez mais às regras do mercado, negando sua condição de direito social e operacionalizando-a enquanto consumo individual, em acordo com os princípios estruturantes da sociabilidade burguesa, em que relações sociais fundamentam-se nas relações de troca e de consumo.

6 CONCLUSÃO

Ao investigar os determinantes que explicassem a expansão do ensino superior privado no Brasil, constatou-se que as transformações na educação superior têm como pano de fundo as mudanças na produção e expansão do capital, onde de fato se efetivam as redefinições das esferas pública e privada, intermediadas pela ação estatal através de regulamentações, renúncias fiscais e destinação dos recursos públicos para a esfera mercantil.

Nesse sentido, constatou-se que a intermediação do Estado é eixo fundamental no processo de apropriação do fundo público para o financiamento do ensino superior privado. Em que, no cenário brasileiro, a destinação de recursos do fundo público, seja por meio de financiamento indireto, como é o caso do PROUNI, ou financiamento direto, com o FIES tem favorecido a acumulação financeira e a formação de grandes oligopólios educacionais. O Estado se apresenta como garantidor dessa lógica privatista-mercantil.

Ou seja, a oligopolização do ensino superior brasileiro necessita da indução sistemática do Estado, mediante captura do fundo público, enquanto elemento potencializador do circuito de valorização do capital. E, embora esse cenário se torne mais evidente com a consolidação do neoliberalismo no país, os estudos sistematizados aqui, evidenciaram que o predomínio das IES privadas teve início com a Reforma Universitária de 1968; quando à época, o Estado já subsidiava o ensino superior privado, mediante benefícios como a renúncia fiscal dos impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços.

Entretanto, é principalmente no contexto dos anos 1990, sob a regência do ideário neoliberal que o Brasil realiza ajustes em suas políticas sociais e econômicas em conformidade com as orientações dos Organismos Internacionais, com vistas a acentuar a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens e serviços.

A consolidação do ideário neoliberal, enquanto estratégia de reaquecimento da economia capitalista não se desenvolve de forma homogênea entre os países capitalistas; o Brasil, por sua condição de

dependência, é subordinado às formas de apropriação do excedente econômico desenvolvidas pelos países centrais.

Assim, a nova ordem social societária, que exigiu a organização interna dos países periféricos em atendimento aos interesses socioeconômicos do processo de valorização do capital, pode ser constatada no Brasil, com a implantação da Reforma Gerencial do Estado, através de uma reorientação na prestação de serviços em conformidade com as formas de gestão que controlassem os gastos sociais, sob a alegação da eficácia e eficiência na gestão pública.

Desse modo, a Reforma impôs uma transferência dos serviços considerados “não exclusivos” do Estado – como saúde e educação - para o âmbito do privado, podendo ser operacionalizado no setor mercantil. Ou seja, as modificações no âmbito educacional não têm ficado imune às influências das ideias de inovação, flexibilidade e de novos arranjos organizacionais propostos pela reforma do Estado.

Nesse sentido, a expansão do ensino superior privado parece confluir com o ideário neoliberal, gestado em conformidade com a nova ordem social exigida pelo desenvolvimento capitalista, através das orientações dos organismos financeiros internacionais. Cabendo ao Estado proporcionar as condições favoráveis para o funcionamento das IES privadas, sob a justificativa de ampliar o caráter democrático da esfera pública.

Desse modo, consideramos que o crescimento do setor privado na educação superior brasileira é intermediado pelo Estado burguês, que mantendo sua relação dialética com o capital, atende as demandas dos empresários da educação, em suas buscas pelo aumento da rentabilidade, e consequente formação de oligopólios. Em que o ideário de desenvolvimento econômico propugnado pelo capitalismo dissemina o discurso da educação como um importante fator para competitividade e para o desenvolvimento das economias globais.

E, sendo a educação, uma política pública, é necessário enfatizar a importância do financiamento para operacionalização dos serviços públicos, e no caso brasileiro, a responsabilidade pelo financiamento das políticas sociais perpassa o fundo público, este por sua vez, majoritariamente constituído pela

contribuição da classe trabalhadora através de impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos.

