



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**JULIA MONTEATH DE FRANÇA**

**DA FILANTROPIA À “NOVA POLÍTICA”:  
INTERESSES E CONTRADIÇÕES DO DOMÍNIO DO CAPITAL SOBRE A  
EDUCAÇÃO NO BRASIL**

**Brasília – DF**

**2023**

**JULIA MONTEATH DE FRANÇA**

**DA FILANTROPIA À “NOVA POLÍTICA”:  
INTERESSES E CONTRADIÇÕES DO DOMÍNIO DO CAPITAL SOBRE A  
EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (PPGPS/UnB) como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior

**Brasília – DF**

**2023**

FF815f França, Julia Monteath de  
Da filantropia à "nova política": interesses e contradições  
do domínio do capital sobre a educação no Brasil / Julia  
Monteath de França; orientador Newton Narciso Gomes Júnior.  
- Brasília, 2023.  
248 p.

Tese(Doutorado em Política Social) -- Universidade de  
Brasília, 2023.

1. Estado. 2. educação básica. 3. classe dominante. 4.  
políticas sociais. 5. necessidades humanas básicas. I. Gomes  
Júnior, Newton Narciso, orient. II. Título.

**JULIA MONTEATH DE FRANÇA**

**DA FILANTROPIA À “NOVA POLÍTICA”:  
INTERESSES E CONTRADIÇÕES DO DOMÍNIO DO CAPITAL SOBRE A  
EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

**Aprovada em 21 de junho de 2023**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior  
(Orientador/Presidente – SER/UnB)

---

Prof. Dr. Edson Marcelo Hungaro  
(Membro titular/Externo ao Programa – FEF/UnB)

---

Profa. Dra. Silvana Aparecida de Souza  
(Membra titular/Externa à Instituição – CELS/Unioeste)

---

Profa. Dra. Silvia Cristina Yannoulas  
(Membra titular/Interna – SER/UnB)

---

Profa. Dra. Ada Kallyne Sousa Lopes  
(Membra suplente/Externa à Instituição – UFMG)

Para Limeira e Rejane,  
raízes que me ensinaram a sonhar.

## AGRADECIMENTOS

*“Caminhante, o caminho se faz ao caminhar.”* Esta tese é resultado de um esforço de cinco anos no doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, mas também de reflexões e vivências que extrapolam esse recorte. O trabalho, muitas vezes solitário, não teria sido possível sem tantas pessoas com quem pude compartilhar partes – maiores ou menores – dos meus caminhos tortos.

Foi um processo que atravessou algumas cidades, passou por muitas casas, sobreviveu a uma pandemia e resistiu em tempos difíceis até a uma mudança de hemisfério. Listar todas essas pessoas não seria factível, mas agradeço profundamente a cada uma delas pelas trocas e partilhas em nossos encontros, e também pelo respeito e pela compreensão quando o tempo era de ausência.

Contudo, algumas pessoas precisam ser nomeadas, pois suas contribuições foram fundamentais para esta pesquisa e a escrita desta tese.

Agradeço a Vinícius, não só pelo trabalho com os dados e pela leitura cuidadosa sempre que pedi, mas principalmente pelo companheirismo, pelas trocas, pelo apoio e pela compreensão, por segurar as pontas nos momentos de aperto e pelo respeito ao espaço que demandei, com muito amor.

Agradeço à minha família, mas em especial a Lillian, o Fernando e o Daniel, que são o chão que me permite o caminhar, não só pela guarida e pelo apoio quando foi preciso, mas pelo amor incondicional e por acreditarem sempre nos meus caminhos, mesmo quando eu tenho dúvidas. Por me ensinarem na prática a serenidade e firmeza necessárias para enfrentar os desafios, sem jamais perder a ternura.

Agradeço à Raquel, pelas revisões cuidadosas e carinhosas, quando este ainda era um projeto, e à Juliana, já com esta tese defendida. Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, pelas disciplinas fundamentais para a construção desta pesquisa, e aos colegas de pós-graduação, por compartilharem reflexões, discussões e aprendizados. À Domingas e ao Gustavo, pela paciência e disponibilidade para sanar as minhas dúvidas e me apoiar nos processos administrativos da universidade.

Em especial, agradeço aos companheiros do grupo do doutorado – Lúcio, Jorge, Marcelo, Maiara, Olívio e Juraildes – por fazerem leve a travessia em tempos tão pesados, pelas trocas, pelo olhar criterioso quando necessário, mas também pelas risadas e pela torcida sempre.

Ao Newton, com sua perspicácia e sagacidade de urso, não apenas por juntar o grupo, mas também por ter encarado ao meu lado o desafio de orientar o trabalho em um tema novo. Por transmitir em cada conversa a tranquilidade e segurança que muitas vezes me faltaram. Agradeço a leitura rigorosa e atenta, os conselhos e as conversas de amigo e a orientação com cuidado e afeto, mesmo em tempos tão complexos.

Ao professor Dr. Milton Pinheiro, pelas valorosas contribuições na banca de qualificação; ao professor Dr. Marcelo Húngaro, que fez parte do início e do final do meu doutorado, pela gentileza e disponibilidade sempre; à professora Dra. Ada Lopes, colega de turma, por ter aceitado ser suplente da banca de defesa; à professora Dra. Silvana Souza, pelas contribuições fundamentais na qualificação, mas também pela leitura atenta e cuidadosa para a banca de defesa; e, por fim, mas não menos basilar, à professora Dra. Silvia Yannoulas, que esteve presente nos mais importantes marcos deste processo, desde a seleção à banca de defesa, pelas contribuições precisas, pelas observações instigantes e pelos ensinamentos essenciais para este trabalho.

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo investigar e contribuir para a análise dos movimentos e avanços do capital sobre as políticas públicas para a etapa da educação básica no Brasil no início do século XXI. Partindo da observação de uma crescente participação de atores não estatais, especificamente de institutos e fundações empresariais, na elaboração de políticas públicas educacionais, buscou-se refletir sobre a relação entre Estado, classe dominante e educação. Para tanto, a análise realizada teve como recorte as políticas em nível nacional e seus atores-chave. Com base em uma perspectiva histórica, foi possível situar a expansão da atuação desses institutos e fundações empresariais nas dinâmicas de poder da classe dominante brasileira. Em sentido inverso à noção de uma educação *básica*, enquanto estratégia fundamental para a satisfação otimizada das necessidades humanas, central para o desenvolvimento da autonomia crítica e capacidade de agência, o projeto que vem sendo impulsionado por esses grupos se mostra caracteristicamente marcado pelo que chamamos aqui de *mínimos educacionais*. Tendo o início dos anos 2000 como um ponto de inflexão para o trabalho desempenhado por essas instituições, a pesquisa observou, a partir da experiência da Fundação Lemann, a modificação desse trabalho ao longo das primeiras décadas do novo século, deixando cada vez mais de lado a característica “filantrópica”, que marcava essa atuação até então, e assumindo suas intenções de influência na política eleitoral. De fato, entendendo que esse trabalho não é realizado de forma isolada, a análise não se limitou àquela fundação, observando também outras instituições que vêm se articulando a partir de sua órbita. Notadamente, a Fundação Estudar e a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, cujos trabalhos se mostraram chave para a estratégia que o empresariado vem tocando, de forma explicitamente organizada desde que os resultados das eleições de 2010 se confirmaram, e que vem sendo associada ao discurso da “nova política”. Na realidade, enquanto representantes dos interesses da classe dominante brasileira, o que se vê é a formação política de jovens para a defesa intransigente dos velhos interesses desse grupo. Para a educação, isso significa um concreto rebaixamento de seu significado social, a partir da contenção do gasto público na área ao mesmo tempo em que se difundem os processos de privatizações e a precarização da escola pública. Aprofundam-se, portanto, as desigualdades educacionais, uma das marcas fundantes do sistema dual de ensino tal como foi estruturado desde os anos 1930.

**Palavras-chave:** Estado; educação básica; classe dominante; políticas sociais; necessidades humanas básicas; mínimos educacionais.

## ABSTRACT

This work aimed to investigate and contribute to the analysis of the movements of the capital and its advances towards public policies for the basic education stage in Brazil at the beginning of the 21st century. Starting from the observation of the growing participation of non-state actors, specifically of business institutes and foundations, in educational public policy elaboration, an attempt was made to reflect on the relationship between the state, the dominant class, and education. To this end, the analysis focused on national policies and their key actors. From a historical perspective, it was possible to place the expansion of these institutes and business foundations activities within the Brazilian dominant class dynamics of power. In the opposite direction to the notion of *basic* education, as a fundamental strategy for the optimized satisfaction of human needs, central to the development of agency and critical autonomy, the project promoted by these groups may be marked by what we called *educational minimums*. Having the beginning of the 2000s as a turning point for the work carried out by these institutions, the research observed, based on the experience of the Lemann Foundation, how this work changed throughout the first decades of the new century, increasingly putting aside the “philanthropic” aspects that characterized this activity until then, and increasingly assuming its intentions to influence electoral politics. In fact, understanding that this work is not carried out in isolation, the analysis was not limited to that foundation, but also observed other institutions that have been articulating around its orbit. Notably, Estudar Foundation and the Political Action Network for Sustainability, whose works have proved to be key to the strategy that the business community has been playing, in an explicitly organized way since the results of the 2010 elections were confirmed, and that has been associated with the discourse of the “new politics”. In reality, as representatives of the Brazilian dominant class interests, we see the political formation of young people for the intransigent defense of this group old interests. For education, this means a concrete downgrading of its social meaning, based on the containment of public spending in the area at the same time that the process of privatization and precarization of public schools is spreading. As a result, educational inequalities have deepened, as one of the founding marks of the dual education system as it has been structured since the 1930s.

**Keywords:** State; basic education; dominant class; social policies; basic human needs; educational minimums.

## RESUMEN

Este trabajo tuvo como objetivo investigar y contribuir al análisis de los movimientos y avances de capital sobre las políticas públicas para la etapa de educación básica en Brasil a principios del siglo XXI. Partiendo de la observación de una creciente participación de actores no estatales, específicamente, de institutos y fundaciones empresariales en la elaboración de políticas públicas educativas, se intentó reflexionar sobre la relación entre el Estado, la clase dominante y la educación. Para ello, el análisis realizado se centró en las políticas a nivel nacional y sus actores clave. Con base en una perspectiva histórica, fue posible ubicar la expansión de las actividades de estos institutos y fundaciones empresariales en las dinámicas de poder de la clase dominante brasileña. En sentido contrario a la noción de educación *básica*, como estrategia fundamental para la satisfacción óptima de las necesidades humanas, central para el desarrollo de la autonomía crítica y la capacidad de agencia, el proyecto que han impulsado estos grupos se muestra característicamente marcada por lo que aquí llamamos *mínimos educativos*. Teniendo como punto de inflexión el inicio de la década del 2000 en el trabajo realizado por estas instituciones, la investigación observó, a partir de la experiencia de la Fundación Lemann, cómo este trabajo ha cambiado a lo largo de las primeras décadas del nuevo siglo, dejando cada vez más de lado el carácter “filantrópico” que caracterizó a esta actividad hasta entonces, y asumiendo sus intenciones de incidir en la política electoral. En efecto, entendiendo que este trabajo no se realiza de manera aislada, el análisis no se limitó a esa fundación, observando también otras instituciones que se han venido articulando desde su órbita. En particular, la Fundación Estudar y la Red de Acción Política por la Sostenibilidad, cuyos trabajos se han demostrado clave para la estrategia que el empresariado viene jugando, de forma explícitamente organizada desde que se dieron a conocer los resultados de las elecciones de 2010, y que ha sido asociada al discurso de la “nueva política”. En realidad, como representantes de los intereses de la clase dominante brasileña, lo que vemos es la formación política de jóvenes para la defensa intransigente de los viejos intereses de este grupo. Para la educación, esto significa una degradación concreta de su significado social, basado en la contención del gasto público en el área al mismo tiempo que se extiende el proceso de privatización y la precarización de las escuelas públicas. Por tanto, se profundizan las desigualdades educativas, una de las señas de identidad del sistema educativo dual así como se ha estructurado desde la década de 1930.

**Palabras clave:** Estado; educación básica; la clase dominante; políticas sociales; necesidades humanas básicas; mínimos educativos.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABEM</b>	Associação Bem Comum
<b>AE</b>	Ação Educativa
<b>AL</b>	Aliança Liberal
<b>ANDE</b>	Associação Nacional de Educação
<b>ANL</b>	Aliança Nacional Libertadora
<b>ANPEd</b>	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNCC</b>	Base Nacional Comum Curricular
<b>CAEd</b>	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
<b>CAQ</b>	Custo Aluno-Qualidade
<b>CAQi</b>	Custo Aluno-Qualidade Inicial
<b>CBE</b>	Conferência Brasileira de Educação
<b>Cedes</b>	Centro de Estudos Educação e Sociedade
<b>Cenpec</b>	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
<b>CFE</b>	Conselho Federal de Educação
<b>Cives</b>	Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania
<b>CLADE</b>	Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação
<b>CLP</b>	Centro de Liderança Pública
<b>CNDE</b>	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
<b>CNEA</b>	Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo
<b>CNEP</b>	Comissão Nacional do Ensino Primário
<b>CNI</b>	Confederação Nacional da Indústria
<b>CNPJ</b>	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
<b>CONAE</b>	Conferência Nacional de Educação
<b>CONED</b>	Congresso Nacional de Educação
<b>Consed</b>	Conselho Nacional de Secretários de Educação
<b>DRU</b>	Desvinculação de Receitas da União
<b>Enem</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>FEAC</b>	Federação das Entidades de Assistência Social
<b>FGE</b>	Formação do Gestor Escolar
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso

<b>Fiesp</b>	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
<b>FNDEP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
<b>FNE</b>	Fórum Nacional de Educação
<b>Fundeb</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
<b>Fundef</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>GSE</b>	Gestão para o Sucesso Escolar
<b>IAS</b>	Instituto Ayrton Senna
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>Ideb</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IGE</b>	Instituto de Gestão Educacional
<b>Inep</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>Inspere</b>	Instituto de Ensino e Pesquisa
<b>Ismart</b>	Instituto Social para Motivar, Apoiar e Reconhecer Talentos
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>LEC</b>	Liga Eleitoral Católica
<b>LSE</b>	<i>London School of Economics</i>
<b>Mare</b>	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cultura
<b>MinC</b>	Ministério da Cultura
<b>Mobral</b>	Movimento Brasileiro de alfabetização
<b>MPBC</b>	Movimento pela Base Nacional Comum
<b>MTIC</b>	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
<b>MTPE</b>	Movimento Todos Pela Educação
<b>NCAA</b>	<i>National Collegiate Athletic Association</i>
<b>OBM</b>	Olimpíada Brasileira de Matemática
<b>OBMEP</b>	Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas
<b>OPA</b>	Operação Pan-Americana
<b>OS</b>	Organizações Sociais
<b>PCB</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PDRAE</b>	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PMN</b>	Partido da Mobilização Nacional

<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PRN</b>	Partido da Reconstrução Nacional
<b>PSC</b>	Partido Social Cristão
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RAPS</b>	Rede de Ação Política pela Sustentabilidade
<b>Saeb</b>	Sistema Nacional de Educação Básica
<b>Secad</b>	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
<b>Senac</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
<b>Senai</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>SIPA</b>	<i>School of International and Public Affairs</i>
<b>SNE</b>	Sistema Nacional de Educação
<b>TRI</b>	Teoria da Resposta ao Item
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral
<b>UCLA</b>	Universidade da Califórnia
<b>UFJF</b>	Universidade Federal de Juiz de Fora
<b>Undime</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>URSS</b>	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
<b>USAID</b>	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>PARTE I EDUCAÇÃO E ESTADO: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO I: EDUCAÇÃO ENTRE O MÍNIMO E O BÁSICO .....</b>	<b>34</b>
<b>1 Do <i>mínimo</i> e do <i>básico</i> nos debates da Política Social .....</b>	<b>40</b>
1.1 Debates e controvérsias sobre a definição de necessidades humanas .....	42
1.2 O mínimo e o básico: oposição filosófica e histórica.....	49
1.3 Necessidades humanas básicas e os direitos de cidadania.....	54
1.4 O aprofundamento neoliberal e os direitos sociais .....	60
<b>2 EDUCAÇÃO BÁSICA E OS “MÍNIMOS EDUCACIONAIS”.....</b>	<b>66</b>
2.1 Autonomia básica a partir da perspectiva das necessidades humanas.....	68
2.2 O lugar da educação na otimização da satisfação das necessidades humanas básicas ...	74
2.3 Mínimos educacionais como um arranjo duradouro <i>do</i> e <i>para</i> o capital.....	79
2.4 Educação e autonomia crítica para o atendimento das necessidades humanas básicas..	85
<b>CAPÍTULO II: ESTADO, CLASSE DOMINANTE E PODER POLÍTICO NO BRASIL – MARCO CONCEITUAL E APROXIMAÇÃO HISTÓRICA .....</b>	<b>91</b>
<b>1 Estado, classe dominante e poder político: forma política e concretude ideológica</b>	<b>93</b>
1.1 Estado como especificidade capitalista .....	95
1.2 Estado e forma jurídica: limites da cidadania e da democracia sob a ordem do capital	100
1.3 Estado visível e poder político: arranjos em favor do capital.....	108
1.4 Estado ampliado: consentimentos, coerção e a construção de consensos .....	114
<b>2 Origem e formação do capitalismo no Brasil: traços fundamentais da burguesia brasileira .....</b>	<b>119</b>
2.1 Formação do capitalismo no brasil .....	123
2.2 Origem e características da burguesia brasileira .....	131
<b>PARTE II ENTRE O MÍNIMO E O BÁSICO: O DOMÍNIO DO CAPITAL SOBRE A EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....</b>	<b>141</b>
<b>CAPÍTULO III: DA FILANTROPIA À “NOVA POLÍTICA” – O PROJETO DA CLASSE DOMINANTE PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>142</b>
<b>1 Da centralização à descentralização: o “breve século XX” brasileiro e a educação .....</b>	<b>148</b>
1.1 Ascensão e queda de um projeto nacional-democrático: educação no início do breve século xx brasileiro .....	153

1.2	Crescimento, repressão e autoritarismo: educação na ditadura .....	160
1.3	Da Constituição Cidadã à LDB minimalista .....	166
<b>2</b>	<b>Da filantropia à ação política em rede: empresariado e a educação no início do século XXI.....</b>	<b>172</b>
2.1	FHC e a consolidação da lógica privada na administração pública.....	178
2.1.1	<i>A Educação sob a batuta de Paulo Renato Souza: delegação, regulação e avaliação</i>	185
2.2	Do governo à iniciativa privada: o projeto educacional da classe dominante brasileira .....	194
2.2.1	<i>Paulo Renato e Jorge Paulo: confluência de projetos</i> .....	199
2.3	Avanço empresarial, coalizões interessadas e a “nova política” .....	206
2.3.1	<i>Da filantropia à formação de redes: a classe dominante elege seus “líderes”</i> .....	209
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>221</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>236</b>

## INTRODUÇÃO

A educação de determinada sociedade reflete suas estruturas e remete às suas relações fundantes. O lugar dado à educação diz tanto sobre sua história quanto sobre os projetos que estão sendo construídos para o seu futuro. Olhar para a estrutura educacional do Brasil contemporâneo pode, por isso mesmo, jogar luz sobre relevantes aspectos de nossa organização enquanto coletividade e ajudar a pensar sobre os caminhos a serem trilhados adiante.

Por essa razão, em uma sociedade de organização capitalista, observar e identificar os movimentos históricos a partir das relações entre Estado, classe dominante e políticas educacionais, objeto desta tese, torna-se tarefa tão relevante quanto desafiadora. Para realizá-la, é preciso olhar para a realidade por meio de suas particularidades, articulando-as a partir de uma base teórica consistente que permita sua compreensão enquanto uma totalidade capaz de conservar “sua unidade integral”<sup>1</sup>.

Por meio da educação, os indivíduos podem se desenvolver, adquirindo e produzindo conhecimentos essenciais para interpretar criticamente a realidade na qual se inserem, o que, por sua vez, permite que façam comparações entre essa realidade e suas aspirações, ajam de modo a buscar aproximá-la de suas expectativas e, assim, modificá-la. A educação é, portanto, fundamental para a construção – ou não – da autonomia crítica e capacidade de agência dos indivíduos no âmbito de sua coletividade.

A autonomia básica, tanto quanto a saúde física, compõe o conjunto indivisível das necessidades humanas. Daí decorre que a educação é um direito básico e, portanto, que a política educacional é estratégia essencial para a garantia do atendimento pleno das necessidades humanas básicas. Essa compreensão é fundamental e inegociável, na medida em que se trata de um patamar elementar, objetivo e universal, que deve ser garantido a todas e todos a fim de atender às condições fundamentais para que cada indivíduo possa se desenvolver e viver uma vida com sentido.

Quando tratamos da educação nos dias de hoje, a escola tornou-se referência central. Nas palavras de Dermeval Saviani (2013, p. 745), essa sociedade contemporânea, caracteristicamente urbano-industrial, “erigiu a escola em forma principal e dominante de educação e advogou a universalização da escola elementar como forma de converter todos os indivíduos em cidadãos, isto é, em sujeitos de direitos e deveres”.

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por Fiódor Dostoiévski no prefácio do livro “Os Irmãos Karamazov”.

Como direito conquistado e potencialmente universal, a escola também serve para a formação da classe trabalhadora, constituindo condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício dos demais direitos (SAVIANI, 2013). Esse processo não anulou as diferenças que ainda persistem entre a educação dos diferentes grupos da sociedade, mas tampouco foi possível sem a permanente luta da classe trabalhadora para ter assegurados seus direitos básicos.

Nesse contexto, é comum atribuir à educação, garantida pelo Estado, uma dupla tarefa: a de preparação para o exercício profissional e a de preparação para a cidadania. Na prática, contudo, essa educação não é a mesma para todos.

De acordo com Saviani (2004, p. 10), temos no Brasil um quadro de déficit quantitativo e distorção qualitativa na etapa da educação básica causado por “um estímulo à descentralização traduzida na flexibilização, diferenciação e diversificação do processo de ensino, mas uma centralização do controle dos seus resultados”. Para o autor, “essas características permitem perceber que a política educacional que está sendo implementada acentua, pela via da diferenciação, as desigualdades educacionais”.