E, conforme evidenciado no texto, na sociedade de classes a captura e destinação dos recursos públicos evidenciam as contradições sociais, em que diferentes forças da sociedade tentam inserir no orçamento estatal seus interesses particulares. Pois, é através do orçamento público que o Estado direciona suas ações e prioridades, principalmente no âmbito das políticas sociais. No âmbito do ensino superior, a aplicação dos recursos do orçamento público prioriza a acumulação de capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica.

Ou seja, a intermediação estatal salvaguarda o interesse do capital, que continua sua incessante batalha em retomar as taxas de lucratividade que permanecem reduzidas desde sua crise internacional em 1970. Afinal, a razão de ser do capital é manter seu processo de valorização e acumulação, para tanto, desenvolve novas formas de extração de valores em campos antes não tão explorados – como a educação – pressupondo, o suporte do Estado.

Concomitante, priorizar investimentos na educação superior privada também é importante para o desenvolvimento das relações sociais em uma sociedade de classes, pois é o campo que possibilita a formação de força de trabalho que deve ser adequada às exigências de desenvolvimento e valorização de capital. E sem perceber o prejuízo permanece para a classe trabalhadora, que financia o Estado (impostos e tributos, etc.) embora não reconheça isso, porque o importante é o discurso mistificador de trabalhador que ao inserir-se no ensino superior estaria qualificado para o mercado de trabalho. E, sendo assim, na condição de país dependente, as relações econômicas e políticas aqui estabelecidas perpetuam a polarização estrutural das economias capitalistas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Rafael Perales de. Plano de custeio da Seguridade Social. In: **Âmbito Jurídico** n. 151, Rio Grande, 2016. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/abrebanner.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17604&revista_caderno=20>. Acesso em: 18 de ago. 2017.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, P; SADER, E. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDES. **Cadernos Andes** nº 25. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.adufrj.org.br/observatorio/wpcontent/uploads/2009/08/Caderno25>>. Acesso em 20 de mai. 2012.

ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**: um estudo a partir de uma abordagem crítica do capital humano. Dissertação (Mestrado em Educação) Instituto de Estudos Avançados em Educação / Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1979. 273 p.

ASSUNÇÃO, Maria José. **Reformas Educacionais de 1968 e 1971 e acordos MEC-USAID**. 2011. Disponível em: <<http://www.universopedagogia>>. Acesso em: 10 de maio. 2014.

BANCO MUNDIAL. **Construir Sociedades de Conocimiento**: Nuevos Desafíos para La Educación Terciaria. Información de catálogos publicados de la Biblioteca Del Congreso (de Estados Unidos). 2003.

BANCO MUNDIAL. **Estrategia Sectorial de Educacion**. Washington, 1999.

BANCO MUNDIAL. **Financiamiento y gestión de la enseñanza superior**: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo. Nueva York, 1998.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiência. Washington ,1995.

BARROS, Helena Heller D. de. **Financiamento Estudantil**. Consultoria Legislativa. Brasília, 2003, p. 01-06.

BATISTA, Douglas Emiliano. Entre ensino e ato: notas de psicanálise e educação. In: **O declínio dos saberes e o mercado do gozo**, 8., USP: São Paulo 2010. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/scielo>> Acesso em: 22 de jan. 2016.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latinoamericanos. In: **Caderno Dívida Externa**, n. 6, 1994, p.5-36.

BEHRING, Elaine R. Crise do capital, fundo público e valor. In: **Capitalismo em crise: política social e direitos**. Ivanete Boschetti...[et al.] (Orgs.) São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine R. Sobre o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. In: **Revista Conexão Geraes**, nº 3. Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região. Minas Gerais, 2013.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2008 – (Biblioteca Básica de Serviço Social, V. 2).

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. CFESS. UNB. 2009. p. 324-338.

BOSCHETTI, Vania R. Plano Atcon e comissão Meira Mattos: construção do ideário da universidade do pós-64. In: **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, 2007. n.27, p.221 –229.

BRANDÃO, Gildo Marçal. **Hegel: o Estado como realização histórica da liberdade**. In: Weffort Francisco. Os clássicos da Política. São Paulo: Editora Atica, 2000. p. 101-148.

BRASIL. **Constituição Federal Brasileira**. Senado Federal. Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2.306/97**. Dispõe sobre a organização do Sistema Federal de Ensino [Revogada pelo Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001]. Senado Federal. Brasília.

BRASIL. **Decreto Lei nº 5.773/2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no Sistema Federal de Ensino. Senado Federal. Brasília.

BRASIL. **Decreto Lei nº 53/66**. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. Senado Federal. Brasília.

BRASIL. **Decreto Lei nº 62.024/67**. Institui Comissão Especial para propor medidas relacionadas com os problemas estudantis. Senado Federal. Brasília.

BRASIL. **Decreto Lei nº 62.937/68**. Dispõe sobre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências. Senado Federal. Brasília.

BRASIL. **Lei nº 10.260/2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Senado Federal. Brasília.

BRASIL. **Lei nº 4.464/64**. Dispõe sobre os Órgãos de Representação dos estudantes e dá outras providências. Senado Federal. Brasília.

BRASIL. **Lei nº 5.540/68**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Senado Federal. Brasília.

BRASIL. **Lei nº 9.394/96**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Senado Federal. Brasília.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995, p. 01-68.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34, Brasília: ENAP, 1998.

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: **Financeirização, Fundo Público e política social**. Ivanete Boschetti...[et al.] (Orgs.), São Paulo: Cortez, 2012.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao PROUNI. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 28., **Anais**. Caxambú: ANPED, 2005. Disponível em: < <http://www.anped11.uerj.br/28/GT11-532--Int.rtf>>. Acesso em: 25 de jun. 2017.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. In: **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, 2006 p. 979-1000.

CARVALHO, Raul; IAMAMOTO, Marilda. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação no Brasil. In: **Em aberto**. INEP. Ministério da Educação. Brasília, 2001. p. 11-32.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A Reforma da educação superior no Brasil nos anos 90: diretrizes, bases e ações. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, R. P. (Orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

CEPAL. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Chile, 1993.

CHASIN, José. **Método Dialético**. Maceió: s/d., (mimeo). p. 01 – 26.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. In: **Educação em Revista**, v.32 n.04. Belo Horizonte. 2016, p. 49-72.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes (org.). **A universidade brasileira e o PNE**: Instrumentalização e mercantilização educacionais. São Paulo: Xamã, 2013, p. 9-14.

CHAUI, Marilena. Universidade em liquidação. 1999. In: **Folha online**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fol/brasil500/dc_1_2.htm>. Acesso em: 25 de out. 2017.

CONFERÊNCIA DE JOMTIEN. **Plano de Ação para Satisfazer as necessidades básicas de Aprendizagem**. Tailândia – 5 a 9 de março de 1990.

CORBUCCI, Paulo Roberto. **Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990**: ensino de graduação. Texto para discussão nº 869. IPEA. Brasília, 2002, p. 01-37.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. **Reconfiguração Estrutural da Educação superior privada no Brasil**: nova fase da Mercantilização do ensino. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro:Ipea, 2016.

CUNHA, Janaina Dias. Cooperação Técnica Brasil-Estados Unidos na Reforma Universitária de 1968. In: XXIV Simpósio Nacional de História. **Anais**. Associação Nacional de História – ANPUH. 2007.

CUNHA, Luis Antonio. **A universidade reformanda**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.16 nº 02. Jul a Dez 2000.

EMPRESÁRIOS se unem para propor ações para melhoria da educação. **Folha de São Paulo** [online]. São Paulo, 23 jun. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u108790.shtml>>. Acesso em: 25 de jun. 2017.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1984.

ENGELS, Friedrich. **Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico**. São Paulo: Global Editora, 1986. p. 7-79.

FATORELLI, Maria Lúcia. O problema da dívida dos estados e a necessidade de auditoria. **Anais**. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luis – MA. 2013.

FATORELLI, Maria Lúcia. Sistema da dívida pública impede os direitos sociais. Entrevista. In: **Jornal GGN**. 2017. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/sistema-da-divida-publica-impede-os-direitos-sociais-diz-maria-lucia-fatorelli>>. Acesso em: 18 de jul. 2017.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente**: classes sociais na América Latina. 4ªEd. São Paulo: Global, 2009.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez: autores associados. 1989.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

FERRAZ. Esther de Figueiredo. Reforma Universitária. **Relatório do Grupo de Trabalho** Criado pelo Decreto nº 62.937/68.