Como não poderia ser diferente, a política pública para a etapa da educação básica no Brasil, foco desta tese, hoje está centrada na educação escolar, objeto das diretrizes e bases da educação nacional, sendo obrigatória dos 4 aos 17 anos e organizada entre pré-escola, ensino fundamental e ensino médio. Contudo, ainda falta muito para que a educação se efetive, de fato, enquanto direito universal no Brasil:

importa distinguir entre a proclamação de direitos e a sua efetivação. A cada direito corresponde um dever. Se a educação é proclamada como um direito e reconhecido como tal pelo poder público, cabe a esse poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive. Eis porque se impôs o entendimento de que a educação é direito do cidadão e dever do Estado. E, para dar cumprimento a esse dever garantindo, em consequência, o direito à educação, os principais países se empenharam, a partir da segunda metade do século XIX, em implantar os respectivos sistemas nacionais de educação, erigidos no caminho efetivo para universalizar a escola básica. (SAVIANI, 2013, p. 745).

Alguns autores destacam duas principais visões de educação antagônicas em disputa no Brasil nas últimas décadas: uma, privatista e privatizante, cuja formação se volta para as demandas do mercado de trabalho, e outra, democrática e socializante, em que a formação busca focar nas necessidades humanas (BOLLMANN; AGUIAR, 2016; BRZEZINSKI, 2010).

Apesar da predominância da primeira em relação à segunda na história do país, muitas foram as conquistas no campo da democratização da educação, graças às lutas das organizações e dos movimentos sociais, dos sindicatos, das universidades, das mobilizações

estudantis e das comunidades escolares pelo menos desde o início do século XX, quando tivemos, ainda nos anos 1930, o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova.

Para realizar uma análise das políticas educacionais no Brasil, contudo, é preciso olhar para o Estado e sua atuação no processo histórico. Esta tese parte da compreensão de que essa atuação apenas pode ser entendida em meio ao “terreno de luta de classes, e suas decisões expressam o poder destas classes de impor suas demandas. No Brasil, estas relações expressam, também, traços das heranças do passado e o vínculo de dependência em relação aos interesses imperialistas” (BRETTAS, 2020, p. 155).

Nesse sentido, o problema desta pesquisa se localiza justamente no projeto da classe dominante e na sua influência sobre as políticas educacionais para a etapa da educação básica no Brasil. Trata-se, segundo as categorias que foram utilizadas ao longo do trabalho, da relação entre o domínio econômico e o domínio político ou, de outra forma, da relação entre o Estado visível e o Estado invisível no campo das políticas educacionais.

Jaime Osório (2014) aponta para o fato de que, no exercício de observação do Estado, a depender dos recortes que fazemos, algumas características, e mesmo atores, podem parecer mais ou menos perenes. Foi intenção deste trabalho apresentar importantes mudanças e, ao mesmo tempo, chamar a atenção para certas permanências, ainda que relativas, que atravessam o processo histórico recente. Dessa forma, três recortes se fazem chave: temporal, espacial e de sujeitos.

Em relação ao primeiro recorte, temporal, pretendi centrar a análise das formas que essa influência vem assumindo no início do século XXI. Nesse sentido, coloquei como marco inicial desse novo momento histórico para a educação no Brasil a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996. Isso porque trata-se do momento inicial de uma série de importantes mudanças nas relações do Estado com as políticas sociais e entre estes e o setor privado. Encerrei a análise em 2018, tendo como marco as eleições daquele ano e seus desdobramentos.

No que diz respeito ao segundo recorte, espacial, apesar de ter nas experiências diversas de casos concretos das escolas públicas das redes estaduais e municipais o princípio e o fim desta pesquisa, minha análise esteve centrada em uma perspectiva nacional: as estratégias que estão sendo utilizadas para que o projeto da classe dominante para a etapa da educação básica no Brasil venha transpassar as políticas públicas de educação em nível nacional. Nessa perspectiva, o poder público federal torna-se espaço privilegiado de análise a partir de sua interação entre o Executivo e o Legislativo.

O terceiro e último recorte está também associado a esse aspecto, ainda que não se limite a ele. De fato, para analisar a atuação do Estado visível, chamo atenção nesta tese para a centralidade de observarmos as dinâmicas entre o que Osório (2014) chamou de classe hegemônica no bloco no poder, a frente de poder e a classe reinante. Ou seja, é preciso olhar para quem de fato opera o aparato estatal, a classe reinante, mas não se pode perder de vista as relações entre esta e as dinâmicas de poder no interior da classe dominante.

Assim, além dos representantes públicos estritamente, procurei focar a análise nos principais atores que vêm encabeçando a defesa do projeto da classe dominante para a etapa da educação básica neste início de século. Isso implicou olhar para a atuação do setor privado e, em especial, para o empresariado brasileiro, uma vez que este período é marcado caracteristicamente pela hegemonia do capital financeiro no bloco no poder.

Para tanto, a partir do início dos anos 2000, centrei a análise na atuação dos institutos e fundações ligados ao setor empresarial e bancário. Isso porque, até a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em nível nacional, o projeto da classe dominante vinha sendo sustentado pelo próprio grupo à frente do Ministério da Educação, ou seja, havia uma coincidência harmônica entre as diversas partes do poder político. Com a perspectiva de governos mais comprometidos com pautas sociais, a classe dominante viu a necessidade de inovar em suas estratégias para garantir que seu projeto pudesse avançar.

Os institutos e fundações empresariais assumiram, portanto, o protagonismo nessa nova estratégia. Para realizar esta análise, optei por partir da observação de uma instituição específica: a Fundação Lemann. Não pretendi esgotar o exame de sua organização ou atuação e tampouco almejei, a partir desta análise, apresentar uma síntese histórica que explicasse toda a realidade educacional brasileira atual. Na realidade, identifiquei nesta instituição uma série de características que podem apontar para esses novos rumos que estão sendo tomados pelas representações da classe dominante no aparato estatal.

Se, antes, esses institutos e fundações empresariais tinham como foco uma atuação que muitos identificavam como “filantropia empresarial”, a despeito dos interesses de mercado que essa participação ensejava desde o princípio, a partir do início do novo século, as estratégias vão ser alteradas e a Fundação Lemann, criada justamente em tal momento, é uma das instituições que assume a dianteira desse processo. Assim, procurei identificar, em traços gerais, algumas das principais marcas da nova forma de ação assumidas por esses grupos, que alguns autores chamam de “nova filantropia” (AVELAR; BALL, 2019).

Cada vez menos essa atuação é realizada a partir de um esforço único, por isso mesmo, não limitei a observação à Fundação Lemann, buscando instituições e pessoas que

trafegam em sua órbita, como é o caso da Fundação Estudar e da Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS). Esse processo, é importante ressaltar, envolve ligações e vínculos tanto no nível individual quanto no nível institucional. Por essa razão, procurei destacar alguns dos nós que compõem essa intrincada teia de relações.

Evidentemente, esse não é um fenômeno exclusivo brasileiro. Para descrever esse conjunto de atores, Luiz Carlos Freitas utiliza o termo “reformadores empresariais da educação”, em tradução criado ao termo cunhado pela pesquisadora americana Diane Ravitch (2011), “*corporate reformers*”, que designa uma:

coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores alinhados com a ideia de que o modo de organizar a iniciativa privada é uma proposta mais adequada para ‘consertar’ a educação americana, do que as propostas feitas pelos educadores profissionais. (FREITAS, 2012, p. 380).

De fato, o projeto para a educação desses institutos e fundações, identificados como “braços sociais de grupos empresariais” (ADRIÃO, 2022, p. 67), está fundamentalmente centrado na noção gerencial do Estado, característica do modelo neoliberal. Não à toa, esse projeto foi incorporado sem maiores restrições a partir dos anos 1990 e com especial requinte no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) por meio do Ministério da Educação, sob o comando de Paulo Renato Souza.

Tais institutos e fundações empresariais formam parcerias por todo o país, nos distintos níveis federativos, influenciando as políticas educacionais dos estados e municípios, bem como as políticas federais de educação. Inicialmente, o foco estava fortemente centrado na elaboração de apostilas e materiais didáticos e pedagógicos que, por vezes, eram suficientes para direcionar as práticas de sala de aula. Contudo, nesse novo contexto, essa atuação vai gradativamente se voltando para a influência e orientação dos próprios sistemas de ensino público.

Os governos, em todos os níveis, cada vez mais amarrados do ponto de vista fiscal, acabam “terceirizando” – sem necessariamente terceirizar, oficialmente – a elaboração das políticas educacionais a essas instituições com base nas inúmeras parcerias estabelecidas. De fato, a atuação desses institutos e fundações vai corroendo por dentro, por meio de novas formas de privatização<sup>2</sup> e precarização, os sistemas públicos de ensino (ADRIÃO; VENCO, 2002).

---

<sup>2</sup> Conforme sintetiza Theresa Adrião (2022, p. 21-22), “consideramos que a privatização da educação se verifica em três dimensões: pela transferência da gestão educação para o setor privado, corporativo ou não; pela transferência da elaboração e operacionalização de currículos e insumos curriculares para corporações privadas

A intimidade dessas instituições com o poder público é tamanha a ponto de, além de seus projetos serem incorporados pelas políticas públicas, seus representantes transitam entre altos cargos nesses institutos e fundações e funções públicas nos Ministérios, governos estaduais e municipais – ocupando ora um, ora outro, mas mantendo a representação dos dois lados.

O peso que a escola pública tem no Brasil atual, ainda que a educação ofertada esteja cada vez mais longe de ser *básica* e mais próxima de ser *mínima*, como argumento ao longo desta tese, faz com que as políticas públicas de educação sejam foco privilegiado dos interesses econômicos. De fato, a estrutura dos sistemas de ensino, particularmente estaduais e municipais, é grande e mobiliza relevantes, ainda que insuficientes, montantes de recursos públicos.

A educação básica pública hoje responde por mais de 80% das matrículas no país e está majoritariamente sob responsabilidade dos estados e municípios, uma vez que a rede federal representa menos de 1% das matrículas nas redes públicas. De acordo com os dados de 2018 disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do total de 48.455.867 matrículas na educação básica, o sistema público era responsável por 39.460.618, e a rede federal respondia por apenas 411.078 matrículas<sup>3</sup>.

Com o apoio da mídia hegemônica e a associação com alguns pesquisadores e políticos que assumem o discurso desse grupo, os institutos e fundações empresariais não apenas fazem recomendações ou investimentos na área: sua atuação visa influenciar diretamente a escola pública e as políticas públicas de educação no país. Para isso, se apropriam de bandeiras históricas da luta pela educação democrática e popular, se organizam em coalizões com a pretensão de substituir os movimentos sociais e seus representantes têm ocupado importantes cargos públicos nos diferentes níveis da federação.

Apesar de termos aprovado um Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024 com uma série de conquistas por parte do movimento democrático, a maior pauta que caminhou desde então foi a da reforma curricular, agenda desses grupos empresariais. E, como apresento aqui, a proposta avançou seguindo os interesses de seus representantes, culminando na aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da educação infantil e ensino fundamental, em 2017, e do ensino médio, em 2018. Sistemáticamente vimos a educação pública ser minimizada em todas as suas dimensões.

---

ou setores não lucrativos e, por último, pelo aprofundamento da privatização da oferta educacional, por meio da ampliação de políticas de *choice* e formas de subsídio público a provedores privados”.

<sup>3</sup> Dados do Censo Escolar 2018. Disponíveis em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/consulta-matricula>. Acesso em: 24 abr. 2023.

A despeito dessas conquistas, o movimento empresarial viu ao longo desse processo, com as repetidas vitórias do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições nacionais, que precisaria atuar de forma mais incisiva por meio do aparato estatal para evitar reveses causados pelas oscilações eleitorais. Os governos FHC dedicaram muito de sua capacidade de articulação no Congresso Nacional para fazer avançar o projeto empresarial de educação no Brasil, os governos Lula, ainda que tenham incorporado esse projeto, se utilizaram de mecanismos mais diretos e unilaterais, como os decretos presidenciais. Quando Dilma Rousseff chegou ao poder, o processo ficou ainda mais penoso e truncado.

De fato, desde as eleições de 2010, que levaram Dilma à presidência da República, esse grupo já estava se mobilizando para ocupar espaços institucionais de maior poder. Com a derrota nessas eleições, tem início uma movimentação para a formação de lideranças, vinculadas aos interesses empresariais, para ocupar cargos eletivos. Esse novo encaminhamento se reveste de um discurso de “renovação política”.

Aproveitando o impulso dos movimentos de junho de 2013, que eclodiram sustentados em demandas contra a precarização das políticas de mobilidade urbana, saúde, previdência e educação, e depois foram capturados por pautas conservadoras e reacionárias, os grupos empresariais investiram na disseminação desse discurso. De fato, evidências posteriores foram capazes de ligar o financiamento direto das novas organizações de direita, que pediam o *impeachment* de Dilma e falavam em uma “nova política”, a alguns desses mesmos institutos e fundações empresariais<sup>4</sup>.

Marina Avelar Maia (2018, p. 42, tradução livre da autora) reflete que, em países que não tiveram um estado de bem-estar social estruturado de forma semelhante àquele observado na Europa, “as preocupações, debates e perigos relacionados à participação de empresas e organizações filantrópicas na governança da educação são diferentes e, talvez, mais intensas em contextos como o brasileiro, em contraste com os (assim chamados) países ocidentais”<sup>5</sup>.

Nesta tese, busquei compreender a atuação desses institutos e fundações empresariais, enquanto representantes dos interesses da classe dominante, no processo histórico de desenvolvimento dependente brasileiro. Da mesma forma, procurei refletir sobre os impactos dessa atuação na política pública de educação e no próprio lugar da educação na sociedade brasileira.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.telesurenglish.net/analysis/Are-the-Koch-Brothers-Behind-Brazils-Anti-Dilma-March-20150313-0001.html>. Acesso em: 24 mar. 2023.

<sup>5</sup> Trecho original: “the concerns, debates and dangers regarding the participation of business and philanthropic organisations in the governance of education are different and, perhaps, more intense in contexts like the Brazilian one in contrast to (so-called) Western countries”.

Para compreender a dimensão e as implicações da ingerência dos interesses privados sobre o sistema de educação no Brasil, é preciso compreender o próprio processo de estruturação da educação no país. Assim, coloca-se o primeiro desafio desta tese, qual seja, o de compreensão das particularidades contemporâneas brasileiras a partir da articulação de suas diversas determinações históricas, entendidas aqui como uma totalidade dinâmica.

Enquanto política social e, portanto, pública, a educação é atravessada pelas contradições e lutas que são travadas de forma privilegiada no âmbito do Estado. Com isso, quero dizer que a educação no Brasil precisa ser pensada dentro da própria lógica de funcionamento do Estado brasileiro – o que implica considerar as relações de classe que o sustentam e o orientam.

A educação, por outro lado, apenas é realizada na concretude das experiências cotidianas e, por essa razão, é conformada pelas particularidades históricas do contexto em que acontece. Isso também quer dizer que, considerando que as condições e o contexto social delimitam as possibilidades de ação humana, as pessoas localizadas em distintas posições da organização social podem assumir papéis fundamentais para a definição do próprio espaço dado às disputas, em especial, dentro da estrutura estatal. De fato, conforme procurei apontar aqui, torna-se relevante observar a atuação de pessoas que ocupam distintas posições dentro e fora do aparato estatal, sempre vinculadas à classe dominante e, mais especificamente, ao projeto hegemônico no interior desta.

No âmbito desse projeto, a educação tem lugar de destaque. Não apenas para a formação de futuras gerações da classe trabalhadora já moldadas a partir das medidas necessárias ao neoliberalismo – ainda que essa seja uma consequência importante e desejada na medida em que sustenta a educação enquanto critério de distinção de classe –, mas principalmente para que assegurem o acesso privilegiado do setor financeiro e rentista ao fundo público. Nesse sentido, faz parte da estratégia a orientação das políticas públicas, e em especial as políticas sociais, a partir da lógica empresarial.

Assim como as demais políticas sociais no Brasil, também a educação foi atingida pela Emenda Constitucional nº 95, aprovada em 15 de dezembro de 2016, no governo de Michel Temer, que contava com o apoio aberto de boa parte da elite empresarial brasileira. O golpe jurídico-institucional que o levou à presidência foi o movimento inicial de um ato que chegaria em seu ápice com a eleição de Jair Bolsonaro à presidência da República, em 2018.

Nessas mesmas eleições, também chegaram novos nomes aos Poderes Legislativo, Federal e Estadual, formando o que chegou a ser chamada de “bancada da Lemann”<sup>6</sup>, em referência à associação dos eleitos com a Fundação de Jorge Paulo Lemann. São deputados egressos dos programas de bolsas associados às fundações do empresário e que passaram pela formação da RAPS. Além disso, apesar de terem se filiado a partidos distintos para a candidatura, também são filiados a organizações que alegam buscar a renovação política e tendem a priorizar a pauta da educação. Por essa razão, tentam emplacar a alcunha de “nova política”.

De acordo com André Régis, Aline Santa Cruz, Myllena Santos e Renato Hayashi (2018), uma conjunção de fatores, como a descrença nos políticos e a crise de representação do sistema partidário, somadas ao contexto da Operação Lava Jato da Polícia Federal, levaram ao surgimento dessas organizações, sustentadas por financiamento privado, entre as quais “destacam-se o Acredito, Agora!, Bancada Ativista, Brasil 21, Livres, MBL, RAPS e RenovaBR. Em comum, todos buscam mudar a política atual e reconectá-la com os cidadãos, porém de maneiras distintas” (RÉGIS et al., 2018, p. 10).

Esses novos parlamentares vêm reforçar a articulação no Congresso Nacional pelos projetos associados à agenda dos reformadores empresariais da educação, o que ficou evidente, por exemplo, no processo de discussão sobre o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), entre 2019 e 2020.

De acordo com o relatório apresentado pela deputada Dorinha Rezende<sup>7</sup>, estavam entre as demandas dos representantes do projeto empresarial para a educação uma menor complementação da União aos recursos do Fundo, a retirada do Custo Aluno-Qualidade (CAQ)<sup>8</sup> e também a incorporação do modelo de *vouchers* à proposta do Fundo. Essas reivindicações já vinham sendo feitas publicamente por coalizões empresariais.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/05/22/com-trajetoria-parecida-deputados-associados-a-lemann-divergem-na-politica.htm> e <https://www.istoedinheiro.com.br/os-candidatos-de-lemann/>, <https://www.brasil247.com/brasil/deputados-da-bancada-de-lemann-convocam-coletiva-para-justificar-infidelidade-partidaria>. Acesso em: 18 set. 2020.

<sup>7</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1862016&filename=PRL+2+PEC01515+%3D%3E+PEC+15/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1862016&filename=PRL+2+PEC01515+%3D%3E+PEC+15/2015). Acesso em: 12 out. 2020.

<sup>8</sup> A definição de um custo por aluno para a garantia da qualidade da educação está prevista tanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 quanto no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024. Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o “CAQ avança em relação ao padrão mínimo, pois considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, posicionado como 6ª economia do mundo. Assim, o CAQ é o padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais”. Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caq/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

No texto final, aprovado em agosto de 2020, ainda foi incorporada uma emenda proposta pela deputada Tabata Amaral segundo a qual parte da participação da União deverá ser direcionada às redes com melhoria na gestão educacional e nos indicadores de atendimento escolar e aprendizagem.

Como se vê, um grupo restrito de pessoas em posições estratégicas dentro e fora da estrutura do Estado vem impondo uma visão de educação consoante com a lógica empresarial privada, centrada no discurso da eficiência das políticas públicas em detrimento da gestão democrática e socialmente justa. Essa visão vem sendo reforçada por especialistas, cujas vozes são privilegiadas por meio de um processo vertical e pouco participativo de produção de políticas, que pouco espaço abre para ouvir a comunidade educacional.

O foco desta pesquisa reside justamente nos interesses e contradições do domínio do capital sobre a educação no Brasil e, para abordá-lo, busquei analisar as mudanças e os arranjos de força no interior do Estado, observando os projetos em disputa. Está no centro dessa discussão a relação entre Estado e educação, os movimentos históricos e as consequências da presença da ideologia do capital no próprio significado do que é educação no contexto social, político e econômico recente no país.

A partir dessa inquietação, foi formulada a pergunta que orientou a pesquisa: por que se tem expandido a atuação de institutos e fundações empresariais sobre as políticas públicas de educação no Brasil nesse início de século XXI? Diante dessa pergunta, a seguinte hipótese foi formulada: por intermédio da atuação dos institutos e fundações empresariais, a classe dominante, sob a hegemonia do capital financeiro, vem ocupando posições estratégicas no aparato estatal de modo a impor sua agenda para a etapa da educação básica no país.

O trabalho aqui proposto, portanto, teve como objetivo geral investigar e contribuir para a análise dos movimentos e avanços do capital sobre as políticas públicas para a etapa da educação básica no Brasil no início do século XXI. Para tanto, foram desenhados os seguintes objetivos específicos: (1) analisar, a partir de uma perspectiva histórica, as mudanças na correlação de forças no interior da classe dominante e seus impactos sobre as políticas públicas educacionais; (2) identificar os principais traços e características do projeto da classe dominante para a etapa da educação básica no Brasil; (3) apontar as estratégias utilizadas pelo bloco no poder para fazer avançar esse projeto a partir do interior do aparato estatal; e (4) debater a implicação dessas dinâmicas sobre o direito básico à educação e seu lugar na sociedade brasileira atual.

A participação crescente dos institutos e fundações empresariais e a incorporação do projeto da classe dominante na agenda das políticas públicas de educação no Brasil

certamente não podem ser compreendidas a partir de uma observação superficial da realidade: é preciso ter em mente que as dinâmicas sociais por trás desse fenômeno são multidimensionais e envolvem uma série de disputas e interesses que não são necessariamente homogêneos, contínuos ou explícitos.

De fato, torna-se tarefa primordial compreender a sociedade de classes, desvelando os processos pelos quais o capital produz e se reproduz a partir de uma perspectiva crítica acerca de suas dinâmicas. Para tanto, o método se torna central, pois partimos necessariamente das expressões visíveis do fenômeno social, enquanto aspecto primeiro que se apresenta e com o qual temos contato, para buscar compreender suas determinações concretas.

O processo exige reflexão contínua e permanente, em trânsito de sentido duplo, da parte para o todo, ou seja, do singular para o universal, e também o inverso. O diálogo se faz justamente na imbricação da teoria com o método. Isso porque “‘a existência real’ e as formas fenomênicas da realidade”, como coloca Karel Kosik (1976, p. 14, grifos do autor), “são diferentes e muitas vezes absolutamente contraditórias com a *lei* do fenômeno, com a *estrutura* da coisa e, portanto, com o seu núcleo interno *essencial* e o seu conceito correspondente”.