FILHO, João Ribeiro dos Santos; CHAVES, Vera Lucia Jacob; MORAIS, Eduardo Silva de. Políticas de Financiamento do Ensino Superior Privado pela via de Renúncia Fiscal. In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais**. Maranhão. 2015.

FIORI, José Luis. **Consenso de Washington**. Rio de Janeiro: Centro Cultural Banco do Brasil, 04 de setembro de 1996. Palestra patrocinada pela Federação Brasileira de Associações de Engenheiros - FEBRAE.

FNDE. **Financiamentos concedidos – FIES**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fies-graduacao/mantenedora-e-ies/financiamentos-concedidos>> Acesso em: 20 de jul. 2017.

FNDE. Salário-educação. Acesso em: 07 de set.2017.

FRAZON, Sadi. Os acordos MEC-USAID e a reforma universitária de 1968 - as garras da águia na legislação de ensino brasileira. In: XII Congresso de Educação. **Anais**. Paraná. 2015.

FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FREITAS, Marcos C.; BICCAS, Marilene S. **História da educação no Brasil (1926-1996)**. São Paulo: Cortez, 2009.

FRERES, Helena; RABELO, Jackline; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. Governo e empresariado: a grande aliança em prol da educação para todos. In: JIMENEZ, Susana et. al. **Marxismo, educação e luta de classes**: pressupostos ontológicos e desdobramentos ídeo-políticos. Fortaleza: EDUECE, 2010, p. 33-60.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. 1984. Disponível em:<<http://www.portalconservador.com/livros/Milton-Friedman-Capitalismo-e-Liberdade.pdf>> Acesso: 20 de jul. 2017. 105p.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2010.

GAIO, Daniel M. A concepção de modernização na política de cooperação técnica entre o MEC e a USAID. **Dissertação** (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília. Brasília, 2008. 162 p.

GUIMARÃES, André Rodrigues; MELO, André Lins de; RAMOS, Fernando Alves. **O ensino superior Amapaense no contexto de expansão privado-mercantil**. 2015. Disponível em: <http://www.obeduc.uerj.br/arquivos/AnaisRedeUniversitas2705.pdf> Acesso em: 20 de out.2017.

GUIMARÃES, Cátia. **O lucrativo mercado da educação superior**. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz. 2013. Disponível em: <<http://www.epsvj.fiocruz.br>> Acesso em: 20 de out.2017.

GURGEL, Claudio; SOUZA, Rodrigo F. **Gestão Democrática e Serviço Social**: princípio e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016.

HARVEY, David. A teoria marxista do Estado. In: **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005, p.72-92.

HEGEL, Georg W. Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Tradução Orlando Vitorino. - São Paulo: Martins Fontes, 1997. (Clássicos).

HOBBS, Thomas. **Leviatã** ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil. Organizado por Richard Tuck. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOLLOWAY, Jonh. **Fundamentos Teóricos para uma Crítica de La Administración Pública**. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

IDADOS. Financiamento do ensino superior: FIES E PROUNI. **Boletim Idados da educação**. 2016.

KEYNES, John M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Os economistas. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos anos 90**. 2001. Disponível em: <<http://24reuniao.anped.org.br/tp.htm>>. Acesso em: 07 de set. 2017.

LEHER, Roberto. Crise universitária, crise do capital. **Margem Esquerda**. São Paulo, n.25, 2015, p. 27-35.

LEHER, Roberto. Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. In: **Revista Outubro**. Revista do Instituto de Estudos Socialistas, 1999, p. 19-30.

LEHER, Roberto. Educação pública como expressão das lutas sociais: dilemas nas lutas sindicais e dos movimentos sociais frente ao desmonte neoliberal da educação pública. **Revista Outro Brasil**, Vol. 1, 2005, p. 1 – 13.

LIBÂNIO, Gilberto de Assis. Um enfoque keynesiano sobre a credibilidade da política monetária. In: **Revista de Economia Política**. Vol.20, nº 04. 2000.

LIMA, Kátia R. S. Organismos Internacionais: o capital em busca de novos campos de exploração. In: Neves, Lucia M. W (Org.). **O empresariamento da educação**. São Paulo: Xamã, 2002, p. 41-63.

LIMA, Kátia. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. In: **Serviço Social e educação**. Coletânea Nova de Serviço Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 01-26.

LÚCIO, Clemente Ganz. **O ciclo recessivo do desemprego no mundo**. 2015. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2015/06/o-ciclo-recessivo-do-desemprego-no-mundo-2898.html>> Acesso em: 22 de jul.2015.

MAIA, Rosane de A. **Fundos previdenciários e o financiamento do desenvolvimento**: o papel dos fundos patrimoniais dos trabalhadores e dos fundos de pensão. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas, SP. 2003.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural. 1982.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência**. 1973. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>> Acesso em: 20 de out. 2017.

MARTINS, Carlos B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, 2009, p. 15-35.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. “Glosas Críticas Marginais ao artigo O Rei da Prússia e a Reforma Social. De um prussiano” In: **Práxis n. 05** – Belo Horizonte, Projeto Joaquim de Oliveira, out-dez. 1995.

MARX, Karl. Glosas Críticas Marginais ao artigo: “O Rei da Prússia e a Reforma Social. De um prussiano”. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, Karl. **Guerra civil na França**. Lisboa. Avante, 1983.

MARX, Karl. **O Capital** – Crítica da Economia Política. Livro I Tomo 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996a.

MARX, Karl. **O Capital** – Crítica da Economia Política. Livro I Tomo 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996b.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MEC. Secretaria de Educação Superior (SESu). **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192> Acesso em: 20 de out. 2017.

MELLO, Leonel I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: Weffort Francisco. **Os clássicos da Política**. São Paulo: Editora Ática, 2000. p. 79-110.

MENDES, Marcos. **A despesa federal em educação: 2004-2014**. Boletim Legislativo nº 26. Senado Federal. Brasília, 2015. 13p.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa de. Políticas econômicas e sociais na América Latina. In: **Temporalis** n.20, Brasília, 2010, p.11-30.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. A ordem da Reprodução sociometabólica do capital. In: **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002, p. 94- 132.

MÉSZÁROS, István. Como poderia o Estado fenecer?.In: **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002, p. 561 - 577.

MÉSZÁROS, István. Formas Mutantes do Controle do Capital. In: **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002, p.701- 726.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Brasil no PISA 2015**: Análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros. OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. — São Paulo: Fundação santillana, 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Notas Estatísticas** - Censo da Educação Superior. INEP. Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: metas e estratégias. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano Nacional de Educação (2014-2024)**: metas e estratégias. Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano decenal da Educação para todos (1993-2003)**. Brasília, 1993.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE**: biênio 2014-2016. Brasília. 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. [...] Em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental [...] Acesso em: 07 de set.2017

MORENO, Ana Carolina. Fies tem inadimplência em 49,8% dos contratos em fase de pagamento. **G1 Educação**. [online].08 de novembro 2016. Disponível em:< <https://g1.globo.com/educacao/noticia/fies-tem-inadimplencia-em-498-dos-contratos-em-fase-de-pagamento.ghtml>> Acesso em: 30 de jun. 2017.

MOTA, Vania C. da. Gerar capital social: tarefa da “educação periférica” segundo Banco Mundial. In: **Anais**. 6º Seminário do Trabalho. 2008. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/vaniacardosodamotta.pdf>> Acesso em: 23 de fev. 2015.

NASCIMENTO, Milton M. Rosseau: da servidão à liberdade. In: Weffort Francisco. **Os clássicos da Política**. São Paulo: Editora Ática, 2000. p. 187-246.

NETTO, Jose Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008. – (Biblioteca Básica de Serviço Social; v. 1).

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. **A Economia da Dependência Imperfeita**. São Paulo: Graal. 1977.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A Transformação da Educação em Mercadoria no Brasil. In: **Revista Educação e Sociedade**. vol. 30, n. 108, Campinas, 2009, p. 739-760. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 20 de out. 2017.

PINA, Fabiana. Acordo MEC-USAID: ações e reações (1966-1968). **Dissertação** apresentada à Faculdade de Ciências Letras de Assis. Universidade Estadual Paulista. 2011.