O desafio se coloca justamente na identificação das ligações entre o objeto enquanto manifestação fenomênica de sua essência, sendo esta sua conexão com a realidade concreta. O trabalho, portanto, está na tentativa de indagar e descrever o objeto de modo a ser possível captá-lo enquanto fenômeno para identificar como a realidade concreta se expressa e, ao mesmo tempo, se esconde por meio dele. Em síntese, “a realidade é a unidade do fenômeno e da essência” (KOSIK, 1976, p. 16).

O problema, então, deve ser analisado a partir de suas manifestações fenomênicas, suas expressões mais aparentes, mas não pode se limitar a elas, pois é preciso compreender a substância que o compõe. O trabalho da pesquisa científica envolve necessariamente uma análise que ultrapasse as dinâmicas visíveis e que encontre as conexões entre essas e a forma-essência que as sustentam. A compreensão dos fenômenos que perfazem a realidade perpassa pela identificação das estruturas que lhe atravessam e dão forma.

Entretanto, o trabalho não se encerra nesse movimento. A observação da realidade concreta, em sua totalidade e com suas contradições, precisa compreender suas estruturas, mas também o movimento histórico, enquanto processo vivo, fruto de transformações que vêm, por sua vez, da ação humana. De fato, analisar a educação, enquanto objeto multifacetado, demanda compreender que sua forma e conteúdo são, sobretudo, processos históricos e, portanto, estão permanentemente em construção-desconstrução.

Não é possível, pois, pensar na educação enquanto algo rígido e estanque, mas apenas a partir de uma perspectiva que dê conta de abarcar sua fluidez e transmutações. Para dar conta de tal tarefa, é preciso que o caminho a ser seguido esteja bem definido e adequado aos desafios aqui propostos. É a partir da definição do problema e dos objetivos da pesquisa, e da identificação das contradições que lhes são próprias, é possível reconhecer o método de trabalho.

Da mesma forma que o ponto de partida da análise deve ser necessariamente a realidade material, o contato imediato, mas não deve se limitar a ele, privilegiando, assim, o exercício de ultrapassar a superfície do fenômeno para buscar captar sua essência, também o olhar crítico da teoria social não pode, por certo, se encerrar na abstração. Nesse sentido, é central observar o objeto em sua dinâmica do real, fundamentalmente associado a seu caráter histórico.

A totalidade concreta é complexa, dinâmica e contraditória, não podendo ser explicada pela simples adição das partes que a compõem, mas essencialmente na conexão entre essas partes em uma estrutura trançada que, em seu movimento, se combina e se articula conformando uma totalidade maior que compõe o próprio tecido social.

Essas interações se expressam na vida cotidiana de forma mediada por diversos níveis e estruturas de complexidade, de modo que sua forma, ao mesmo tempo contraditória e dinâmica, não transparece de forma imediata nas relações sociais. O que se mostra prontamente a um primeiro olhar sobre a realidade social, portanto, é seu lado mais simples, de maneira que a complexidade da realidade não se apresenta aparente ao olhar corriqueiro ou cotidiano.

Essa é a face que interage a partir dos sentidos e é justamente o método científico que nos permite romper com a aparência do objeto de pesquisa que, para Kosik (1976), se expressa na pseudoconcreticidade, por sua vez constituída pelos fenômenos manifestados no movimento do real, sem mediações, conexões, contradições ou historicidade. As relações costumeiras ocultam a complexidade dessas relações, descontextualizando e fragmentando a própria experiência ordinária a tal ponto que os fenômenos e seus desdobramentos são observados como independentes e mesmo naturais.

O caminho da investigação tem como tarefa primeira e fundamental justamente encarar o objeto de pesquisa, sob a luz do instrumental teórico, a fim de observar sua estrutura e dinâmica, sua forma em si. A partir daí, a investigação deve perseguir e ultrapassar a forma mesma como o objeto se apresenta na realidade, revelando suas mediações e contradições

inerentes. Faz parte do processo o trabalho de desconstrução e reconstrução desse objeto a partir da leitura e das reflexões resultantes da investigação.

Nas palavras de Pierre Bourdieu, Jean-Claude Chamboredon e Jean-Claude Passeron (2004, p. 58), para avançarmos na construção do conhecimento aproximando as realidades envolvidas, é necessário “instaurarmos a dialética que leva às construções adequadas pelo confronto metódico de dois sistemas de pré-construções”, quais sejam, o da pesquisadora e o de seu objeto. Também para isso o método é fundamental.

O método auxilia na apreensão do objeto e, na medida em que este é fundamentalmente histórico e, portanto, dialético, o método também o deve ser. A pesquisa, então, tem como ponto de partida a própria materialidade cotidiana e, nesse sentido, o método, enquanto caminho de pesquisa, joga luz sobre a perspectiva de onde a pesquisadora observa essa realidade. Como bem colocado por Vieira (2007, p. 149):

Não existe o método, mas os métodos. Assim como também não existe a política social, mas as políticas sociais. Admite-se a existência de um método quando se segue determinado “caminho”, uma trajetória teórica, buscando atingir um fim antecipadamente colocado, em geral o exame de certo objeto. Qualquer método se opõe ao mero acaso, porque o método representa sobretudo uma ordenação, uma sistematização intelectual, expressa através de um conjunto coerente de leis, categorias e conceitos. Um método consiste num “caminho” que pode levar a outros “caminhos”, alcançando o fim proposto e também vários fins não indicados, certamente inatingíveis por meio do acaso. Métodos distintos acarretam diferentes entendimentos do significado de política social.

A pesquisa aqui apresentada partiu, concretamente, da identificação da relação política entre Estado e educação, e de uma crescente participação de atores não estatais nessa relação. Por meio de sucessivas aproximações, procurei compreender suas determinantes estruturais e dinâmicas, bem como seus desdobramentos na realidade social concreta.

As dinâmicas históricas são diversas, envolvem uma série de atores, instituições e relações que também se desenvolvem ao longo do tempo. O direito à educação que temos hoje, como apresentado acima, não é rígido, mas uma construção social que reflete as condições concretas de seu momento histórico.

Importante pontuar, ainda, o desafio de se encarar o movimento desses processos não como leis ou a partir de uma perspectiva teleológica, mas compreender o movimento histórico com base na realidade social concreta que se desenvolve a partir de suas próprias contradições. Segundo Natalia de Souza Duarte (2012, p. 87):

Muitas disputas ocorreram até que conseguíssemos escapar da percepção monolítica e funcionalista da realidade e considerá-la passível de tensões diacrônicas do real. A partir do paradigma marxista, a ciência social se pensa criticamente e concebe a realidade social em movimento, formação e transformação. Nesse sentido, a

realidade social é alheia e interna à reflexão; e teoria e prática estão constantemente engendrando-se e se impondo.

É fundamental, portanto, que o método seja capaz de captar o movimento histórico e seus processos estruturais, pressupondo “a adoção de um procedimento que dê conta do todo e das suas partes, seus movimentos de interações para transformar o que é percebido em um novo estado” (GOMES JUNIOR, 2007, p. 44). Os desafios, então, começam a se desenhar. Para enfrentá-los, é importante apresentar também aqui os instrumentos considerados adequados à tarefa.

A metodologia traduz o caminho do pensamento no sentido da concreticidade do objeto, por sua vez, imerso na realidade. Ela precisa dialogar com a teoria de modo a articular o conteúdo, ao mesmo tempo com o exercício da reflexão e com o próprio objeto observado. Nesse sentido, a metodologia abarca, em si, “a concepção teórica escolhida para análise dos fenômenos, o potencial criativo e intuitivo do pesquisador como, também, um conjunto de técnicas e instrumentos que permitem o desvelamento da realidade em suas relações contraditórias e complexas” (SIQUEIRA, 2022, p. 31).

Como uma pesquisa de caráter eminentemente qualitativo, parte-se de pressupostos epistemológicos que deverão caracterizar o trabalho realizado. Recorre-se a Dulce Maria Tourinho Baptista (1999, p. 35-36) para sintetizá-los:

A realidade é uma construção social da qual o investigador participa. Os fenômenos são compreendidos dentro de uma perspectiva histórica e holística – componentes de uma dada situação estão inter-relacionados e influenciados reciprocamente, e se procura compreender essas inter-relações em um determinado contexto. O pesquisador e o pesquisado estão em interação em um processo multidirecionado no qual há ampla interação entre o sujeito e o objeto de conhecimento. Os valores estão presentes no processo de investigação. A lógica é conceptual. O raciocínio é dedutivo. O processo de conhecimento se dá em um *continuum* com associações, dissociações, construções nas próprias interpretações, procurando compreender a causalidade, a realidade e o mundo. Há emergência das contradições e o conhecimento se funda na própria ação. Há uma preocupação hermenêutica – no significado que os sujeitos dão a sua vida.

Apesar de se tratar, como colocado acima, de uma pesquisa de caráter qualitativo, devo reforçar que utilizo este termo não para opor ao trabalho quantitativo: como também colocado por Baptista (1999, p. 34, grifos da autora), trata-se aqui de uma questão “de *ênfase* e não de exclusividade e/ou divergência”. Nas palavras de Antônio Chizzotti (1991, p. 34):

Para muitos autores, a pesquisa quantitativa não deve ser oposta à pesquisa qualitativa, mas ambas devem sinergicamente convergir na complementaridade mútua, sem confinar os processos e questões metodológicas a limites que atribuam os métodos quantitativos exclusivamente ao positivismo ou os métodos qualitativos ao pensamento interpretativo (fenomenologia, dialética, hermenêutica etc). Esses autores consideram que é necessário superar as oposições que subsistem nas

pesquisas em ciências humanas e sociais, e apontam que se pode fazer uma análise qualitativa de dados estritamente quantitativos ou que o material recolhido com técnicas qualitativas podem ser analisados com métodos quantitativos, como é o caso da análise de conteúdo.

Ainda segundo o autor (CHIZZOTTI, 1991, p. 84), os dados na pesquisa qualitativa:

não são coisas isoladas, acontecimentos fixos, captados em um instante de observação. Eles se dão em um contexto fluente de relações: são "fenômenos" que não se restringem às percepções sensíveis e aparentes; mas se manifestam em uma complexidade de oposições, de revelações e de ocultamentos. É preciso ultrapassar sua aparência imediata para descobrir sua essência.

Uma vez identificados o objeto, o problema, a pergunta, a hipótese e os objetivos da pesquisa, tendo claro o método a partir do qual se buscou encontrar um caminho para uma melhor análise da realidade, de modo a apreendê-la a partir de suas dinâmicas e estruturas, os procedimentos metodológicos foram definidos. De fato, é sob a inspiração do método que o desenvolvimento da pesquisa deve se orientar e sua aplicação apenas se concretiza ao se elencar e organizar as informações a serem analisadas.

Considerando que o ponto de partida, conforme apresentado nos parágrafos anteriores, é necessariamente o fenômeno real, faz-se imperioso dialogar com autores que trabalhem e desenvolvam suas reflexões no campo das políticas públicas, o Estado e a educação no âmbito dos direitos básicos e da cidadania.

Assim, o primeiro passo foi dado ao se realizar o levantamento de temas e categorias a serem apresentadas, investigadas, discutidas e refletidas. Essas são consequências do próprio movimento de aproximação com a realidade de modo que se faça possível o movimento que parte do concreto para a abstração, e depois de volta. Apenas assim é possível apreender o movimento do real, a partir do exercício lógico, em seu processo histórico.

Não basta apontar para os fenômenos históricos enquanto ocorrências isoladas, pois trata-se de buscar suas raízes mais profundas no tecido social. Para tanto, é preciso compreender a realidade enquanto uma dinâmica multifacetada, cujas múltiplas e diversas conjunturas estão passíveis de interpretações distintas.

Para reunir, estabelecer e definir a base teórica que serviu como ponto de partida para a pesquisa, realizou-se uma revisão bibliográfica. Segundo Umberto Eco (1977, p. 42), "organizar uma bibliografia significa buscar aquilo cuja existência ainda se ignora. Um bom pesquisador é aquele que é capaz de entrar numa biblioteca sem ter a mínima ideia sobre um tema e sair dali sabendo um pouco mais sobre ele".

Nesse sentido, a seleção dos temas a serem levantados torna-se estratégica para um trabalho qualificado de revisão de modo que consigamos sair sabendo um pouco mais sobre o

estado da arte da literatura sobre o tema. A seleção não poderia ser, portanto, aleatória e partiu, como deveria ser, do problema de pesquisa, sua hipótese e seus objetivos.

Para esse primeiro ponto, portanto, optei por me guiar pelas orientações bibliográficas no campo acadêmico das áreas de política social e educação. Esse recorte se faz basilar, de um lado, para consertar e ajustar o conhecimento necessário para dar conta da tarefa e, de outro lado, para concentrar os esforços de modo que se tornasse possível contornar o problema a partir de uma sólida base literária.

Alguns temas foram centrais para orientar essa etapa do processo investigativo: (1) Estado e classe dominante; (2) necessidades humanas básicas; (3) financeirização, neoliberalismo, cidadania e política social; e (4) educação e políticas educacionais para a etapa da educação básica no Brasil. Seguindo tal procedimento, torna-se possível aproximar o apreendido daquilo que se pretende.

Para além da identificação e levantamento da literatura considerada pertinente para aproximar o tema de modo a compreender e situar o objeto de pesquisa no âmbito da história brasileira e dos seus desdobramentos, também foi central o trabalho de pesquisa documental para oferecer substância ao mesmo objeto.

Hobsbawm (1995) alerta para as necessidades específicas da pesquisa que trata do tempo presente e que depende das fontes e informações diárias. De fato, impõe-se uma dificuldade adicional a de se construir uma análise da totalidade de uma situação na qual, ao mesmo tempo em que se escreve, se vive. Para isso, a seleção de dados e informações a ser analisada é um desafio necessário de se atravessar.

Assim, o trabalho se utilizou de uma série de publicações de referência de instituições relevantes, bem como relatórios técnicos e estatísticos de órgãos de pesquisa nacional, para compreender a estrutura e dinâmica histórica da educação e das políticas educacionais para a etapa da educação básica no país.

De maneira geral, dois grandes grupos de dados e informações foram selecionados nesses documentos, relatórios e análises encontradas, cabe assinalar, em sua maioria por meio do acesso a plataformas digitais. De um lado, estão os dados sobre educação no Brasil. Para estes, as fontes foram basicamente os institutos de pesquisa nacionais entre os quais destaco o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Inep. Também foram importantes fontes de estudo as legislações sobre educação, conforme o recorte aqui proposto, no âmbito federal.

O outro grande grupo de dados e informações coletados diz respeito aos institutos e fundações empresariais. Para este, o ponto de partida da investigação foram os relatórios de

atividades publicados, geralmente com periodicidade anual, pelas próprias instituições. Cabe esclarecer, a análise desses relatórios foi realizada tendo em mente que eles apresentam, não o conjunto de atividades realizadas por essas instituições ao longo de um ano, mas, sim, aquilo que elas escolhem mostrar ao público em geral.

Me debrucei especialmente sobre os relatórios disponibilizados pela Fundação Lemann (2003 a 2019), pela Fundação Estudar (2003 a 2019) e pela RAPS (2013 a 2018) em seus sítios eletrônicos. Além desses, relatórios de outras instituições também foram analisados na medida em que dialogavam com as três instituições centrais para a análise.

Da mesma forma, dados e informações foram coletados a partir dos sítios eletrônicos dessas instituições. Particularmente dois bancos de dados e informações foram compostos, quais sejam, um banco com as informações da “rede de líderes” da Fundação Lemann e outro com as informações da “rede de lideranças” da RAPS. Esses dados foram cruzados com as informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), também por meio de seu sítio eletrônico, sobre as candidaturas eleitorais especificamente para as eleições de 2018<sup>9</sup>.

Importante dizer que o objetivo dessas análises não foi compor um estudo de caso propriamente dito ou mesmo a partir delas oferecer uma síntese explicativa generalizada da educação no Brasil hoje. Apenas busquei identificar alguns traços e característica da atuação dessas instituições, enquanto representantes dos interesses da classe dominante, em relação à etapa da educação básica nesse início de século.

Para apresentar o trabalho realizado, esta tese foi estruturada em duas partes, em que, na primeira parte, realizo uma discussão teórico-conceitual sobre as principais categorias que nortearam a pesquisa e, na segunda parte, apresento uma análise histórico-factual acerca da atuação da classe dominante no Brasil e o desenvolvimento de sua relação com as políticas públicas para a etapa da educação básica.

A primeira parte é composta por dois capítulos. No primeiro capítulo, apresento uma reflexão acerca da centralidade da educação formal para o atendimento das necessidades humanas básicas e, em especial, para o desenvolvimento da autonomia básica. De fato, a educação é estratégia imprescindível para a satisfação otimizada das necessidades humanas básicas e, a partir desse marco, o Estado assume papel central para a garantia do direito básico à educação.

Assim, inicio o segundo capítulo justamente pela discussão a respeito da noção de Estado, que vai orientar este trabalho e que perpassa, necessariamente, as políticas públicas de

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

educação no Brasil. Para isso, é fundamental compreender o lugar histórico do desenvolvimento brasileiro e sua posição enquanto uma economia periférica de caráter subordinado no contexto do capitalismo global. Nessa condição, destacam-se traços fundamentais da burguesia brasileira para pensar a atuação e os interesses da classe dominante brasileira e sua relação com a etapa da educação básica.

A segunda parte é composta pelo terceiro capítulo, que se inicia com uma breve contextualização da atuação da burguesia brasileira em relação à educação e às políticas públicas educacionais para compreender as estruturas e dinâmicas que perpassam essas relações a partir de 1996. Depois dessa reflexão inicial, me debruço sobre os interesses e contradições do projeto dessa classe dominante sobre a educação no Brasil no início do século XXI, analisando especialmente a atuação dos institutos e fundações empresariais a partir das experiências associadas à Fundação Lemann.

Desse esforço de aproximação com o objeto, deve resultar um quadro mais nítido da atuação dessas instituições, enquanto representantes da classe dominante, e dos seus interesses sobre as políticas educacionais no Brasil. A partir desse exercício, apresento na conclusão da tese algumas reflexões sobre os desdobramentos dessa atuação em relação à etapa da educação básica no contexto atual buscando responder à pergunta inicial, dando conta dos objetivos aqui propostos e, em nossa análise, sustentar a hipótese aqui apresentada.

**PARTE I**

**EDUCAÇÃO E ESTADO:**

**UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA**

## CAPÍTULO I: EDUCAÇÃO ENTRE O MÍNIMO E O BÁSICO

Há cerca de uma década estamos acompanhando no Brasil a aceleração do desmonte de uma estrutura mais ampla, ainda que frágil e bastante recente, dos direitos de cidadania. Essa estrutura, que teve como origem o processo de abertura democrática depois de mais de vinte anos sob a ordem de governos militares ditatoriais, começou a ser consolidada, ainda enquanto normativa, no texto aprovado pela Assembleia Constituinte em 1988.

A construção do arcabouço cidadão, contudo, chegou tardiamente nos países subdesenvolvidos. Particularmente no Brasil, além das disputas de interesses que uma estrutura de tamanha magnitude implica, sua delimitação se deu em um momento no qual, em outro sentido, avançava nos países de economia central justamente o desmonte do Estado de Bem-Estar Social e a consolidação de novos Estados organizados a partir do modelo neoliberal.

Em especial, os direitos sociais no Brasil nasceram sob a insígnia dessa contradição e, desde o momento seguinte ao que foram criados, já passaram a enfrentar dificuldades e limitações impostas pelo próprio governo que os aprovou. Associadas a esses direitos estiveram as políticas sociais – como é o caso das políticas de saúde, educação e assistência social – que, na Constituição, representaram conquistas históricas significativas para a população, mas que na prática até hoje precisam resistir para que possam se consolidar ou, ainda mais, para que não sejam esvaziadas e, enfim, desmontadas.

Nesse contexto de virada de século, em que o capitalismo segue tentando se recuperar da maior crise já então vivenciada, ao mesmo tempo em que observamos a transição tecnológica, as relações de produção vêm se modificando qualitativamente. Em especial, a partir do contexto brasileiro, vivenciamos logo nos primeiros anos do século XXI uma mudança estrutural nas relações de exploração e superexploração do trabalho.

No processo de resposta à crise, também tem sido possível observar uma guinada neoliberal em ritmo acelerado no campo das próprias políticas sociais. Quando não é possível, por limitações normativas até o momento vigente, difundir o processo de privatização tradicional, como tem ocorrido em outras áreas centrais para o desenvolvimento, temos visto nessas políticas, que conformam a espinha dorsal da proteção social no país, um cada vez mais aligeirado processo de esvaziamento por dentro de seu caráter público.

Como procuro discutir aqui, se a proteção social no Brasil, ainda com todas as contradições inerentes e limitações que lhes foram colocadas à época da Constituinte, teve

como marco o entendimento dos direitos sociais enquanto estratégias de garantia universal da satisfação das necessidades humanas básicas, a nova forma política que se impõe está diretamente associada à perversa lógica de atendimento dos mínimos sociais.

O intuito deste primeiro capítulo é localizar a discussão sobre as políticas educacionais no Brasil dentro do debate das políticas sociais no contexto de organização da sociabilidade capitalista contemporânea. Utilizando da analogia taxonômica apresentada pela professora Potyara Amazoneida Pereira-Pereira (2008), tratarei as políticas educacionais nesta tese como uma subespécie das políticas sociais que, por sua vez, se inserem dentro do gênero das políticas públicas.

Essa não deixa de ser, como lembra a autora, uma conotação restrita do termo *política*, mas que será adotada por esta tese para fins analíticos. Nesse sentido, trata-se do foco de atenção aquilo que os governos efetivamente fazem, ou as políticas públicas, o que engloba, inclusive e com especial ênfase neste trabalho, as dinâmicas de elaboração e execução dessas ações e intervenções. Entretanto, essas políticas estão longe de serem isentas de conflitos e contradições, desde o princípio, na definição de sua natureza, seus objetivos, escopos e responsabilidades.

Na inexistência de consensos é, portanto, uma área em disputa. Enquanto ramo acadêmico de estudo, envolve e mobiliza uma série de conhecimentos e técnicas que não se limitam aos arranjos disciplinares tradicionais, sendo, pois, *multidisciplinar*; não se satisfaz com o simples conhecimento do objeto e trata de interferir no intuito de modificá-lo, o que a caracteriza também como *intervencionista*; e não se limita à discussão abstrata ou à racionalidade pura e simplesmente, buscando dar conta do “ser” e do “dever ser”, sendo também, portanto, *normativa* (PEREIRA-PEREIRA, 2008, p. 93).