PINHEIRO, Vinicius C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. In: **Planejamento e políticas públicas** nº 12 - jun/dez de 1995.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa de metas do presidente Juscelino Kubitschek. **Serviço de documentação**. Rio de Janeiro, 1958.

PROUNI deve custar R\$ 1,27 bilhão em 2016 [...] Portal do G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>> Acesso em: 20 de out. 2017

RELATÓRIO DE GESTÃO FIES. Exercício 2016. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, 2017.

RELATÓRIO EAPES. Acordo MEC-Usaid. Ministério da Educação e Cultura. Rio de Janeiro, 1969.

RELATÓRIO MEIRA MATTOS. In: **Correio de Manhã**. Rio de Janeiro. 1968. Disponível em:
<http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_07&pagfis=94970&url=http://memoria.bn.br/docreader#> Acesso em: 20 de jan. 2017.

RIBEIRO, Renato J. Hobbes: o medo e a esperança: In: Weffort Francisco. **Os clássicos da Política**. São Paulo: Editora Ática, 2000. p. 51-78.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. Petrópolis: Vozes, 1986.

RUAS, Claudia Mara Stapani; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. Modelo de gestão da educação superior privada brasileira. In: **Rev. Inter. Educ. Sup.** v.2 n.3. Campinas, 2016, p. 461-479.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de Virtú. In: Weffort Francisco. **Os clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 2000. p. 11-50.

SALVADOR, Evilasio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSÚ, João. **Arrecadação de onde vem? E gastos públicos para onde vão?** São Paulo: Boitempo, 2007a. p. 79-92.

SALVADOR, Evilasio. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: **Capitalismo em crise: política social e direitos**. Ivanete Boschetti...[et al.] (Orgs.), São Paulo: Cortez, 2010b.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. In: I simpósio orçamento público e políticas sociais. **Anais**. 2012. Universidade Estadual de Londrina (UEL).

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

SALVADOR, Evilasio. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil? In: **Observatório da cidadania**. 2007b. p. 81-90.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. In: **Revista Pol. Públ.**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SANFELICE, José Luis. A UNE na resistência ao golpe de 1964 e à ditadura civil militar. In: **Rev. Simbio-Logias**. São Paulo. V. 8, n. 11, Dez/2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2011.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO. Ministério da Fazenda. **Diagnóstico FIES**. Brasília, 2017.

SENADO FEDERAL. A Desvinculação de Receitas da União (DRU) [...] Acesso em: 07 de set. 2017.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade Brasileira no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? In: **Revista Brasileira de Educação** nº 29. Rio de Janeiro, 2005.

SILVA, Andréia F. da. Conselho Nacional de Educação: de aparelho de Estado a agência de empresariamento do ensino superior. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002, p. 117-136.

SILVA, Maria Abádia da. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. In: **Linhas Críticas**, Brasília, 2005, p. 255-264.

SILVA, Romeu Adriano da. **Golpe Militar e adequação nacional à internacionalização capitalista** (1964-1984). Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/periodo_militar_> Acesso em: 24 de mar.2015.

SOARES, Laura T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOARES, Maria Clara C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3 Ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 15-40.

TAVARES, Maria Augusta. Acumulação, trabalho e desigualdades sociais. In: **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. CFESS. UNB. 2009.

TEIXEIRA, Anísio. **Ensino superior no Brasil**: análise e interpretação de sua evolução até 1969. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989. 186p.

TEIXEIRA, Francisco J. S. O neoliberalismo em debate. In: **Neoliberalismo e reestruturação produtiva** – as novas determinações do mundo do trabalho –

Francisco J. S. Teixeira e Manfredo Araújo de Oliveira (Org.). São Paulo: Cortez Editora, 1998, p. 195-252.

TONET, Ivo. **Prefácio** ao Glosas críticas marginais ao artigo O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano. Revista Práxis, n. 45. Belo Horizonte: Ed. Joaquim de Oliveira, 1995. p. 45-68.

UNESCO. **A UNESCO e a Educação na América Latina e no Caribe**. 1987-1997. Escritório Regional de Educação para América Latina e no Caribe. Chile, 1998.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**. Nova Delhi, 1993.

UNESCO. **Documento de Política para El cambio y El desarrollo em La Educación Superior**. França, 1995.

UNESCO. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação. Senegal – 26 a 28 de abril de 2000.