Por outro lado, enquanto prática, a política pública é, antes de mais nada, estratégica. Ainda segundo Pereira-Pereira (2008), a política é uma forma de regulação social diante do conflito, que se distingue da coerção, por seu caráter democrático, e tem como função a concretização de direitos de cidadania por meio da alocação e distribuição de recursos públicos.

Particularmente, estão associadas ao grupo de direitos categorizados como sociais, que se distinguem e se articulam com os direitos individuais. Nesse sentido, destaco, ainda, o caráter *público* destas políticas. A política social, enquanto política pública, e especificamente a política educacional, diz respeito a todos e deve envolver esforços ativos do Estado e mobilização da sociedade para sua execução.

O compartilhamento dessa responsabilidade, no entanto, é desigual na medida em que cabe ao Estado o papel central de intervenção e esforço ativo para a garantia dos direitos sociais. Isso porque estes se orientam pelo princípio da igualdade substantiva e da justiça social, tendo como perspectiva o princípio da equidade, ou seja, dar mais a quem mais precisa (PEREIRA-PEREIRA, 2008).

O Estado é, pois, a única instância de poder que possui a capacidade efetiva de mobilizar os recursos necessários para a garantia do atendimento das necessidades humanas básicas na organização da sociabilidade capitalista. Nesse sentido, cabe a ele assegurar as condições básicas para essa garantia.

Nessa perspectiva, a política social não deve responder a desejos e interesses, entendendo que estes fazem parte do campo subjetivo, sendo particulares a cada indivíduo. Não seria possível a definição de uma política verdadeiramente pública com bases em vontades e escolhas pessoais ou individuais. Menos ainda, pela mesma lógica, seria viável qualquer tipo de avaliação de tal iniciativa.

O debate contemporâneo realizado sobre bases neoliberais induz a essa confusão ao transpor para o outro lado do campo a discussão da política pública. Ao diminuir e muitas vezes negar a própria objetividade de sua atuação, o discurso neoliberal inviabiliza a própria possibilidade de políticas com caráter universal. Seguindo esta lógica, o neoliberalismo transfere ao mercado e, no limite, a cada indivíduo a responsabilidade de atendimento e satisfação de suas necessidades primordiais.

Onde deveríamos considerar as necessidades humanas básicas, enquanto conceito objetivo, universal e histórico, o discurso neoliberal trata como o atendimento de desejos e vontades subjetivas, valorizando o mercado como espaço privilegiado de escolhas que, por sua vez, passam a ser responsabilidades individualizadas. O indivíduo é atomizado e, ao colocá-lo nesta condição, a lógica neoliberal inviabiliza o próprio existir da política pública.

Como argumento neste capítulo, é interesse da burguesia a decomposição do arranjo de proteção social que pôde se desenvolver no Estado de Bem-Estar estabelecido nos países de economia central ao longo do terceiro trimestre do século XX. Da mesma forma, movimento similar pode ser observado nos países de economia periférica onde, assim como no Brasil, não houve a estruturação do Estado de Bem-Estar Social propriamente dito, mas que conseguiram desenvolver algum tipo de pastiche por ele inspirado.

Essa tendência vem se concretizando não apenas com o desenvolvimento e complexificação da ideologia do neoliberalismo, mas principalmente com o aprofundamento das práticas e das políticas neoliberais. Esse processo tem implicado, por um lado, o desmonte

das estruturas dos direitos de cidadania e, por outro, a transformação das formas de controle e dominação da burguesia. Em síntese, observamos como resultado dessa nova dinâmica uma reorganização do papel do Estado na sociabilidade capitalista.

Essa dinâmica tem repercussão particular sobre os direitos de cidadania no Brasil, onde observamos a primazia dos direitos sociais sobre os direitos políticos e civis em nossa história, diferentemente do processo de construção desses direitos nos países centrais. Essa peculiaridade brasileira acaba por denotar o papel assumido pelo Estado na fragmentação e fragilização das lutas sociais a partir da imposição de uma cidadania regulada desde o princípio (CARVALHO, 2010).

Essa noção de cidadania enquanto uma concessão do Estado, muito mais do que como uma conquista da população, presente também na obra de Thomas H. Marshall (1992), ainda persiste no Brasil até os dias de hoje. É ela que permite a sobrevivência de argumentos, por exemplo, que defendem uma maior ou menor atuação do Estado na defesa e garantia desses direitos. Como se essa atuação, tal qual o volume do rádio, pudesse ser graduado conforme os interesses ou perfil de um ou outro governo.

Nesse período recente da história brasileira, contraditoriamente depois da aprovação da chamada Constituição Cidadã e, portanto, no período de consolidação dos direitos de cidadania, estamos observando dois movimentos simultâneos e relacionados associados a essas transformações neoliberais. Por um lado, o movimento de desresponsabilização do Estado sobre esses direitos, relegando à esfera do mercado para sua concretização e, por outro lado, o fortalecimento dos interesses do capital sobre a própria garantia desses direitos.

Nas palavras de Pereira-Pereira (2008, p. 106), a “prevalência desses direitos [sociais], principalmente entre o segundo pós-guerra e os anos 1970, fragmentou, de fato, a ideologia liberal” nos países centrais. Se o advento e a consolidação dos direitos sociais evidenciaram as tensões entre os princípios liberais e social-democratas, o pensamento neoliberal, inicialmente desenvolvido nos anos 1940 e 1950, vai ser resgatado no final do século para derrubar este debate ao negar a própria existência desses direitos.

A frágil configuração tutorada de formação desse conjunto de direitos no Brasil, por sua vez, também apresentará suas especificidades nesse momento de desmonte. A simples expressão normativa não garante a concretização de direitos. Da mesma forma, o acesso a direitos e a expansão da cidadania não são suficientes enquanto são mantidas as estruturas desiguais em uma sociedade capitalista. Isso porque, em momentos de crise, o desmonte recai de forma desigual sobre a população mais vulnerável.

Como já apontado, a própria cidadania no contexto das democracias liberais carrega em si as contradições inerentes ao capitalismo que a conforma. Na perspectiva neoliberal, os direitos de cidadania são transformados em mercadorias que, portanto, podem ser disponibilizados aos indivíduos no campo do mercado. Deixamos a perspectiva de provisão das necessidades humanas básicas e adentramos o campo do acesso: acesso à educação, à saúde, à proteção social. Os direitos sociais passam a ser um conjunto de produtos disponíveis nas prateleiras do mercado de modo que a exploração da força de trabalho possa ser viabilizada.

A própria centralidade do aspecto eleitoral nessa forma de organização democrático-liberal nos remete a essa fórmula simplificada da lógica neoliberal. A participação social na vida coletiva é reduzida à escolha de representantes, dentro de um conjunto limitado de opções disponíveis, a cada número de anos para que estes tenham seu poder assim legitimado e possam seguir gerindo a organização em favor da ordem do capital. Limita-se, assim, a participação social ao simples votar e ser votado.

A cidadania, nos limites de um sistema em que a apropriação daquilo que se produz socialmente se dá de forma privada, não deixa de ser uma forma de regulação da força de trabalho para a reprodução capitalista e, por essa razão, será sempre limitada. Por outro lado, a expansão dos direitos de cidadania são conquistas históricas da população trabalhadora e o seu aprofundamento apontam para o caminho da expansão democrática sobre outras bases.

É resultado da luta dessa população que os direitos estejam amparados por lei e orientados, fundamentalmente, pelo princípio da igualdade substantiva e da justiça social. Por essa razão, não deixam de estar suscetíveis a ameaças dos interesses contrários à sua garantia.

Assim, é imperioso retomar esse debate a partir da perspectiva da luta de classes que caracteriza o capitalismo enquanto forma de organização social. A construção dos direitos sociais deve estar ancorada na perspectiva de uma sociedade mais igualitária e baseada nos princípios da equidade. A discussão sobre as políticas sociais, e a educação em particular, precisa retornar ao seu campo, o campo do atendimento das necessidades humanas básicas.

A visão defendida nesta tese concorda com a leitura apresentada por Hobsbawm quando este escreveu ainda no início dos anos 1990, tentando conjecturar sobre as formas de lidar com o que chamou de problemas do século XXI: quaisquer que sejam as soluções adequadas para tratar das questões sociais contemporâneas, “a privatização e o mercado livre não se incluem nelas” (HOBBSAWM, 1992, p. 104).

Nesse sentido, busquei, ao longo deste capítulo inicial, retomar a perspectiva da cidadania enquanto orientadora para a elaboração de políticas públicas e, com especial foco,

as políticas de educação básica, objeto de interesse desta tese. Faço isso nesta seção, buscando argumentar que as políticas sociais devem se orientar pela perspectiva do atendimento das necessidades humanas básicas, entendendo estas enquanto conceito objetivo, histórico e universal.

Identifico enquanto requisitos de atendimento fundamental para não oferecer sérios danos ao desenvolvimento individual dos sujeitos, a saúde física e a autonomia básica, a partir da teoria desenvolvida por Len Doyal e Ian Gough (1991). Tanto um como outro conjunto de necessidades humanas básicas devem estar disponíveis a todos os indivíduos a todo tempo, e só se podem realizar quando pensados de forma articulada.

Dentro deste conjunto das necessidades humanas básicas, destaco a centralidade da autonomia de agência e crítica, que conformam a autonomia básica, para a possibilidade de participação social bem-sucedida de todos nas sociedades e formas de vida em que se vivem. Por fim, resalto a importância da educação formal básica para a garantia da satisfação da autonomia básica para todos.

Essa leitura orientada pela satisfação otimizada das necessidades humanas básicas se opõe à fragmentação imposta pela ideologia neoliberal segundo a qual as políticas públicas são estruturadas com base no atendimento dos mínimos sociais, necessário para as populações mais pauperizadas que consigam provar não serem capazes, por seus próprios meios, de garantir sua sobrevivência.

Diferentemente dela, as políticas sociais elaboradas com vistas à satisfação das necessidades humanas básicas têm como eixo estruturador a garantia do patamar mais fundamental de uma vida digna a todos – e não apenas àqueles que por um ou outro julgamento possam vir a “merecer” – enquanto requisito *básico*, essencial, para a possibilidade do desenvolvimento de patamares mais elevados de satisfação das necessidades.

Isso não ocorrerá de forma plena, na opinião desta tese, nessa teia de relações sociais capitalistas por não caber nas estruturas de sua organização. Contudo, é preciso partir justamente dela, por ser essa teia de relações as próprias condições concretas que temos disponíveis em nosso tempo histórico para o aprofundamento e expansão da democracia. É com base neste entendimento que, neste capítulo, tratei da perspectiva de educação a partir da noção de necessidades humanas básicas para, ao longo de toda a tese, refletir sobre as políticas educacionais no contexto brasileiro contemporâneo.

Alguma noção das necessidades a serem atendidas está sempre presente, ainda que muitas vezes não explicitamente, quando tratamos das políticas sociais. Segundo a perspectiva que apresento aqui, a educação é estratégia fundamental para o atendimento das necessidades

humanas básicas, mas não é qualquer educação que se presta a este objetivo. É preciso que o Estado ofereça uma educação verdadeiramente básica, integrada aos demais direitos básicos, para a garantia dos requisitos fundamentais ao desenvolvimento pleno de cada indivíduo.

Este capítulo está dividido em duas partes. Na primeira, pretendi posicionar a tese dentro do debate das políticas sociais a partir da perspectiva da teoria das necessidades humanas básicas. Nela, busquei contextualizar a teoria e desenvolver o que significa cada um desses qualificadores das necessidades para, então, contrapô-la à leitura pelas lentes neoliberais que procura jogar as políticas sociais para o campo do atendimento em patamar mínimo de necessidades.

Na segunda parte do capítulo, ainda com base na teoria das necessidades humanas básicas, destaquei a importância político-estratégica de ter a otimização da satisfação das chamadas necessidades intermediárias como eixo orientador das políticas sociais por ser a única forma de atendimento sustentado e ampliado das necessidades humanas básicas. Entre as necessidades intermediárias, dou relevo ao papel da educação formal adequada para a garantia da autonomia básica, por meio do desenvolvimento pleno da capacidade de agência e autonomia crítica.

## **1 Do *mínimo* e do *básico* nos debates da Política Social**

Nesta primeira parte do capítulo, busco situar o debate das políticas sociais no contexto de uma sociedade capitalista, por entender como central a importância de compreender tais políticas a partir da perspectiva da luta de classes. Analisar as políticas sociais enquanto reflexo das dinâmicas de classe e, portanto, como parte do atual estágio de desenvolvimento imperialista é fundamental para compreender as contradições constitutivas dessas políticas em todo o mundo e, como é o foco deste trabalho, também no Brasil.

As políticas sociais estão intimamente associadas à garantia dos direitos sociais, uma noção que surge recentemente, já no século XX, a partir do estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social. Fazem parte desse conjunto os direitos de natureza coletiva, entre outros, a assistência social, habitação, trabalho, saúde e educação, que demandam atuação e garantia obrigatórias por parte do Estado (PEREIRA-PEREIRA, 2008, p. 109).

O surgimento desse grupo de direitos só foi possível, portanto, a partir de uma mudança significativa de organização do Estado Liberal, que passou a se estruturar enquanto um Estado Social. Isto quer dizer que o Estado passou a assumir o papel central de regulação e garantia dos direitos sociais que, diferentemente dos direitos individuais, se organizam a

partir de valores coletivos, como igualdade e justiça social, e se orientam pelo princípio da equidade (PEREIRA-PEREIRA, 2008).

A proteção social, portanto, é uma conquista da sociedade e se concretiza por intermédio das políticas públicas do Estado e de sua ação efetiva para a garantia dos direitos que, por sua vez, são amparados por lei. Não se trata de ação pontual ou focalizada para a compensação de falhas do mercado ou de ações dos governos, mas sustentam-se pela iniciativa constante e permanente de um Estado forte e atuante.

A garantia dos direitos sociais, portanto, visa o atendimento de requisitos básicos para que se assegure a cidadania a todos os indivíduos na sociedade. Nesse sentido, torna-se central definir de forma clara e objetiva quais são esses requisitos e é justamente por essa razão que trago para este trabalho o debate sobre as necessidades humanas básicas.

A definição das necessidades humanas básicas enquanto categoria central para as políticas sociais não deixa de ser controversa e, como discuto aqui, vem sendo questionada e mesmo deslegitimada pelo ideário neoliberal. Ao trazer tal elaboração, portanto, apresento no intuito de posicionar este trabalho dentro deste debate que transborda os limites do debate conceitual e só faz sentido quando levado a cabo a partir de seu caráter político-estratégico.

As necessidades humanas básicas, enquanto princípio orientador de políticas públicas, não podem estar associadas logicamente a vontades, desejos e preferências individuais. Estes retiram das necessidades seu caráter coletivo e social, bem como retiram do Estado o dever público de seu atendimento. Elas devem estar necessariamente vinculadas à noção de cidadania e de garantia dos direitos sociais e, portanto, de centralidade e responsabilização do Estado (PEREIRA, 2013).

A partir do trabalho de Doyal e Gough (1991), apresento uma definição das necessidades humanas básicas que não apenas são objetivas, em oposição à subjetividade das vontades, desejos e preferências individuais, como também são universais. Isto quer dizer que, quando essas necessidades não são satisfeitas, em qualquer sociedade e tempo histórico, ocorrerão sérios danos à vida humana, pois os indivíduos terão prejuízos em seu direito elementar à vida e à possibilidade de participação social.

Decorre daí o entendimento aqui reiterado de que as necessidades humanas básicas “são definidas como aquelas condições universais que, uma vez atendidas, possibilitam a participação social no sentido democrático”. O pressuposto que carrega tal definição é o de que, “sendo o homem um ser social cujo desenvolvimento depende da convivência com outros homens, a sua participação na sociedade, livre de limitações arbitrárias, é um direito fundamental de todas as pessoas”. Por isso mesmo, as necessidades humanas básicas são,

além de objetivas e universais, também históricas, ou seja, são construídas socialmente (PEREIRA, 2013, p. 54).

Essas precondições são a saúde física e autonomia básica, e elas dizem respeito à garantia de desenvolvimento individual, tanto em seus aspectos biológicos e naturais quanto em sua dimensão social<sup>10</sup>. O atendimento da saúde física e a satisfação da autonomia básica são, portanto, indissociáveis em relação à possibilidade de participação social bem-sucedida de todos os indivíduos em sua forma de vida.

As necessidades humanas são, por fim, fundamentalmente básicas. Isto quer dizer que o seu atendimento, longe de ser o fim, é na realidade o patamar fundamental que deve estar ao alcance de todos e que orienta o desenvolvimento da vida humana para patamares mais elevados de dignidade. Elas se opõem à noção de mínimos sociais, entendidos aqui como aquilo que é oferecido aos incapazes de conseguir pelos seus próprios meios.

Por essa razão, as necessidades humanas básicas mobilizam a ação e a intervenção do Estado, ao invés de uma postura caracterizada pelo apassivamento e pela reação. A partir desse entendimento, defendo nesta tese, que o atendimento das necessidades humanas básicas e a garantia dos direitos de cidadania são responsabilidades primeira do Estado. Em oposição, portanto, à defesa da primazia do mercado ou de instituições privadas, uma vez que estes não têm nem vocação social e nem a capacidade de garantir direitos, como muito bem coloca Camila Potyara Pereira (2013, p. 53).

### 1.1 Debates e controvérsias sobre a definição de necessidades humanas

A noção de *política*, de maneira geral, nos remete a alguma organização coletiva, a um arranjo humano e, portanto, necessariamente social. Este arranjo permite a criação de espaços de convivência e compartilhamento em diferentes coletivos, e estabelece regras e processos comuns a todos que compõem o grupo. Essa ideia abrangente de política geralmente se dá a partir de como se conformam as relações de poder em cada sociedade, ao mesmo tempo em que é a própria política que regula e delimita tais relações.

Quando qualificamos a política enquanto pública, ao mesmo tempo em que estamos delimitando e especificando o objeto tratado, também estamos oferecendo concretude a este

---

<sup>10</sup> A separação entre essas duas dimensões do desenvolvimento individual – biológico e social – trata-se de uma abstração teórica para fins analíticos que não pode ser transposta para a prática política. Como pretendo argumentar ao longo deste capítulo, o desenvolvimento individual só pode ser garantido com a satisfação das necessidades nesses dois campos de forma integral e integrada.

objeto. Tanto é dessa forma que, ao falarmos de políticas públicas, o termo passa a caber também no plural: é possível definir, especificar e enumerar.

A qualificação da política como *pública* tem também a função de circunscrever e definir justamente o coletivo ao qual as políticas se referem. Assim, é possível afirmar que uma política pública se direciona a determinado corpo social e a todos que dele fazem parte. Nesse sentido, a acepção que trazemos das políticas públicas também nos remete não apenas à noção passiva de pertencimento, mas especialmente à ideia de participação em determinada sociedade.

Seguindo este raciocínio, podemos afirmar que está no coração da própria noção de políticas públicas, sendo sua própria razão de ser, o atendimento das necessidades da sociedade na qual ela existe. Ou seja, as políticas públicas existem para atender as necessidades da população de modo a permitir que todos sejam capazes de se organizar, nas condições de sua sociedade, de modo a garantir a todos a possibilidade de participar da vida coletiva.

De tal noção podemos depreender que as políticas públicas são, também, essencialmente históricas, uma vez que não apenas refletem, mas essencialmente respondem às condições materiais de vida e às demandas coletivas concretas. Por essa razão, deve estar no centro de qualquer debate sobre políticas públicas um entendimento claro de quais são essas necessidades para que seja possível definir as estratégias para sua provisão.

Entretanto, essas necessidades, ainda que associadas às características de determinado tempo histórico, não podem ser definidas com base em peculiaridades ou especificidades de um ou outro grupo. Pelo contrário, para que as políticas tenham um caráter, de fato, público, é preciso identificar necessidades coletivas a despeito das diferenças e particularidades existentes. Faz-se necessária a identificação de necessidades que sejam necessidades *humanas*.

Afinal, não havendo uma definição de necessidades humanas às quais as políticas possam se dirigir, a própria noção de política pública seria esvaziada de sentido, uma vez que as políticas atenderiam, de fato, a interesses e demandas de grupos específicos. O desenvolvimento de qualquer teoria sobre as necessidades humanas precisa que, antes, seja possível defini-las de forma objetiva e universal. Ou seja, é central termos uma noção de necessidades humanas que sejam as mesmas para todos os indivíduos em qualquer tempo histórico.

O desafio é significativo e, como tal, não está isento de controvérsias. A leitura que apresento neste trabalho se associa à corrente teórica que acredita ser possível a identificação

de tal categoria. Apoiada na teoria de Doyal e Gough (1991), discorro, na sequência, sobre a identificação das necessidades humanas enquanto categoria objetiva e universal, além de histórica.

Esse é, talvez, o primeiro obstáculo encontrado para o aprofundamento dessa discussão. Isso porque há uma tendência no debate contemporâneo de se relativizar a noção das necessidades humanas e, portanto, trabalhar justamente com entendimentos subjetivos e particulares do que precisa ser atendido pelas políticas públicas e, em especial, pelas políticas sociais.

Essa ausência de uma definição objetiva e universal das necessidades humanas se sustenta em pressupostos de grandes correntes teóricas e filosóficas, muitas vezes preponderantes nos meios acadêmico e político. Ao questionarem a possibilidade de construção de tal conceito, essas abordagens acabam por colocar no indivíduo de forma isolada, nos distintos grupos sociais ou mesmo no mercado a prerrogativa de definição das demandas sociais.

De maneira geral, essas correntes têm como central a preocupação em relação ao papel atribuído ao Estado e a preponderância que lhe pode ser conferida ao assumir a responsabilidade de definir, regular e garantir as provisões sociais. Argumenta-se que concentrar tal função nas mãos de qualquer indivíduo ou instituição, inclusive o Estado, propicia o espaço necessário para a possibilidade de uma virada autoritária (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 41).

No segundo capítulo desta tese, trago uma discussão conceitual sobre Estado e seu papel na sociedade capitalista. Por ora, é importante frisar que, ao igualar instituições e Estado neste entendimento, perde-se de vista o caráter de classe da sociedade em que vivemos e, em especial, o lugar do Estado, enquanto entidade distinta das classes, ainda que permeado por essa relação.

As perspectivas hegemônicas, liberais e conservadoras, no entanto, reafirmam o entendimento de que, ao se delegar ao Estado o poder de definição do que é e do que não é necessário para os indivíduos, ficamos sujeitos às arbitrariedades de sua atuação. Nesse sentido, para evitar tal situação, defendem que a alocação de recursos de uma sociedade, bem como seus objetivos e definições, sejam realizados pelo mercado. Isso porque essas correntes entendem este como um espaço neutro, moralmente superior e mais eficiente.

Tal argumentação acaba por sobrepor as escolhas individuais às demandas e decisões coletivas, uma vez que apresenta o mercado enquanto provedor de recursos e delega ao indivíduo, sob o discurso de liberdade, a responsabilidade de aquisição dos mesmos.

Seguindo esse raciocínio, portanto, depende da capacidade de cada indivíduo, a despeito das desigualdades concretas da realidade, a aquisição dos recursos necessários ao atendimento de suas necessidades. Esses recursos, por sua vez, seriam disponibilizados de maneira isenta nesse espaço abstrato chamado de mercado.

Seguindo esta leitura, portanto, as necessidades são subjetivas, uma vez que apenas os atores individuais teriam autoridade para definir seus próprios interesses, ou ainda, seus desejos. Da mesma forma, são as preferências individuais, seja para o consumo ou para o trabalho, que devem determinar a produção e distribuição de bens na sociedade (DOYAL; GOUGH, 1991).

Esse raciocínio esbarra na possibilidade do estabelecimento de necessidades que sejam comuns a todos em qualquer sociedade, pois implícito a esses princípios está o entendimento de que necessidades e preferências são equivalentes. A equiparação das necessidades com desejos, interesses e vontades individuais, portanto, subsidia uma leitura que restringe a definição de necessidades para ao reino do pessoal.

Uma consequência relevante do raciocínio trazido por estas correntes, segundo o qual não é possível identificar necessidades comuns que se sobreponham aos desejos e interesses individuais, é a de que, no limite, não é possível se definir bases sobre as quais podemos construir a ideia de justiça.

Dito de outra forma, só podemos construir uma noção sólida de justiça social com base em um entendimento prévio, claro e objetivo, das necessidades humanas. A partir do contraste de tal noção com a realidade social, seremos capazes de realizar uma análise comprometida com o pleno desenvolvimento das capacidades individuais e com a garantia de uma vida com sentido para todos.

É por essa razão que corroboro com as palavras da professora Potyara Pereira quando esta afirma que o reiterado posicionamento contrário às reflexões no sentido da definição das necessidades humanas tem:

contribuído decisivamente para o fortalecimento de um denominador comum: o ataque às políticas de bem-estar providas pelo Estado e o consequente desmantelamento de direitos sociais conquistados a duras penas pelos movimentos democráticos, desencadeados há mais de um século (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 40).

Contudo, ainda que aparentemente contrários à elaboração de uma definição objetiva das necessidades humanas, tais correntes pressupõem, mesmo que de forma não explícita, a existência de necessidades objetivas. Ao definirem políticas sociais, ainda que focalizadas, ou

mesmo estabelecerem uma referência de pobreza, por exemplo, essas perspectivas, inclusive aquelas que explicitamente negam as necessidades humanas como padrão objetivo, carregam em si, implicitamente, sua aceitação (DOYAL; GOUGH, 1991; PEREIRA-PEREIRA, 2006). Afinal, como lembra Pereira-Pereira (2006, p. 51), é possível afirmar que se as políticas de bem-estar fossem elaboradas em cima de desejos e preferências individuais, jamais poderiam ser avaliadas a partir de critérios objetivos.

As leituras relativistas, predominantes no debate social, equiparam as necessidades às preferências e desejos individuais e coletivos. Contudo, tal equivalência não permite o desenvolvimento de um conceito de necessidades que seja comum a todos os seres humanos, independente do contexto histórico, social e cultural em que estejam inseridos.

Doyal e Gough (1991) refutam essa interpretação e demonstram que, enquanto os desejos e preferências individuais passam, de fato, pelas experiências subjetivas de cada indivíduo, as necessidades humanas básicas são objetivas e universais. Para chegarmos à identificação dessas necessidades, contudo, algumas distinções e delineamentos relativos ao conceito se fazem necessários dentro da compreensão proposta pelos autores.

Na tentativa de trazer para o centro do debate a definição, objetiva e universal, das necessidades humanas, Doyal e Gough (1991) vão elaborar uma “gramática das necessidades”. Na gramática proposta pelos autores, a sentença das necessidades é composta por três variáveis: (1) o sujeito que necessita; (2) o objeto de sua necessidade ou aquilo que o sujeito necessita; e (3) o objetivo final de sua necessidade ou o para quê o sujeito necessita aquilo que necessita.

Considerando que a categoria construída se trata de um conceito universal, o primeiro elemento da sentença deve abarcar a todos os indivíduos, de qualquer sociedade ou grupo social, em determinado tempo histórico. Neste ponto, contudo, é fundamental fazer um esclarecimento e um destaque.

O esclarecimento diz respeito ao fato de que, apesar de estarmos tratando neste momento das necessidades humanas básicas em abstrato, a construção dessa categoria não faria sentido se não para sua aplicação prática no plano político-estratégico. Nesse sentido, será sempre fundamental considerar as necessidades específicas de grupos e coletivos mais vulnerabilizados. Assim, a categoria de necessidades humanas básicas não exclui o imperativo do atendimento às necessidades específicas dessas populações, muito pelo contrário, trata-se de uma relação de articulação e complementaridade.

O destaque, por sua vez, diz respeito ao segundo qualificador dessas necessidades: *humanas*. Ainda que as necessidades estejam, em alguma medida, associadas à natureza

fisiológica dos indivíduos, as necessidades humanas extrapolam este entendimento. Os limites naturais devem ser o ponto de partida, mas de forma alguma dão conta ou esgotam o que podem ser entendidas como as necessidades humanas. Tampouco trata-se de necessidades exclusivamente associadas ao contexto social desses indivíduos.

Ao apresentarmos as necessidades como necessidades humanas, buscamos destacar que não é possível entender de forma dissociada os aspectos relacionados à sua natureza de suas características sociais e psicológica. Buscamos trazer, portanto, esse entendimento de que o ser humano deve ser lido em sua integralidade, enquanto uma unidade biológica e psicossocial complexa, cuja formação social é indissociável da formação biológica, sendo ambas igualmente estruturantes.

Feito essas notas, retomo à sentença da gramática elaborada por Doyal e Gough (1991) e avanço para o segundo elemento da sentença: a necessidade em si, aquilo que o sujeito necessita. Aqui, é importante ressaltar que, ainda que esse elemento exista, ele pode, ou não, ser conhecido do sujeito.

Mais uma vez aparece o contraste entre a subjetividade dos desejos e preferências em relação à ideia de objetividade das necessidades humanas. Diferentemente dos primeiros, que estão associados às experiências pessoais e coletivas e são definidos a partir do funcionamento da mente dos indivíduos, as necessidades humanas são definidas a partir das condições materiais externas aos indivíduos. Embora não se possa preferir ou desejar algo sobre o que não se tem nem conhecimento da existência, é possível que se necessite deste mesmo algo desconhecido. Sendo este último o caso, mais uma razão para não deixar nas mãos de cada indivíduo, ou menos ainda de um ente abstrato como o mercado, a responsabilidade do atendimento dessas necessidades.

Acontece que, muitas vezes, os desejos e interesses individuais são enunciados como necessidades no sentido de que se colocam como estratégias intermediárias para satisfazer as vontades e arroubos pessoais. As necessidades humanas básicas, apresentadas enquanto conceito objetivo, não se confundem e tampouco podem ser usadas como justificativa de impulsos de um ou outro indivíduo, ou mesmo de demandas do corpo humano.

Como elaborado acima, o que o indivíduo acha que precisa ou deseja não necessariamente é uma necessidade humana. Embora em alguns casos seja possível que os desejos e preferências coincidam com os meios de se satisfazer as necessidades, é igualmente plausível que se deseje algo que absolutamente não lhe seja necessário. Doyal e Gough (1991, p. 42, tradução livre pela autora) colocam da seguinte forma: “é possível que se necessite de algo que deseja e que se deseje, ou não, algo que se necessita, o que não é possível é não

necessitar de algo que é requisito para que se evite sérios danos ao seu desenvolvimento, independente daquilo que se deseja”<sup>11</sup>.

Nesse sentido, e seguindo a sentença da gramática dos autores, o terceiro e último elemento, a razão de se necessitar o que se necessita, pode ou não estar explicitado quando se enuncia a sentença da necessidade, mas ele sempre existirá quando tratamos das necessidades humanas básicas. Diferentemente dos desejos e interesses pessoais, que muitas vezes podem prescindir de uma justificativa além da vontade pessoal, na sentença das necessidades, essa finalidade sempre poderá ser verificada. Isso porque as necessidades humanas básicas dizem respeito àquelas necessidades sem cujo atendimento o próprio desenvolvimento individual estará prejudicado.

Essa noção é central para a identificação das necessidades humanas básicas, conforme apresentarei mais adiante, e é o elemento que diferencia as necessidades humanas básicas das necessidades humanas não básicas, pois, enquanto estas últimas podem ter como terceiro elemento da sentença objetivos que não essenciais para o desenvolvimento pleno dos indivíduos, as necessidades básicas têm como próprio fundamento a garantia deste desenvolvimento. Na próxima seção, me aprofundo sobre a definição desse segundo qualificador das necessidades humanas, o *básicas*, mas desde já argumento a importância de defendermos a centralidade do atendimento das *necessidades humanas básicas*.

As necessidades humanas básicas, portanto, estão associadas a um “conjunto de requerimentos que, se não devidamente contemplados, podem acarretar sérios danos ao desenvolvimento integral das pessoas” (GOMES JÚNIOR, 2015, p. 64). Apesar de relacionadas à proteção dos indivíduos, as necessidades humanas básicas não se limitam simplesmente aos cuidados para sua sobrevivência. Como colocado, as necessidades humanas básicas estão necessariamente comprometidas com o atendimento dos requisitos essenciais à garantia do desenvolvimento pleno e integral de todos.

Assim, para identificar as necessidades humanas, universais e objetivas, e os requisitos necessários para o seu atendimento, Doyal e Gough (1991) buscaram compreender o que caracterizaria os “sérios prejuízos” ao desenvolvimento individual e chegaram à síntese em um duplo dano:

um *físico*, ou privação fundamental, que impedirá as pessoas de usufruírem condições de vida favoráveis à sua participação social; e outro *cognitivo* ou *racional*, que, integrado ao dano anterior, impedirá as pessoas de possuírem autonomia básica para agir, de modo informado e discernido. Esta é uma equação

---

<sup>11</sup> Trecho original: “So you can need what you want, and want or not want what you need. What you cannot consistently do is not need what is required in order to avoid serious harm – whatever you may want”.

que não pode ser desmembrada. Para que as necessidades básicas sejam satisfeitas, tanto a saúde física quanto a autonomia têm que ser atendidas. (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 69, grifos da autora).

A saúde física e a autonomia básica, portanto, constituem os dois conjuntos, objetivos e universais, de necessidades humanas básicas os quais devem “ser concomitantemente satisfeitos para que todos os seres humanos possam efetivamente se constituir como tais, diferentes dos animais, e realizar qualquer outro objetivo ou desejo socialmente valorado” (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 68).

As necessidades humanas básicas, portanto, se diferem dos desejos e interesses por serem objetivas e configuram requisitos fundamentais para a garantia do desenvolvimento pleno, integral, de todas as pessoas. Por serem universais, as necessidades assumem a forma coletiva e, mais precisamente, humana, dando conta dos aspectos biológicos e sociais que se integram de maneira indissociável na concretude cotidiana.

Por fim, volto a ressaltar a importância de não perdermos de vista também o caráter histórico dessas necessidades, uma vez que estão intimamente associadas às condições materiais e aos recursos disponíveis a cada sociedade. Na próxima seção, busco mostrar justamente como o próprio entendimento das necessidades humanas básicas foi conformado ao longo do tempo e, com especial ênfase ao seu desenvolvimento no contexto da sociedade capitalista, em que todas as relações sociais são atravessadas pela luta de classes.

## 1.2 O mínimo e o básico: oposição filosófica e histórica

É característico das sociedades de classes a distribuição desigual dos recursos disponíveis entre sua população. Isso porque, enquanto uma classe detém o controle dos recursos disponíveis, ela tem o poder de definir como, quando e quanto desse recursos – e de tudo que por meio deles é produzido – poderá ser acessado pela outra classe. Esta última, por sua vez, tem como único recurso sob seu controle sua própria força de trabalho e, em última instância, é na troca desigual de recursos que se dá a distribuição. Em linhas gerais, assim funciona o modelo de dominação em uma sociedade marcada pelo antagonismo de classe.

A forma de dominação muda conforme mudam as relações sociais nos modos de produção ao longo da história, bem como os recursos sociais concretamente disponíveis em cada tempo histórico. Contudo, as sociedades divididas em classes, ao se organizarem a partir da relação antagonica entre uma classe dominante e outra classe dominada, sempre vão operar

para manter intocadas as condições que asseguram os privilégios da minoria poderosa de um lado e a exploração rapace da imensa maioria dos vivem para trabalhar.

Uma classe, no entanto, só existe em função da outra. Enquanto a classe dominada depende da outra para ter acesso aos recursos sociais, a classe dominante depende da primeira para que esses recursos não se esgotem e, portanto, para que possa garantir a relação de exploração.

O jogo de dominação está, portanto, fundamentalmente associado à capacidade da classe dominada de agir de forma organizada para demandar o atendimento de suas necessidades e, por outro lado, da classe dominante de ceder e abrir mão de suas posses e privilégios para garantir este atendimento sem, contudo, permitir uma fratura que possa ameaçar o sistema de dominação. Este último movimento, vale ressaltar, não ocorre sem resistência e luta permanente em sentido oposto, mas se dá justamente como resultado da relação desigual de poder entre as classes e em medida proporcional à capacidade da classe dominada de se organizar para se posicionar frente à classe dominante.

Ainda que a classe dominante deseje manter as posses, privilégios e distinções apenas para si, em algum nível, ela precisará ceder para garantir a reprodução também da classe dominada e, em última instância, do próprio modelo de dominação. Não por benevolência, caridade, generosidade ou mesmo espírito coletivo, mas para sua própria sobrevivência, nesses termos, enquanto tal.

Em toda sociedade de classes, portanto, existe uma linha fictícia de humanidade abaixo da qual as condições de vida são consideradas indesejadas por incapacitar o indivíduo da classe dominada de, por seus próprios meios, garantir a sua sobrevivência e a reprodução do modo de produção. Essa linha é definida a partir das condições materiais concretas de cada sociedade e, no limite, torna-se referência da disputa entre as classes.

Trata-se de uma definição do que são os mínimos sociais cedidos à classe explorada para garantir sua subsistência e, com isso, a continuidade de sua exploração nos termos impostos pela classe dominante. Esses mínimos não são definidos a partir de princípios éticos ou morais, tampouco estão associados a uma preocupação com a participação ou o pertencimento da classe dominada na sociedade que a explora, mas estão relacionados às condições mínimas objetivas requeridas da classe dominada para que ela possa ser útil à reprodução do sistema e, no limite, de sua própria exploração.

Assim, a classe dominante oferece benefícios à população para mantê-la sob seu domínio. Não se trata de benefícios que possam afetar o regime de dominação ou ampliar o poder das classes dominadas, mas apenas ações e intervenções capazes de regular de forma

vertical os corpos e as vidas dos explorados, garantindo-lhes a sobrevivência na medida do interesse e das necessidades das elites.

Essa dinâmica vem se revestindo de uma complexidade sob a dominação do modo de produção capitalista que aumenta em ritmo acelerado conforme nos aproximamos dos imperativos que dominam as relações sociais no estágio atual de desenvolvimento imperialista. Apesar da intrincada diversificação de interesses entre as classes e internamente a elas, na base dessas relações segue havendo uma divisão intransponível que no limite diferencia, de um lado, os interesses da classe trabalhadora dominada de, em última análise, não ser mais explorada e, de outro lado, os interesses da burguesia, classe dominante, de seguir explorando.

A partir de tal constatação podemos afirmar, portanto, que é marca das sociedades divididas em classe a provisão de mínimos de subsistência, aqui entendido como sinônimos dos mínimos sociais, que garantam a manutenção, regulação e reprodução da força de trabalho de maneira a sustentar a forma de dominação entre classes, característica do modo de produção predominante. Longe de expressar um impulso solidário das elites, representa uma resposta pontual e momentânea a situação de pobreza extrema e seus efeitos incapacitantes (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 15-16).

Como já colocado, em cada contexto histórico, estabelece-se uma medida abaixo da qual a própria existência perde seu caráter humano. Isso significa dizer que, em toda sociedade de classes, algumas vidas passam a ser observadas enquanto meramente funcionais à reprodução do sistema de dominação e, por isso, devem ser sustentadas no limite da sua utilidade para tal. Em completa oposição à lógica das necessidades humanas básicas, pensa-se no mínimo para que os corpos se mantenham funcionais na medida imprescindível à realização dos trabalhos demandados pela classe dominante. No contexto capitalista, pelo próprio capital.

Concretamente, ao se definir, ainda que de forma arbitrária, uma noção de “linha de pobreza”, por exemplo, trabalha-se com um critério objetivo e pretensamente universal para a definição de um mínimo abaixo do qual nenhum ser humano deveria viver. Essa definição de um mínimo para a sobrevivência, no entanto, desconsidera inclusive necessidades físicas concretas, para não mencionar as necessidades relativas à autonomia desses indivíduos que conformam em sua grande parte as populações mais pauperizadas.

Perspectivas como essa não consideram o ser humano em sua complexidade biológica e psicossocial, mas, pelo contrário, compartimentalizam, como se isso fosse concretamente possível, os indivíduos para definir suas demandas física daquelas sociais. Essa

compartimentalização ainda traz em si uma noção de hierarquia dessas demandas, tendo em vista que, primeiro, é preciso garantir a sobrevivência física.

Nos países mais frios, podemos citar, existe a preocupação de garantir à população trabalhadora uma temperatura mínima para que sobreviva às estações mais rigorosas do ano, por intermédio do subsídio da energia para o aquecimento das casas ou mesmo a distribuição de agasalhos em espaços de abrigo. Outro caso exemplar, é o total desprezo da relação histórica e sociocultural das populações com sua comida, por exemplo, quando se oferece “rações humanas” em forma de merenda escolar aos estudantes da rede pública, visando o mero atendimento das necessidades calóricas médias definidas para determinadas faixas etárias.

Apenas recentemente a noção de mínimos de subsistência passou a ser tratada a partir de uma leitura pautada por valores associados às visões coletivas de equidade e à justiça social. As necessidades sociais, portanto, passaram a ser pautadas como objeto de direito (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 17). Entretanto, mesmo nesse contexto, ainda é volátil a definição dos mínimos sociais:

Atualmente a noção de mínimos sociais é muito heterogênea. Varia de acordo com o tipo, a lógica ou o modelo de proteção social adotado (residual ou institucional). Pode ser ampla, concertada e institucionalizada em uns países e restrita, isolada e não institucionalizada em outros. Contudo, os mínimos sociais – uma política mais facilmente verificável nos países capitalistas centrais – são geralmente definidos como *recursos mínimos*, destinados a pessoas incapazes de prover por meio de seu próprio trabalho a sua subsistência. (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 16, grifos da autora).

Fundamental pontuar que, ainda hoje, inexistente na provisão desses mínimos a dimensão da regulação do poder e da dominação daqueles que estão no poder, tratando-se, portanto, “de provisão residual, arbitrária e elitista, que se constituía e processava à margem da ética, do conhecimento científico e dos direitos vinculados à justiça social distributiva” (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 16-17).

A noção de mínimos sociais, portanto, é diametralmente oposta à proposta de necessidades humanas básicas, entendidas como o conjunto de requerimentos capazes de assegurar o desenvolvimento individual de forma integral, independente do contexto sócio-histórico em que aquela forma de vida se insere.

Como colocado na seção anterior, contudo, mais do que o simples “sobre-viver”, que pode ser muitas vezes base para a justificação da manutenção de vidas em condições precárias de sustentação, as necessidades humanas básicas estão comprometidas com a garantia dos patamares fundamentais ao desenvolvimento pleno e integral para todas as pessoas.

Por essa razão, avançando em relação à teoria das necessidades humanas de Doyal e Gough apresentada na seção anterior, me apoio aqui também no trabalho da professora Potyara Pereira (2006) para argumentar a importância estratégica e política de tratarmos o entendimento das necessidades humanas, não como mínimas, mas enquanto *básicas*. Essa perspectiva tem reflexo direto no desenvolvimento da proposta de leitura que trago sobre a educação e, em particular, a política educacional em nossa sociedade.

A diferenciação entre as necessidades básicas, sem o atendimento das quais compromete-se o desenvolvimento integral dos indivíduos, e as necessidades não básicas já foi tratada na seção anterior. Contudo, cabe aqui me deter um pouco mais para tratar deste qualificador, *básicas*, que fundamenta a oposição da perspectiva, apresentada até aqui e historicamente vigente, dos mínimos sociais.

Se as necessidades humanas dão conta do conjunto de requerimentos que devem ser atendidos para evitar sérios danos ao desenvolvimento pessoal, quando caracterizamos essas necessidades como básicas buscamos expandir tal definição imputando a ela não apenas a conotação negativa da proteção, ou da prevenção de danos, mas definindo de forma positiva os requisitos indispensáveis para a garantia do desenvolvimento pleno de todos os indivíduos em seu contexto histórico e cultural, seja ele qual for.

Aqui é preciso atentar para a sutileza da distinção entre dois termos que podem parecer semanticamente semelhantes, mas que carregam noções diametralmente opostas em seus significados. É justamente a partir do alerta sobre os perigos de tratarmos como equivalentes os termos “mínimo” e “básico”, não apenas na abstração teórica mas, principalmente, no plano político-estratégico que a professora Potyara Pereira começa seu trabalho sobre as necessidades humanas.

Segundo a leitura da autora, compartilhada neste trabalho, enquanto o mínimo está associado à escassez, à menor parte, ao corte e à supressão de provisões, o básico, em sentido oposto, se associa ao que é essencial, à plenitude e, portanto, a um esforço ativo de investimentos para a garantia do que é fundamental (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 26).

Como abordaremos também na próxima seção, essa distinção se torna central e fica ainda mais aparente nos momentos de crises do modo de produção capitalista. Não é diferente no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas. Para garantir a continuidade do processo de concentração e centralização do capital mesmo em meio a esses momentos de crise de acumulação, uma das estratégias mais evidentes utilizada pela burguesia é a de cortes do acesso aos recursos disponíveis à classe dominada.

Nesse sentido, a materialização do conceito torna-se evidente, uma vez que a classe dominante recorre justamente à noção de mínimos sociais para abocanhar parcela significativa desses recursos em favor do capital e, portanto, em detrimento do bem-estar e dos direitos da classe trabalhadora.

Justamente por essa razão que é imperioso retomar e trazer para o centro do debate a discussão sobre a oposição entre o mínimo e o básico nas questões relativas às políticas sociais, em especial, em contextos como o que estamos vivendo atualmente de retrocessos de conquistas históricas e achaque dos recursos públicos em desfavor da classe trabalhadora. Tal discussão deve estar no centro das demandas e reivindicações ao refletirmos e definirmos qual política social queremos para a população.

Na próxima seção, apresento algumas questões relativas ao atendimento das necessidades humanas básicas e os desdobramentos da luta pela garantia de direitos de cidadania sobre a provisão social a partir de uma perspectiva histórica. As crises são características cíclicas do modo de produção capitalista e são momentos cruciais na luta da classe trabalhadora para não perder suas conquistas históricas, sem embargo, também os períodos de bonança são fundamentais nessa luta justamente para a expansão dessas conquistas.

### 1.3 Necessidades humanas básicas e os direitos de cidadania

Embora com novas roupagens, a lógica de sustentação da dominação capitalista segue sendo a do equilíbrio entre prover à classe trabalhadora o mínimo, suficiente para que esteja garantida a reprodução do sistema de dominação sem que, com isso, ela tenha as condições de ameaçar a este mesmo sistema.

Por essa razão, o reconhecimento das questões trazidas pela população econômica e socialmente desfavorecida enquanto pautas públicas só se faz possível por meio da organização da classe trabalhadora. É central, portanto, ter clareza e unidade nas reivindicações para o atendimento das necessidades da população por intermédio das provisões sociais e, também, ter representantes dessas populações em posições estratégicas do debate público.

As grandes mudanças na estrutura produtiva das economias centrais no século XIX e início do século XX, além da crescente mobilização e estruturação do pensamento de classe, representaram importante oportunidade para os trabalhadores organizados reivindicarem

melhores condições não apenas no ambiente do trabalho, mas também nos espaços e dinâmicas da vida pessoal.

Esse talvez tenha sido o período histórico de maior ameaça da classe trabalhadora ao regime de dominação burguesa. Segundo o historiador inglês Eric Hobsbawm (1992), só podemos compreender os eventos históricos do século XX, que conformaram o mundo enquanto hoje o conhecemos, se tivermos em perspectiva que esse movimento teve origem nas disputas mobilizadas pelas demandas de classe, iniciadas no final do século anterior. Em suas palavras:

É impossível compreender isto, vale dizer, toda a história de nosso século, a não ser que nos lembremos que o velho mundo do capitalismo global e a sociedade burguesa em sua versão liberal desabaram em 1914 e que durante os próximos quarenta anos o capitalismo tropeçou de uma catástrofe a outra. (HOBSBAWM, 1992, p. 96).

O período que começou ainda muito antes do marco da Primeira Guerra Mundial, com movimentos de paralisações e greves dos trabalhadores, a significativa vitória da Comuna de Paris, em 1871, continuou por meio das sublevações de 1948, as revoluções russa e chinesa que, juntas, inseriram um sexto do território e um terço da população mundial em regimes distintos daquele característico da ordem do capital, como bem destaca o autor (HOBSBAWM, 1992, p. 96).

As vitórias da classe trabalhadora, que já vinham se somando desde o século anterior, apontavam para a possibilidade de tempos diferentes e melhores para todos. Como nos lembra a professora Potyara Pereira (2020), ainda no início deste movimento, ao se referir à conquista, depois de trinta anos de luta, da jornada de trabalho de dez horas, Karl Marx (2001, p. 6, tradução livre pela autora) afirma, em 1864, que representava não apenas “um grande triunfo prático, mas foi também o triunfo de um princípio; pela primeira vez, a economia política da burguesia foi derrotada em plena luz do dia pela economia política da classe trabalhadora”<sup>12</sup>.

Estes movimentos se somaram a outras derrotas do regime político e econômico dos países centrais no início do século XX, notadamente, o esfacelamento das democracias liberais europeias, resultado da emergência de regimes fascistas e nazistas. Além destes, o aumento das tensões entre as potências no coração do Velho Mundo, que levou a duas guerras

---

<sup>12</sup> Trecho original: “Por eso, la ley de la jornada de diez horas no fue tan sólo un gran triunfo práctico, fue también el triunfo de un principio; por primera vez la Economía política de la burguesía había sido derrotada en pleno día por la Economía política de la clase obrera”.

de impacto mundial em menos de três décadas e deixou um rastro de destruição por todo o continente.

Tudo isso fez com que as elites da velha Europa, antes de chegarem à metade do novo século, precisassem se reinventar. Foi inevitável concentrar os esforços não apenas na reconstrução estrutural de seus países, mas também no que diz respeito ao próprio tecido das relações sociais, sendo forçoso inclusive repaginar suas noções de humanidade e dignidade.

O discurso de *laissez-faire* do liberalismo clássico, que regeu a lógica econômica até então, já não dava conta do esforço de construção necessário para reerguer os sistemas político-econômicos e socioculturais da Europa na metade do século XX. O debate econômico da época começa a abrir espaço, por um lado, para correntes e teorias socialistas e, por outro lado, para um liberalismo de outro tipo, mais centrado na importância da ação do Estado para a garantia das condições de reestruturação e expansão do capitalismo.

Entre estes últimos, um teórico inglês desponta como referência, ainda no período do entreguerras, quando publica “As consequências econômicas da paz”, em 1936. John Maynard Keynes vai se tornar referência para as economias capitalistas a partir da década de 1950, quando sua teoria econômica se afasta do discurso liberal clássico e, aliada à lógica prática do fordismo de produção em massa, orientará o esforço de retomada das economias centrais.

Por um lado, enfraquecidas fisicamente pela destruição de sua estrutura produtiva pelas guerras e, por outro, enfrentando a pressão da classe trabalhadora organizada que desafiava frontalmente seu domínio, não restou saída às classes dominantes que não fosse renunciar a alguns anéis para garantir a sobrevivência da mão, que se dizia invisível, do mercado.

As jornadas de luta tiveram início ainda no século XIX e foram, evidentemente não sem oscilações e mudanças internas e externas, fortalecidas até as décadas finais do século XX, quando o neoliberalismo se impôs como a ideologia dominante nas relações sociais capitalistas. Até lá e ao longo de todo esse tempo, contudo, foi preciso reconhecer as necessidades sociais da classe trabalhadora enquanto demandas coletivas para, como tais, concretizá-las na forma de direitos e realizá-las por meio de políticas de Estado.

O capital se viu encurralado e, sem alternativas naquele momento, precisou fazer importantes concessões à classe trabalhadora para que pudesse garantir a sobrevivência e manutenção de seu domínio sobre ela. Este foi um período de relevantes conquistas sociais que melhoraram de forma significativa as condições e formas de vida da população trabalhadora. Os processos para tais conquistas partiram justamente da constatação de que era

possível, a partir das condições sociais então colocadas, apresentar suas necessidades no debate público, problematizando-as e colocando-as na pauta das prioridades políticas e econômicas.

Se uma das faces desse período foi marcada pelas concessões do capital que garantiram importantes vitórias para a luta da classe trabalhadora, por outro lado, também a classe trabalhadora precisou amenizar suas demandas em prol da garantia dessas mesmas conquistas e dos direitos garantidos até ali, ainda que as demandas satisfeitas pudessem ser consideradas pontuais e fragmentadas.

Nas palavras de Antunes (2009, p. 40), tratou-se de uma “forma de sociabilidade fundada no ‘compromisso’ que implementava ganhos sociais e seguridade social para os trabalhadores dos países centrais, desde que a temática do socialismo fosse relegada a um futuro a perder de vista”. Na periferia do capitalismo, como relato adiante, esse compromisso chegou décadas depois e assumiu formas ainda mais frágeis e vulneráveis às intempéries cada vez mais frequentes do capital.

No quadro geral, é comum identificar este período como um momento histórico de amenização das disputas de classe, ainda que originado dela, já que, com o avançar da segunda metade do século, os países capitalistas centrais conseguem retomar seus ciclos produtivos de crescimento, agora já sob a liderança incontestável da economia americana.

Tal feito não teria sido possível sem a reconfiguração também das organizações econômicas nos países periféricos, que ao longo do período de guerras viram seus mercados internos darem sinais de estruturação, ainda que em diferentes e insuficientes níveis, pela modificação temporária da produção no centro econômico.

Na América Latina, isso significou um reordenamento nas relações sociais em favor da intensificação da superexploração do trabalho, muitas vezes pela via da instituição de regimes militares autoritários apoiados pelo capital. Por outro lado, no continente africano, deu-se o início de um longo processo de independência de países que ainda estavam sob a condição de colônia das economias centrais. Essa transição colocou esses recém-estabelecidos países sob a condição subordinada de dependência, inserindo-os ainda na órbita de disputa entre o regime do capital e o regime socialista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Em todo caso, não é desprezível a melhoria, nas economias centrais, das condições de vida da classe trabalhadora ao longo do que chegaram a ser considerados como anos virtuosos do ciclo de acumulação do capital. Nas duas décadas que sucederam a Segunda Guerra Mundial, os direitos de cidadania estavam no centro da pauta pública dos países europeus,

como resultado da luta da classe trabalhadora pelo seu reconhecimento enquanto parte da sociedade e de suas reivindicações para participação na vida coletiva. O atendimento de suas necessidades pela via pública por meio da conquista dos direitos básicos veio como concretização desse momento.

É dessa época o trabalho de Thomas H. Marshall (1992), “Cidadania e Classe Social”, publicado em 1950. Nesse texto, importante marco do início das reflexões acadêmicas sobre a cidadania no capitalismo, o autor reflete essa visão de aproximação entre as classes ao apresentar a ideia de cidadania enquanto um *status*, uma posição que pode ser ocupada em determinada sociedade a partir do usufruto de suas partes constitutivas, quais sejam, os direitos civis, políticos e sociais.

Marshall (1992) discorre, a partir da experiência inglesa, sobre a construção de cada uma dessas partes que, naquele país, se deu, na ordem apresentada acima, entre os séculos XVIII e XX. Sua visão, no entanto, apesar de apresentar elementos importantes para a noção de cidadania nas sociedades capitalistas modernas, ainda trata a cidadania como uma concessão feita à população, muito mais do que uma conquista dela. Da mesma forma, ainda traz uma visão formalista que trata os direitos a partir de uma compartimentalização hierarquizada.

Avançando no debate sobre cidadania, Jack M. Barbalet (1989, p. 11-12) vai descrevê-la como “participação numa comunidade ou como a qualidade de membro dela”, sendo a cidadania capaz de definir “os que são e os que não são membros de uma sociedade comum”. Menos apegado às formalidades jurídicas da cidadania, Barbalet retoma uma noção de cidadania pela via da participação e do pertencimento a uma comunidade. Com isso, o autor dá à noção de cidadania um enfoque social e coletivo. Contudo, a definição ainda carece de especificações, por ser um conceito que precisa ser compreendido em sua forma histórica específica, podendo significar diferentes relações a depender do contexto.

Retomo a discussão sobre cidadania no segundo capítulo, contudo, esta não deixa de ser uma noção importante para o debate das necessidades humanas básicas e, por isso, faço esta nota aqui. A cidadania, assim como tratada nesta tese, pressupõe o pertencimento e a garantia da possibilidade de participação de todos os indivíduos em suas respectivas comunidades e isso só pode se concretizar a partir do atendimento das necessidades humanas básicas para todos. Esta noção de cidadania necessariamente perpassa pela articulação e complementação entre os direitos sociais básicos, sem hierarquias ou ordenação entre eles, e está na base da noção de justiça social, assim como defendido por Plant (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 70).

Raymond Plant é um filósofo inglês que trava um debate com as correntes políticas que adotaram como ponto de partida a pressuposição de Hayek, qual seja, a de que a justiça social é uma ilusão e, portanto, não pode servir como base para as políticas públicas. Segundo o argumento de Plant, a noção de justiça social implica em um compromisso político e, portanto, prático, por parte daqueles que possuem as condições efetivas de garantir os direitos e assegurar o atendimento das necessidades em um contexto de desigualdade como fundamental para o aprofundamento democrático (PLANT, 2005). Na próxima seção, retomo os argumentos de Hayek e sua influência sobre a retomada do pensamento neoliberal depois da crise estrutural do capital que teve início nos anos 1970.

De fato, foi apenas a partir da articulação destes direitos de cidadania e sua realização por meio de um encadeamento positivo das políticas econômicas e sociais<sup>13</sup>, com base na participação da população e no papel ativo do Estado, que as economias centrais puderam se reerguer. O chamado Estado de Bem-Estar Social pôde garantir o reconhecimento de direitos à classe trabalhadora ao mesmo tempo em que reestruturava as bases da exploração capitalista.

O conflito entre as classes ficou ofuscado nesse meado do século XIX, uma vez que todos pareciam estar ganhando com essa fórmula mágica do modelo keynesiano. Chegou-se a cogitar como razoável a possibilidade de conciliação entre capital e trabalho, dada a sensação de prosperidade da época nos países desenvolvidos.

Até hoje este é considerado como o “período de esplendor” das políticas sociais ou os “trinta anos gloriosos”, expressão francesa usada por Hobsbawm (1992, p. 98) para apresentar o terceiro trimestre do século XX. Isso porque o Estado de Bem-Estar Social garantia políticas sociais “do berço até a morte”, expandindo a sensação de pertencimento e participação da classe trabalhadora.

Apesar do deslumbramento com a vivência do Estado de Bem-Estar Social, as políticas sociais refletem a própria estrutura da relação entre as classes na ordem do capital e suas contradições. Ao mesmo tempo em que a burguesia abomina o fato de precisar oferecer mais do que o mínimo necessário, ela depende dessas políticas para sobreviver.

As políticas sociais garantem a sobrevivência do sistema de dominação capitalista ao oferecer à classe trabalhadora a provisão de serviços e estruturas importantes para a melhoria de suas condições de vida ao mesmo tempo em que reconhecem a centralidade do

---

<sup>13</sup> A professora Potyara Pereira (2006, p. 28) define os encadeamentos como “vínculos orgânicos, estrategicamente estabelecidos, tendo em vista a satisfação mais ampliada de necessidades sociais e de suas legítimas demandas”.

atendimento das necessidades dos trabalhadores, muito além do limite da simples subsistência.

É por essa razão que, ao tratarmos das políticas sociais, o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora se torna central. A definição destas necessidades, portanto, passa a ser estratégica para a luta por uma sociedade cada vez mais igualitária ainda que nos limites impostos pela ordem do capital.

Na próxima seção, retomo o debate filosófico e econômico que marcou esse momento histórico para compreender como o fim deste período de prosperidade do capital abriu espaço não apenas para o domínio da leitura neoliberal que já vinha se desenvolvendo marginalmente nas décadas anteriores mas, principalmente, para sua disseminação nos planos político e econômico em nível mundial.

#### 1.4 O aprofundamento neoliberal e os direitos sociais

Como colocado na seção anterior, o encadeamento positivo das políticas sociais e econômicas foi característico do capitalismo central no período do pós-guerras, orientado pelo sistema keynesiano-fordista de produção. A lógica das políticas e, em especial, das políticas sociais deste momento era sustentada por correntes econômicas inspiradas em um liberalismo mais conformado com a centralidade da ação do Estado para a sustentação do desenvolvimento sobre aquelas bases.

Neste momento, escrevia também de Londres o austríaco recém-chegado Friedrich Hayek. Inicialmente um admirador do trabalho de Keynes, Hayek ficou em Londres entre 1931 e 1950, período durante o qual foi convidado por Lionel Robbins para se juntar à corrente conservadora do liberalismo clássico, que se propunha a fazer uma oposição direta ao pensamento keynesiano (SOARES, 2019).

Sob o comando de Robbins, Hayek conseguiu financiamento para desenvolver suas reflexões e argumentações em favor da preponderância da moral do mercado e da superioridade do pensamento econômico, que àquela época era uma parte menor dos estudos de Direito, na London School of Economics (LSE). Lá Hayek seguiu por duas décadas, se aprofundando em seus estudos sobre os riscos do intervencionismo estatal e consolidando seu posicionamento contrário à corrente então hegemônica de pensamento econômico.

Hayek apresentava o liberalismo e o regime de livre mercado como o antídoto ao totalitarismo. Um dos argumentos centrais do autor, ainda bastante presente em argumentações atuais, é aquele segundo o qual garantir poder a qualquer indivíduo era

incorrer no risco de corroer o sistema por dentro pela corrupção. Ele entendia todos os indivíduos como corruptíveis desde que tivessem poder para tal e, portanto, o mercado seria a única esfera possível de se garantir um sistema livre de corrupção.

Por outro lado, em um debate comum em sua época e reforçando seu argumento, Hayek também acreditava que não seria possível teorizar acerca do funcionamento da racionalidade humana, uma vez que, para ele, a cabeça de cada pessoa funciona de modo singular. Indo de encontro a correntes como o utilitarismo ou a teoria da escolha racional, Hayek defendia que o mercado também seria o único espaço capaz de mediar tamanha diversidade.

Quando, ainda em 1944, publica “O caminho para a servidão”, em que apresenta seu medo de que a estrutura de Estado intervencionista inglês do período das guerras se mantivesse mesmo com o fim dos conflitos, Hayek é duramente contestado na academia britânica. Por outro lado e em sentido oposto, seu trabalho tem enorme aceitação na comunidade acadêmica dos Estados Unidos.

A partir daí, começa uma aproximação de Hayek com a produção norte-americana que acaba o levando à Universidade de Chicago no final dos anos 1940 e início dos anos 1950, onde constituiria a primeira “turma” da chamada Escola de Chicago. Lá, Hayek aprofundou suas teorias daquilo que viria a ser identificado e posteriormente bastante disseminado como o neoliberalismo.

Foram mais de duas décadas depois, com a crise de liquidez do início dos anos 1970, que se estabeleceram as condições para que o discurso neoliberal, do qual Hayek é identificado como um de seus precursores, ganhasse a centralidade no debate econômico, ao jogar a responsabilidade da crise sobre o Estado de Bem-Estar Social.

Suas reflexões sobre a superioridade da economia de mercado e da “economicização” de todas as esferas da vida tiveram relevante influência a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, com a abertura econômica dos países centrais, liderados pelos Estados Unidos, sob o governo de Ronald Reagan (1981 – 1989), e a Inglaterra, sob o comando de Margaret Thatcher (1979 – 1990).

Diferentemente da chamada “época de ouro” da política social em que o capital tinha medo da organização da classe trabalhadora e, de certa forma por essa razão, predominava nos países centrais a organização conhecida como o Estado de Bem-Estar Social, já mencionado acima, neste novo contexto em que essas organizações se encontravam parcialmente desmobilizadas, as classes dominantes haviam perdido o medo e começaram a exigir os anéis de volta, com juros. De acordo com Hobsbawm (1992, p. 99):

Ainda mais importante, o capitalismo aprendeu lições domésticas de sua era de crise, tanto na economia quanto na política. Abandonou o tipo de liberalismo de livre mercado que, entre os países desenvolvidos do Ocidente nos anos 80, apenas América de Reagan e a Grã-Bretanha de Thatcher procuraram restaurar. (Os dois países, não por coincidência, são economias capitalistas em declínio.) O estímulo original para esta mudança foi quase certamente político. Keynes ele mesmo não escondia o fato de que seu objetivo era salvar o capitalismo liberal. Depois de 1945, a enorme expansão do “bloco” socialista e a ameaça potencial que apresentava fez que os governos ocidentais se concentrassem maravilhosamente, especialmente sobre a importância da previdência social. O objetivo desta ruptura deliberada com o capitalismo de livre mercado não era apenas eliminar o desemprego em massa (que então se percebia como tendo a tendência automática de radicalizar vítimas), mas também estimular a demanda. Desde meados dos anos 50, tornou-se evidente que ambos esses objetivos estavam sendo atingidos. Expansão e prosperidade tornavam possível custear o capitalismo de bem-estar social. Atingiu seu pico nos anos 60, ou mesmo nos anos 70, antes que uma nova crise mundial provocasse um recuo fiscal.

Mais adiante, o autor complementa:

O principal efeito de 1989 é que o capitalismo e os ricos pararam, por enquanto, de ter medo. Tudo o que fez com que a democracia ocidental valesse a pena para seus povos – previdência social, o estado de bem-estar social, uma renda alta e crescente para os trabalhadores, e sua consequência natural, a diminuição da desigualdade social e a desigualdade de oportunidades – resultou do medo. Medo dos pobres e do maior e mais bem organizado bloco de cidadãos dos Estados industrializados – os trabalhadores; medo de uma alternativa que existia na realidade e que podia realmente se espalhar, notavelmente na forma do comunismo soviético. Medo da instabilidade do próprio sistema. (HOBSBAWM, 1992, p. 103).

O período que se seguiu e nos trouxe até o presente tem sido de aprofundamento do processo de financeirização das esferas da vida e de destruição do aparato de proteção social em nível global. Dentro deste, as políticas sociais têm sido alvo primeiro.

Desde então, o receituário neoliberal vem minando a lógica coletiva que privilegia o âmbito social de proteção e garantias de direitos, ao mesmo tempo em que oferece as bases de sustentação para o avanço da concretização em forma de políticas públicas do argumento dos mínimos sociais.

Vem sendo fortalecido o discurso em defesa de um Estado cujas funções deixam de passar pelo atendimento, ainda que parcial, das necessidades humanas básicas de sua população. Ao invés disso, seu papel tem se restringido ao de mero expectador e operador de uma máquina a serviço dos interesses do capital. Seguindo esta corrente, recai sobre os indivíduos a responsabilidade de acessar os recursos que, por sua vez, deveriam estar disponíveis na esfera do mercado.

A atuação do Estado, uma vez desobrigado de suas funções de provisão social, volta-se prioritariamente para a regulação econômica na medida dos interesses do capital. No Brasil, isso tem significado, desde o final dos anos 1990, uma política ativa de manutenção do

chamado tripé macroeconômico – isto é, o câmbio flutuante e as metas de inflação e fiscal – em detrimento da garantia dos direitos sociais que, por sua vez, vêm progressivamente regredindo. Além disso, se amplia, de forma cada vez mais célere nos últimos anos, os mecanismos de facilitação da apropriação da dívida pública por parte do capital financeiro.

A satisfação das necessidades, por sua vez, vai sendo colocada de forma gradativa como responsabilidade das instâncias mais próximas ao sujeito e, no limite, dele próprio (YANNOULAS; AFONSO; PINELLI, 2021). Esse movimento privilegia a lógica competitiva e individualista em prejuízo do sentido coletivo e solidário do atendimento das necessidades básicas por meio das políticas sociais. Ele coloca um indivíduo contra o outro em uma situação de falsa igualdade, desconsiderando qualquer possível distorção causada pelas desigualdades sociais concretas.

A lógica aqui implícita inverte e corrói o princípio de sustentação da própria noção de justiça distributiva, base para a lógica das necessidades humanas básicas, segundo a qual se considera dar a cada sujeito na medida de suas necessidades e esperar de cada sujeito na medida de suas capacidades (CASTORIADIS, 1997, p. 372). Aqui, o que está colocado é dar a cada um o mínimo – ou seja, padronizam-se as demandas e o atendimento – esperando de cada um o máximo, independente das condições disponíveis para cada pessoa atingi-lo.

A subordinação do Estado em relação ao capital, portanto, se aprofunda com a atuação do primeiro cada vez mais intensa, inclusive por meio de suas estratégicas omissões, nas instituições democrática e na vida pública. A cumplicidade tem se mostrado tamanha que a solução das crises estruturais do sistema, movimento intrínseco ao seu funcionamento, via de regra, fica sob a responsabilidade do Estado.

A organização de Estado à qual estamos submetidos atualmente se sustenta sobre o princípio da soberania do consumidor, sujeito que vem substituir o cidadão do Estado de Bem-Estar Social. Esse princípio, fortemente vinculado à lógica de mercado, esgarça a forma de se pensar as políticas sociais na medida em que coloca como centro do debate as escolhas e preferências individuais, tendo como pano de fundo a manutenção da liberdade das forças de mercado, ou seja, sustentação das relações de dominação política e econômica de um grupo minoritário sobre a maior parte da população.

Essa configuração, por estar associada à preponderância da esfera individual sobre a coletiva, assim como a submissão das esferas política e social à econômica, se opõe em essência à democracia, entendendo esta como “um poder específico exercido por aqueles que não têm um título particular para exercer esse poder” (RANCIÈRE, 2020, p. 4). A noção que se impõe em seu lugar é aquela dos falsos consensos fechados de cima para baixo.

Dentro da lógica neoliberal, a provisão de mínimos sociais tanto está associada à regulação e controle dos corpos trabalhadores para a exploração do capital quanto está intimamente associada à ideia de regulação da interferência da esfera política sobre a esfera econômica.

Isso não significa uma defesa em favor do dito Estado mínimo, muito pelo contrário. O Estado pode se ausentar e se reduzir no atendimento e defesa das garantias sociais para a sua população, mas para a execução de tal esquema, principalmente em um Estado de economia dependente como o Brasil, o modelo de desenvolvimento neoliberal só é possível apoiado em um Estado forte e atuante para tal (BRETTAS, 2020).

Apenas por essa razão, para Hayek, a defesa do mínimo tem como foco as pautas sociais e estas, por sua vez, se associam à garantia da sobrevivência física, devendo ser oferecido por meio de políticas seletivas focalizadas, direcionadas ao público incapacitado para o trabalho. Essas políticas, de acordo com Hayek, não deveriam de maneira alguma ser entendidas, como no Estado de Bem-Estar Social, enquanto instrumento da concretização de direitos de cidadania ou, muito menos, um dever do Estado por serem estas noções opostas àquilo que o neoliberalismo prega.

Para garantir a menor interferência nas dinâmicas de mercado, consideradas pelo autor espontâneas e justas, o mínimo oferecido pelo Estado deve garantir uma “rede de segurança” aos indivíduos sem, no entanto, elevá-los à condição de titulares de direito, o que implicaria compromissos e deveres por parte do poder público (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 53).

Com um Estado livre de tais funções, recai sobre a menor parte, os indivíduos, a responsabilidade de seu próprio “sucesso”, fantasiado de mérito, bem como de qualquer revés em sua vida, cabendo àquele a intervenção apenas em última instância. Como bem ilustra o professor Newton Gomes Júnior:

A visão de Hayek sugere uma responsabilização do indivíduo pelas suas próprias desventuras. Diante de seu “fracasso” frente às possibilidades que o mercado dispõe, nesses casos e somente neles, a sociedade, consoante os preceitos morais inerentes à sociabilidade, entende que cabe uma intervenção que resulte na eliminação do risco imediato de colapso da vida; algo como oferecer ao naufrago uma boia, sem, contudo, resgatá-lo do mar onde se encontra, na convicção de que com esse “apoio” conseguirá, por seus próprios meios, chegar à terra firme. (GOMES JÚNIOR, 2015, p. 72).

Hayek defende uma ordem produzida a partir da espontaneidade do mercado, acreditando que este seria o único mecanismo isento capaz de garantir uma sociedade livre e justa. Seu argumento enfatiza a prevalência do mercado sobre o Estado na provisão social, defendendo as virtudes do mercado e do capitalismo, que garantiriam que apenas “os

indivíduos ou grupos específicos podem fornecer elementos para a definição mais adequada de políticas de bem-estar” (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 51-52).

Essa visão defendida segue latente nos espaços de debate, mas especialmente nas instâncias responsáveis pelas definições e decisões político-institucionais. Ela é, no limite, desumanizante, pois desconsidera o ser humano enquanto um ser social: descola-se o ser biológico, priorizando a sustentação e regulação corporal, de sua natureza intrinsecamente social. Não se considera a historicidade desses povos e nem o desenvolvimento de suas culturas por meio das gerações.

O argumento neoliberal é aquele do esgarçamento e da fragmentação até o limite possível. E este, elástico que é, segue sendo constantemente alargado. Trabalha-se com a menor unidade possível, de modo que se inviabiliza qualquer forma de pensamento coletivo ou comunitário: quando a unidade do pensamento é o indivíduo, deixa de ser possível pensar em termos de direito ou mesmo de justiça, a única ética possível é aquela individualizada do egoísmo e da competição, centrada nos interesses e desejos pessoais.

A forma humana, segundo essa visão, é transformada em números. As relações sociais são enunciadas como estatísticas, fórmulas matemáticas, cuja face pouco importa. Resta ao indivíduo a tarefa de, *meritocraticamente*, provar que é um miserável para poder *merecer* qualquer tipo de apoio do Estado. Nesse teste de limite, a contradição volta a aparecer: por mais que não se tenha nenhum apego à humanidade, sem ela o capital não se reproduz, não se amplia e, no limite, não existe.

Contudo, contraditoriamente, apesar de menosprezada, ela [a proteção social] não é descartada pelo sistema que a engendra, mas colocada a serviço da satisfação das insaciáveis necessidades do capital, em detrimento da satisfação das necessidades sociais, que vem sendo ostensivamente rebaixadas em nível bestial de sobrevivência animal. (PEREIRA-PEREIRA, 2013, p. 640).

Por essa razão, é central trazer de volta o debate para os termos não do mínimo, da menor parte, do residual, mas do desenvolvimento humano pleno, assegurando o atendimento das necessidades humanas básicas a todos, que não apenas amortença o ímpeto destrutivo do capital, limitando as consequências nefastas dessa dominação econômica sobre as esferas social e política, mas que verdadeiramente construa uma sociedade verdadeiramente justa e igualitária.

Na segunda parte deste capítulo, busco colocar em diálogo o debate das necessidades humanas básicas, apresentado até aqui, e as reflexões sobre políticas educacionais, entendendo estas como um conjunto das políticas sociais e, conseqüentemente, parte das políticas públicas do Estado. Ao aproximar essas duas discussões e considerando o atual

movimento de transformação das políticas educacionais em todo o mundo, apresento a noção de “mínimos educacionais”, que se mostra útil não apenas para compreender o processo de rebaixamento geral da educação, mas também para nos posicionar frente a este modelo.

## **2 Educação básica e os “mínimos educacionais”**

Com a exposição feita na primeira parte deste capítulo, pretendi argumentar pela compreensão dos direitos básicos de todos os indivíduos enquanto um conjunto indivisível e integrado fundamental para assegurar a possibilidade do desenvolvimento individual em nossa sociedade. Este conjunto, por sua vez, exige que as condições para sua garantia estejam disponíveis para qualquer pessoa a qualquer momento. Apenas com a garantia da materialização desses direitos, será possível sustentar a satisfação das necessidades humanas básicas para todos.

Dito de outra forma, como apresentado, é fundamental que todos os indivíduos tenham à sua disposição as condições de satisfação das necessidades humanas básicas para que possam ter garantido seu desenvolvimento pleno na forma de vida e sociedade em que vive. Saúde física e autonomia básica, portanto, devem estar ao alcance de todo e qualquer ser humano em todo tempo.

Ainda que as duas necessidades humanas básicas não possam ser hierarquizadas ou fragmentadas no plano político-estratégico, neste trabalho, enfatizo a centralidade da autonomia básica, entendida aqui tanto como capacidade de agência quanto como autonomia crítica. Isso porque, como busquei argumentar nessa segunda parte do capítulo, neste trabalho pretendo destacar a importância do papel da educação formal para o atendimento dessa necessidade humana básica.

A autonomia diz respeito não apenas à capacidade de agir, de modo informado, em sua realidade, mas também, e principalmente, à capacidade de atuação crítica frente a esta mesma realidade. Em outras palavras, a autonomia crítica envolve a capacidade de leitura da sociedade em que se vive e a possibilidade de ação para modificá-la, quando preciso for. Ela é condição fundamental para os processos humanos de criação e inovação.

Como já colocado, as necessidades humanas básicas são universais, ou seja, são as mesmas para todos os indivíduos e grupos sociais, independente do contexto histórico, cultural e social em que vivem. Para o atendimento otimizado e a satisfação não apenas sustentada como também ampliada dos dois conjuntos de necessidades humanas básicas, faz-se central a provisão de uma série de requisitos intermediários também comuns a todas as

pessoas em qualquer tempo histórico – aquilo que Doyal e Gough (1991) chamaram de necessidades intermediárias.

Como veremos nesta segunda parte do capítulo, esses autores identificaram onze necessidades intermediárias, entre as quais destaco a necessidade de uma educação formal adequada. Sem a satisfação das necessidades intermediárias, as condições para o atendimento das necessidades humanas básicas estão inevitavelmente comprometidas.

Assim como ocorre com as necessidades humanas básicas, também não existe hierarquia entre as necessidades humanas intermediárias. Pelo contrário, elas só poderão ser satisfatoriamente atendidas em articulação umas com as outras. Igualmente, as necessidades intermediárias devem ser atendidas de forma essencialmente integrada para a garantia da otimização de sua satisfação.

Isso quer dizer que uma educação adequada não poderá ser garantida se os sujeitos educandos, por exemplo, não têm acesso a uma alimentação nutritiva e água potável, ou o desenvolvimento de relações primárias significativas – não precisamos nos alongar nos efeitos que a desnutrição e a ausência de vínculos podem ter no processo educativo de uma criança. De outro lado, sem uma educação apropriada que garanta o acesso aos conhecimentos disponíveis à sociedade, a segurança econômica ou mesmo o acesso a cuidados de saúde e, portanto, à própria saúde física, serão prejudicados.

Nesse sentido, a educação formal passa a exercer um papel central para a própria participação dos indivíduos em suas formas de vida, oferecendo as condições de agência dos indivíduos no meio em que vivem, garantindo o conhecimento das condições e dos recursos disponíveis, bem como das regras e limitações aos quais cada um está submetido. Uma educação adequada é capaz de garantir o acesso a conhecimentos e recursos fundamentais para a participação em sociedade de forma plena.

As necessidades intermediárias, conforme apresentado pelos autores, são também universais e objetivas. Contudo, o atendimento e a satisfação dessas necessidades podem ser alcançados por diferentes estratégias, bens e serviços, que podem variar em uma infinidade de formas.

Existem, contudo, alguns requisitos fundamentais para a garantia de um atendimento a partir de um patamar básico das necessidades intermediárias e, no caso específico da educação, se faz central ter uma definição clara acerca daquilo que será ensinado, por quem será ensinado e como será ensinado. Não é qualquer processo educativo que será capaz de satisfazer a necessidade de uma educação verdadeiramente básica.

Neste sentido, trago a discussão, nessa segunda parte, sobre o papel primordial ocupado pelo Estado, na sociabilidade capitalista, para o atendimento ou não dessa necessidade. Busquei argumentar que, com a consolidação do Estado neoliberal, desde o final do século XX, estamos vivenciando uma nova reconfiguração das relações sociais na qual a educação se expressa como um arranjo duradouro a serviço dos interesses do capital.

Como apresento nos seguintes, esse é um processo que vem ocorrendo de forma mais ou menos padronizada em nível internacional, mas que, no Brasil, assume características peculiares de adaptação às suas condições históricas e sociais. Ao invés da garantia de uma educação básica, temos visto no processo de expansão da educação também, e de forma contraditória, seu processo de rebaixamento na forma de uma educação mínima.

## 2.1 Autonomia básica a partir da perspectiva das necessidades humanas

Conforme apresentado na primeira parte deste capítulo, a teoria das necessidades humanas de Doyal e Gough identifica como as duas necessidades humanas básicas, entendendo estas como um conceito objetivo e universal, a saúde física e a autonomia básica. Essas duas necessidades são básicas para qualquer ser humano, o que significa dizer que são condições fundamentais para garantir o desenvolvimento integral dos indivíduos enquanto seres humanos plenos. A ameaça ao atendimento de qualquer uma dessas necessidades implica em sérios prejuízos a este desenvolvimento.

Não existe, portanto, na teoria elaborada pelos autores, um sentido de hierarquia entre as duas necessidades humanas básicas. Da mesma forma como é central para a autonomia básica de todo indivíduo, garantirmos que sua saúde física também esteja plenamente assegurada, o inverso também é verdadeiro. Ou seja, para assegurarmos a saúde física de todos, se faz fundamental a capacidade de agência e autonomia crítica que se expressam na articulação dos conhecimentos disponíveis e que conformam a noção de autonomia básica.

Seguindo a perspectiva apresentada por essa teoria, esta tese não se compromete com a noção dos mínimos de carecimento que, de maneira contrária à leitura das necessidades humanas básicas, justifica o atendimento mínimo dessas necessidades. É imperioso olhar para os indivíduos de maneira integral para garantirmos o seu pleno desenvolvimento. E tal perspectiva implica um posicionamento ativo em favor de uma intervenção intencional e direcionada no sentido de assegurar, por meio das políticas sociais, as provisões fundamentais para o atendimento das necessidades humanas básicas de todo e qualquer indivíduo.

Como coloca Pereira-Pereira (2006, p. 70), “isso põe em relevo o imperativo de se considerar a intencionalidade da ação humana como parte integral e intrínseca de sua essência e, por conseguinte, como parte constitutiva do básico necessário à sua existência”. Não é apenas a garantia sustentada ao longo do tempo da saúde física dos indivíduos que assegura a efetiva possibilidade de ação e participação em sociedade. É primordial e estruturante que se garanta de forma, integral, integrada e articulada o outro componente das necessidades humanas, a saber, o desenvolvimento da autonomia básica.

Da mesma forma que a saúde física não se iguala a simples sobrevivência, a autonomia tampouco é aqui entendida como liberdade negativa, como a ausência de interferências ou limitações às ações individuais. De fato, a noção de autonomia não está livre de controvérsias e disputas e, portanto, precisa ser qualificada para fins do argumento aqui trazido. Faço isso, à luz destes autores.

Pereira-Pereira (2006, p. 70) sintetiza da seguinte forma:

Por *autonomia* básica entendemos a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões. Isso se opõe à noção de autossuficiência do indivíduo perante as instituições coletivas ou, como querem os liberais, a mera ausência de constrangimentos sobre preferências individuais, incluindo no rol desses constrangimentos os direitos sociais que visam protegê-lo.

Tal entendimento de autonomia vai de encontro às leituras liberais que se apoiam nas noções de individualismo e subjetivismo. Não se trata de liberdade de ação individual e tampouco se reduz à possibilidade de escolha por um indivíduo, de acordo com suas preferências, entre as alternativas colocadas a ele pelo mercado. A noção de autonomia básica aqui apresentada se refere à garantia do desenvolvimento de um indivíduo em sua coletividade, respeitando as diferentes vivências, participando das decisões coletivas e se responsabilizando por suas ações.

A autonomia, conforme apresentado por Pereira-Pereira, está associada, sim, à noção de agência, no sentido em que se trata de possuir a capacidade de eleger de maneira informada objetivos e crenças, sejam individuais ou coletivos, valorar as opções sobre o que se tem que fazer e como levar a cabo, desenhando estratégias consideradas consistentes e adequadas, colocando em prática em suas ações cotidianas e se responsabilizando por seus atos e decisões.

Sendo assim, a *autonomia* se contrapõe, claramente, à tendência liberal de, em nome da liberdade, transformar o indivíduo em uma mônada *isolada e calculista* na autossatisfação de suas preferências e desejos. Contrapõe-se, também à concepção subjetiva de interesses e à soberania privada, que elevam o indivíduo à posição de único juiz do que melhor lhe convém e apoiam-se em uma noção de cidadania

resgatada da tradição clássica (Pierson, 1991) que só admite como direitos os de liberdade negativa (ou imunidades contra a proteção social pública). Assim, contraditoriamente, a defesa liberal do *empowerment* individual e o apelo ao discurso atraente do “respeito” ao indivíduo como um agente dotado de capacidade para se autodeterminar e se autossustentar investem, implicitamente, contra a verdadeira autonomia, pois submetem ao domínio implacável do egoísmo individual e da lógica do mercado. (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 72, grifos da autora).

A autonomia diz respeito à capacidade de interagir física, intelectual e emocionalmente com os demais indivíduos de sua comunidade, seja ela qual for. Para tanto, pressupõe integrar a todos, de forma plena, em suas comunidades, para que possam eleger como participação da forma de vida construída pela coletividade. O atendimento dessa necessidade humana, a autonomia básica, portanto, é central para garantir que todos tenham assegurados o direito de viver uma vida com sentido.

Assim como ocorre com a saúde física, também o atendimento da autonomia básica não é algo que se possa simplesmente alcançar uma única vez e já estará garantida. Pelo contrário, a satisfação das necessidades humanas básicas é um processo contínuo de provisão que precisa ser sustentado e ampliado ao longo do tempo.

Para satisfazer a necessidade humana básica de autonomia, de acordo com Doyal e Gough, três variáveis precisam ser observadas para todos os indivíduos: (1) a capacidade psicológica de formular opiniões; (2) as oportunidades objetivas que permitem sua ação; e (3) a sua compreensão de si, de sua cultura e daquilo que se espera de cada indivíduo neste contexto<sup>14</sup>.

A capacidade de agência é um componente fundamental da autonomia básica, no entanto, não é suficiente para o atendimento desta necessidade. É preciso que todo indivíduo seja capaz de basear suas escolhas e ações em opiniões sólidas e bem fundamentadas, elaboradas a partir das informações e conhecimentos disponíveis a todos, característicos de cada tempo histórico. Dessa maneira, o outro componente central e imprescindível que conforma a autonomia básica é a autonomia crítica. Ambos devem estar disponíveis a todos para que possamos, de fato, garantir o desenvolvimento pleno de cada indivíduo.

A autonomia de agência diz respeito à capacidade de leitura da realidade para orientar a ação individual, pressupondo liberdade de ação e participação de todos em sua sociedade

---

<sup>14</sup> Para elaborar esta proposição, Doyal e Gough vão se basear na teoria da ação autônoma de Ruth R. Faden e Tom L. Beauchamp (1986), para os quais existem três condições para a autonomia agência, a saber, compreensão, intencionalidade e não controle. Segundo os autores, para que a autonomia de qualquer ação seja garantida, é preciso que o indivíduo a realizá-la (agente) tenha compreensão da natureza de sua ação e suas consequências previsíveis e resultados possíveis, para que a ação possa ser realizada com a intenção de alcançar determinado objetivo (ainda que este, ao final da ação, não seja alcançado) e que esta ação não esteja sujeita a influências externas a tal ponto que seja reduzida ou eliminada a capacidade do sujeito de autodirecionamento.

independente das diferenças individuais e coletivas. A autonomia crítica avança em relação à autonomia de agência, pois também inclui o componente da crítica ao que se lê e, caso se avalie necessário, a capacidade de mudar as regras e práticas de sua cultura (PEREIRA-PEREIRA, 2006).

A autonomia crítica está intimamente relacionada à criatividade e diz respeito à capacidade de sonhar, confrontar seus sonhos com a realidade e agir de forma a aproximar-se deles. Diz respeito a uma necessidade humana básica que deve estar disponível a todos e a cada um para que tenham garantida a possibilidade de um desenvolvimento pleno e integral, independente do contexto cultural, histórico e social.

A não garantia do desenvolvimento da autonomia crítica implica necessariamente restrições à capacidade de agência. O atendimento das necessidades humanas básicas passa, portanto, não apenas pela garantia da participação e ação das pessoas nas formas de vida e cultura das quais fazem parte, mas também no processo de desenvolvimento de sua autonomia crítica, que diz respeito aos processos de avaliação e crítica dessa cultura com o propósito de melhorá-la ou modificá-la (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 83).

Trata-se da articulação das três variáveis identificadas por Doyal e Gough em sua integralidade: pressupõe a capacidade cognitiva de analisar seu contexto, formular opiniões críticas e agir de maneira informada, intervindo em sua realidade e se responsabilizando por suas ações e consequências. Sem a autonomia crítica, o desenvolvimento individual estará necessariamente comprometido.

Se a articulação entre a saúde física e a autonomia básica oferece uma distinção do desenvolvimento humano em relação àquele observado no mundo animal, dizem os autores, é o aprofundamento da autonomia crítica que permite a diferenciação entre os homens e as máquinas (DOYAL; GOUGH, 1991).

As necessidades humanas básicas são, portanto, conformadas por dois grandes conjuntos de necessidades que precisam ser atendidas para todos os indivíduos se queremos garantir o desenvolvimento pleno de todas as pessoas em nossa sociedade.

A garantia do patamar básico está associada às suas dimensões culturais, históricas e sociais não apenas teoricamente, mas em sua realização cotidiana. Ele está intimamente relacionado ao desenvolvimento da cidadania e se posiciona, portando, de forma diametralmente oposta à noção de atendimentos mínimos.

A desvirtuação neoliberal da ideia do *atendimento* das necessidades básicas para o entendimento da *oferta* dos mínimos sociais desloca a noção de necessidades humanas para o campo da preferência, dos desejos individuais, das compulsões, das demandas e das escolhas,

como se as necessidades humanas não pudessem ser objetivas, histórica e concretamente realizáveis. Tal desvirtuação ainda inverte o pressuposto do atendimento básico de que todos os indivíduos precisam ter garantidas as condições para o seu pleno desenvolvimento, colocando, ao contrário, nas mãos deles a responsabilidade do acesso a tais condições.

As políticas sociais devem tratar da satisfação das necessidades humanas básicas, ainda que não se reduzam a este objetivo, e isso implica dizer que não devem ser “ofertadas” à população para que cada pessoa possa eleger que tipo de serviço tem interesse em usar. Pelo contrário, elas devem garantir as provisões necessárias para que todos tenham assegurado o seu desenvolvimento pleno e integral. Para tanto, é preciso ter uma conceituação clara e precisa, universal e objetiva, dos requisitos sem a garantia dos quais este desenvolvimento está seriamente comprometido.

É a partir desta definição e da distinção das necessidades humanas básicas em relação aos desejos que podemos defender os direitos sociais, em especial, frente às correntes neoliberais, que muitas vezes negam sua existência. Como coloca o professor Gomes Júnior (2015, p. 82):

A discussão se reveste de particular importância, pois é preciso definir com maior rigor quais os significados a serem de fato considerados. Isso deve ocorrer a partir da identificação das consequências que um nível insatisfatório de atendimento pode acarretar à vida da pessoa na sociedade. A necessidade pertence à categoria dos componentes primordiais para que a vida de todos e de cada um tenha sentido. A perda desse sentido deve ser entendida como a certeza de que a vida na sociedade estiolou-se e regrediu. Pela gravidade do risco embutido na noção de necessidade, não é possível imaginá-la em um campo onde relações de trocas intermediadas pela moeda determinem se e quanto de cada necessidade das pessoas poderá ser atendido.

O atendimento das necessidades humanas básicas é quesito primeiro para a concretização dos direitos básicos, que devem ser entendidos a partir de sua dimensão essencialmente coletiva e tendo como base os princípios de igualdade, equidade e justiça social. É fundamental problematizá-las para que possam ser incluídas na agenda pública, colocando-as na pauta do Estado, de modo a garantir seu atendimento e satisfação.

A defesa dos direitos sociais e sua realização por meio das políticas sociais na ordem de domínio do capital devem garantir a participação de todos os indivíduos na vida coletiva. É preciso que esta articulação promova e proteja o sentido de pertencimento de cada um, enquanto cidadãos, em sua forma de vida.

A concretização das condições para o atendimento e para a satisfação otimizada das necessidades humanas básicas deve ser o objetivo primeiro das políticas sociais e não é negociável. Nas palavras de Pereira-Pereira (2006, p. 35):

Em se tratando do básico, a titularidade do direito como prerrogativa universal não comporta tergiversação. O básico é direito indisponível (isto é, inegociável) e incondicional de todos, e quem não o tem por falhas do sistema socioeconômico terá que ser ressarcido desse déficit pelo próprio sistema.

Além disso, Pereira-Pereira (2006, p. 37–38) lembra Pisón quando este afirma de forma categórica a indissolubilidade da relação entre as necessidades e o bem-estar, tanto no discurso, moral e político, quanto na prática política corrente dos governos, uma vez que não existem serviços sociais sem a perspectiva das necessidades que buscarão desfazer.

Como venho argumentando neste capítulo, a definição das necessidades humanas básicas se faz fundamental no nível político-estratégico para a definição das políticas sociais. Com o claro entendimento do problema que deve ser seu objeto, das deficiências impostas pelo sistema, bem como dos caminhos para trabalhá-lo e superá-lo, é possível garantir de modo crescente e sustentado a valorização e expansão da cidadania.

Tal definição, contudo, não deve se encerrar em uma abstração conceitual ou definição que se limite ao plano teórico, uma vez que a categoria só pode ter sentido prático quando retorna à concretude da realidade. Neste sentido, Doyal e Gough identificaram um conjunto de necessidades intermediárias, que chamaram de *satisfiers*, ou “satisfadores” (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 75), que contribuem para o atendimento das necessidades humanas básicas, em qualquer sociedade ou tempo histórico.

A realidade será essencialmente mais complexa do que qualquer exercício de teorizá-la, mas é preciso que as categorias sirvam à sua prática. Dessa maneira, não custa reforçar, a diferenciação da saúde física e da autonomia básica é feita aqui no exercício de interpretação dessa realidade. Ainda que essa diferenciação sirva para destrinchar e nos aprofundar sobre as necessidades humanas básicas a serem atendidas para garantir o desenvolvimento integral e pleno de todos os indivíduos, essas mesmas necessidades constituem um conjunto coeso e intrincado que só pode ser compreendido dentro da totalidade concreta.

Essa constatação é especialmente relevante ao se considerar que, da mesma forma que não é possível hierarquizar as necessidades humanas básicas, tampouco se faz relevante, ou mesmo cabível, tal exercício entre as necessidades intermediárias. Isso porque, igualmente como se dá com os dois conjuntos de necessidades humanas básicas, em que um não pode ser garantido sem que se assegure a garantia do outro, também entre as necessidades intermediárias se dá a mesma relação. Só é possível o atendimento de uma necessidade intermediária de maneira satisfatória quando todas forem atendidas, ao mesmo tempo e de forma ampliada.

Na próxima seção apresento as necessidades intermediárias identificadas pelos autores como meio para a otimização da satisfação das necessidades humanas básicas. Entre elas, destaco o papel da educação e discuto qual educação, de fato, é capaz de possibilitar o seu atendimento.

## 2.2 O lugar da educação na otimização da satisfação das necessidades humanas básicas

É comum, nas Ciências Sociais de maneira geral, associarmos a noção de *ótimo* ou de *otimização* à ideia de eficiência de Vilfredo Pareto. O “ótimo de Pareto”, como ficou conhecido o conceito do autor italiano, trata de um equilíbrio social que seria alcançado por meio da alocação de recursos entre os indivíduos em determinada sociedade de tal forma que a utilidade de um indivíduo não poderia ser aumentada sem a redução da utilidade de outro.

Essa visão utilitarista de Pareto não tem o menor compromisso com a construção de uma sociedade que organize sua produção de forma mais igualitária e, como lembra Amartya Sen (1993, p. 521), é bastante desinteressada no que diz respeito à busca por equidade. Ao contrário, esse é um conceito que se associa à noção de mínimo tal como apresentada nas seções anteriores, na medida em que demanda o melhor dos grupos mais desfavorecidos e, ao mesmo tempo, oferece o mínimo em termos de garantias e proteção.

Tal proposta, questionável por diversos aspectos, é característica basilar do projeto neoliberal e se confronta com a noção de atendimento básico na medida em que este pressupõe a autonomia de agência e crítica, inclusive para delimitar a ação e a definição do que cada pessoa é capaz de oferecer, ao mesmo tempo que garante a satisfação das necessidades humanas, de acordo com as demandas de cada especificidade social.

O padrão ótimo de atendimento das necessidades humanas básicas do qual trataremos aqui, pelo contrário, se associa à leitura apresentada pelos autores discutidos – com destaque aos argumentos desenvolvidos por Plant, Doyal e Gough, Pereira-Pereira e Gomes Júnior – nas seções anteriores e se opõe de forma expressa ao padrão mínimo de atendimento de necessidades.

Entendo, pois, como a otimização do atendimento das necessidades humanas básicas justamente o esforço de encadeamento positivo das políticas públicas para a garantia do que Doyal e Gough chamam de ótimo de participação (DOYAL; GOUGH, 1991) que, por sua vez, propicia “aos indivíduos condições de questionar suas formas de vida e cultura, bem como de lutar pela sua melhoria ou mudança” ou, como afirmam os autores, possibilitam o alcance do ótimo crítico (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 31).

Como colocado no final da última seção, no esforço do desenvolvimento de uma teoria que pudesse fundamentar de fato a ação prática, na realidade concreta, Doyal e Gough identificaram um conjunto de necessidades intermediárias que são indispensáveis para a otimização da satisfação das necessidades humanas básicas. O atendimento destas necessidades intermediárias garante que os requisitos necessários à sustentação do desenvolvimento pleno e integral de todos os indivíduos sejam assegurados.

Essas necessidades intermediárias devem ser operadas para a proteção e melhoria da saúde física e autonomia crítica, visando a capacitação dos seres humanos para participação em suas formas de vida e cultura de maneira integral. Elas são, assim como as necessidades humanas básicas, universais e objetivas, embora o seu atendimento fundamentalmente varie nas diferentes sociedades.

Ao todo, são identificadas onze necessidades intermediárias, duas das quais têm como foco da atenção especificamente as necessidades de crianças e mulheres (proteção à infância e segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto), que normalmente são associadas a indicadores sociais definidos negativamente (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 76). As outras nove aplicam-se a todos os seres humanos de forma indistinta. São elas: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; e *educação apropriada*.

Importante ressaltar novamente que minorias e grupos sociais com necessidades específicas podem não ter a garantia de suas necessidades humanas básicas atendidas e otimizadas apenas a partir dessas necessidades intermediárias identificadas pelos autores. Isto porque tratam-se de grupos normalmente submetidos a ameaças adicionais à saúde física e à autonomia básica e que, portanto, demandam o atendimento adicional dessas necessidades particulares por meio de estratégias ou “satisfadores específicos” (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 76).

As necessidades intermediárias são, portanto, estratégias universais para o atendimento das necessidades humanas básicas. Entre elas, a educação se torna relevante para o desenvolvimento pleno de todos os indivíduos, de maneira geral, e ganha particular centralidade quando tratamos do desenvolvimento da autonomia básica, tendo em mente tanto a autonomia de agência quanto a autonomia crítica.

De fato, essas colocações são válidas quando pensamos na educação em seu sentido mais amplo de compartilhamento de conhecimentos, experiências e aprendizados importantes para a construção e desenvolvimento da vida em sociedade. Contudo, não se pode perder de

vista a necessidade de se refletir a educação como uma ação social, na medida em que ela apenas se realiza a partir da interação concreta na vida coletiva.

Nesse sentido, o direito à educação torna-se fundamental para a estratégia de satisfação, fortalecimento e expansão da autonomia básica e, conseqüentemente, do atendimento das necessidades humanas básicas. Esse direito só será concretizado em nossa sociedade através das políticas educacionais em articulação positiva com as demais políticas públicas voltadas para o atendimento e otimização da satisfação das necessidades intermediárias.

Ao tratarmos da satisfação das necessidades humanas básicas, portanto, devemos reconhecer a condição basilar do acesso à educação formal adequada enquanto “um pré-requisito universal para o aumento da autonomia individual” (DOYAL; GOUGH, 1991, p. 215, tradução livre pela autora)<sup>15</sup>. A educação formal como necessidade intermediária, universal e objetiva, deve garantir a todos uma formação para a autonomia crítica.

Como é possível inferir, não é qualquer educação que será capaz de proporcionar a efetivação da autonomia de agência e autonomia crítica. Os autores enfatizam que algumas estratégias de aprendizado e de ensino conduzirão de forma mais facilitada aos graus mais elevados de autonomia e, portanto, à autonomia crítica, do que outros. Boa parte deste percurso, afirmam, dependerá daquilo que é ensinado e daqueles que ensinam (DOYAL; GOUGH, 1991) e passa por como é ensinado, acrescento.

De fato, a participação efetiva na vida em sociedade se dará a partir do desenvolvimento de habilidades específicas que permitam a todos compreender e interpretar de forma adequada as regras da sociedade em que vivem. Esse componente cognitivo da autonomia, que diz respeito a habilidades intelectuais e físicas, trata-se das condições universais para a efetiva participação em qualquer grupo social, ou, como estamos colocando aqui, para a autonomia de agência dos indivíduos.

Entretanto, para o atendimento da necessidade da autonomia básica, é fundamental mais do que a garantia das condições de participação social, seja qual for o contexto em que os indivíduos estejam inseridos, dentro das regras às quais estejam submetidos. Torna-se igualmente fundamental o desenvolvimento e exercício da capacidade de reflexão e criticidade sobre sua própria situação e contexto, sobre as regras às quais se submete e à sua própria cultura. Apenas assim será possível trabalhar coletivamente para mudar o que

---

<sup>15</sup> Trecho original: “[...] it implies that access to appropriate formal education is a universal pre-requisite for the enhancement of individual autonomy”

considerar necessário e mesmo ativamente optar por viver em uma ou outra forma de vida (DOYAL; GOUGH, 1991).

O conteúdo do ensino formal e a forma de transmitir esse conteúdo supõem matérias e procedimentos-chave afins às diferentes culturas, como o ensino da matemática básica, a formação social geral, os processos biológicos e físicos, etc. voltados para a capacitação intelectual, profissional e, em condições ideais, para a participação social dos indivíduos. O acesso aos recursos de ensino, que contribuem para esse resultado bem como a capacitação do professorado, também pode ser avaliado a partir dos dados sobre a experiência educativa formal da população, obtidos em várias fontes disponíveis. Mas só esses dados quantitativos não são suficientes. Para se aferir a contribuição da educação para a autonomia crítica, além da autonomia de agência, há que se avaliar o conhecimento que os cidadãos possuem a respeito de outras culturas. Esse conhecimento é indispensável para que a pessoa possa fazer opções comparadas e escapar de limitações da consciência e da imaginação, muitas vezes impingidas pelos próprios educadores. (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 81-82).

Para tanto, é preciso garantias que vão muito além do desenvolvimento cognitivo: o atendimento das necessidades humanas intermediárias para a satisfação das necessidades humanas básicas, ou seja, a garantia de condições materiais para ter assegurados os direitos básicos. Estes, como já destacado acima, são centrais para a efetiva capacidade de agência e de intervenção do indivíduo em sua própria realidade. Para o argumento aqui desenvolvido, entretanto, me atenho ao papel da educação formal no processo de desenvolvimento das condições para o atendimento da autonomia crítica de todos os indivíduos.

Assim, seguindo a leitura de Doyal e Gough, é importante que a educação possa oferecer acesso e conhecimento das regras e organização não apenas de sua própria cultura e sociedade, mas também de outras distintas, de forma minimamente enviesada, de modo que seja possível acessar conhecimentos sobre diferentes realidades. Da mesma forma, é preciso que sejam apresentadas perspectivas também diversas sobre sua própria realidade, para que seja possível desenvolver uma leitura crítica sobre ela.

Apenas a partir do desenvolvimento da autonomia crítica, de modo associado à capacidade de agência em uma sociedade, que podemos oferecer as condições aos indivíduos de aprimorarem suas formas de vida e, quando considerado coletivamente relevante, modificarem suas próprias realidades.

Pela perspectiva do atendimento das necessidades humanas básicas, como aqui vem sendo apresentada, as políticas educacionais voltadas para o desenvolvimento da capacidade de agência e autonomia crítica dos indivíduos devem estar articuladas com as políticas para o atendimento das demais necessidades intermediárias.

Da mesma forma como ocorre com as necessidades humanas básicas, não é possível admitir hierarquização entre as estratégias intermediárias para seus atendimentos. A educação

formal, portanto, precisa ser trabalhada de forma integrada, do ponto de vista das políticas públicas e, especificamente, das políticas sociais, com as demais estratégias de satisfação dessas necessidades. O direito à educação só poderá ser realizado, de fato, em articulação positiva com os demais direitos sociais, políticos e econômicos para a garantia de um desenvolvimento integral e participação efetiva na forma de vida e sociedade que cada um elege para si.

A otimização do atendimento da educação formal e garantia do direito a uma educação *básica*, portanto, se opõem à oferta de uma educação *mínima*, nos moldes neoliberais. O padrão ótimo de atendimento das necessidades, em oposição ao padrão mínimo, diz respeito ao resultado de encadeamentos dinâmicos e positivos das políticas sociais, bem como entre estas e as políticas econômicas. Nas palavras de Pereira-Pereira (2006, p. 30):

Portanto, encadear positivamente benefícios, serviços, programas e projetos socioeconômicos é procurar alcançar maiores metas de equidade, a partir das características dos problemas ou das questões a enfrentar relacionados a necessidades humanas consideradas básicas. Daí a importância adicional de definir necessidades básicas por oposição a preferência, desejos, compulsões, demandas, expectativas que povoam o universo das discussões e especulações em torno da noção de mínimos sociais.

Para alcançar os patamares mais elevados de atendimento das necessidades humanas básicas, é imprescindível que se tenha como eixo de orientação das ações a noção de otimização deste atendimento. Nesse sentido, a autora segue explicando que o padrão ótimo de atendimento das necessidades humanas básicas:

pode ser identificado com patamares mais elevados de aquisições de bens, serviços e direitos a partir do estabelecimento de provisões básicas. São essas aquisições em graus mais elevados resultantes dos encadeamentos dinâmicos e positivos no âmbito das políticas sociais e entre estas e as políticas econômicas, que propiciarão aos indivíduos a capacidade de agência (atuação como atores) e criticidade. Ou, em outras palavras, são essas aquisições que propiciarão aos indivíduos capacidade de escolha e de decisão, no âmbito da sua própria cultura, bem como condições de acesso aos meios pelos quais essa capacidade pode ser adquirida. (PEREIRA-PEREIRA, 2006, p. 31).

O atendimento otimizado da necessidade de educação de todos os indivíduos é requisito fundamental para a garantia do desenvolvimento pleno de todas as pessoas e, sem ele, não apenas o desenvolvimento individual, mas a própria existência em sociedade e participação nas formas de vida coletiva estão sob grande ameaça de sofrerem danos incontornáveis.

Ao tratar do atendimento das necessidades básicas enquanto universais, contudo, não podemos esquecer da otimização de sua satisfação na realidade concreta. O direito à educação

nas sociedades de organização capitalista só pode ser assegurado por meio de políticas públicas educacionais orientadas pelas vias do Estado.

Retornarei à discussão sobre o Estado e sua relação com a garantia dos direitos de cidadania na sociabilidade capitalista no segundo capítulo, mas cabe aqui ressaltar sua centralidade para a provisão das necessidades intermediárias como o meio para a satisfação otimizada das necessidades humanas básicas. Contudo, para isso, é preciso que o Estado esteja orientado pela perspectiva do atendimento dessas necessidades.

Como discuto na próxima seção, faz parte da lógica do neoliberalismo contemporâneo a fragmentação dos sujeitos de modo a articular o mínimo necessário a ser oferecido à classe trabalhadora também em termos de formação. E, nesse sentido, também o Estado assume papel fundamental ao incorporar em si os trejeitos neoliberais e ao assumir a lógica dos atendimentos mínimos das necessidades.

### 2.3 Mínimos educacionais como um arranjo duradouro *do e para* o capital

Como já mencionado nas seções anteriores, estamos vivendo, nessa virada do século XX para o século XXI, o desmonte do Estado de Bem-Estar Social tal como foi conhecido pelos países de economia central desde o período do pós-guerra. Em seu lugar, está ganhando força o modelo de organização neoliberal, acompanhada de mais uma onda de avanços tecnológicos crescentemente acelerados. Estes dois movimentos, quando juntos, têm aprofundado os mecanismos de exploração do trabalho inclusive nas economias desenvolvidas e, principalmente, de superexploração do trabalho nas economias periféricas.

Trata-se de uma visão que rejeita o papel central do Estado para o atendimento das necessidades humanas básicas e, ao contrário, privilegia “o esforço, a inteligência e a capacidade individual ou grupal de inovar e contribuir, diferenciadamente, para o sucesso da ordem social prevalecente” (PEREIRA-PEREIRA, 2013, p. 56). Substitui-se a noção de direitos e cidadania pela defesa da meritocracia.

Ao colocar o mérito no centro da argumentação, a lógica que sustenta tal atuação é a da seleção, da focalização. Segundo essa visão, a atuação do Estado não deve se orientar levando em conta os direitos sociais e sua concretização por meio das políticas públicas. Coloca-se em cheque a própria premissa desta perspectiva, a saber, a da justiça social calcada na noção de igualdade substantiva. Em última análise, essa visão renega a própria ideia de justiça social e trabalha, em sentido oposto, operando pela lógica da redução de danos.

Perde-se de vista a noção de equidade, uma vez que é transferida para o indivíduo a responsabilidade de sua própria sobrevivência. Em sentido contrário, o neoliberalismo tem operado a partir da própria lógica dos mínimos sociais. Ao colocar na ordem do mérito, trabalha-se com a fragmentação das carências sociais para o seu atendimento mínimo. Realocam-se tais demandas para o campo das preferências, vontades e desejos individuais e, portanto, transfere-se para o indivíduo a responsabilidade de sua satisfação.

Essa fragmentação das necessidades, que são reduzidas ao nível individual, implica operar não mais segundo a perspectiva da garantia do atendimento básico das necessidades humanas e, portanto, pela satisfação dos patamares fundamentais para o desenvolvimento individual para todos, e exige ao invés disso uma atuação focalizada, negativa e responsiva. Trata-se de corrigir “falhas” quando, e apenas nestas condições, os indivíduos já não são capazes de corrigi-las por seus próprios meios.

Mesmo essas ditas falhas são atribuídas aos indivíduos, que não conseguiriam se organizar para satisfazer suas demandas, e não à forma de organização social desigual e opressora que orienta o sistema. Em todo caso, o governo dirige-se para minorias: seja para os poucos que conseguem lograr êxito e, portanto, *merecem* os benefícios e as distinções que recebem, seja, por outro lado, para aqueles que *merecem* ser atendidos por políticas públicas e ajudados pela ação do Estado por terem provado que não conseguem satisfazer suas necessidades por empenho próprio. Assim, “ao proceder desta maneira, os direitos sociais arduamente conquistados perdem seu caráter civilizador, transformando-se em ajuda ou favor ofertado não aos que tem acesso à cidadania, mas aos que provam estar à margem dela” (PEREIRA, 2013, p. 59).

A lógica de merecimento, nesses termos, trata-se do atendimento àqueles cujo mérito está na privação. Estimula-se a competição em oposição à cooperação, e essa lógica se vê refletida e reproduzida a partir de uma educação que, como argumento neste trabalho, está longe de ser básica, trata-se de uma educação mínima oferecida pelo Estado.

A educação formal, como as demais áreas sociais, também passou a ser discutida a partir da perspectiva neoliberal e executada, por meio das políticas educacionais, com base nos pressupostos associados a esta leitura. Isto quer dizer que a visão que perpassa as políticas educacionais atualmente considera uma visão fragmentada das existências individuais e da própria oferta da formação. Ao considerar a impossibilidade de definição de uma necessidade coletiva de formação, seja pelo lado dos educandos, seja pelo lado das educadoras, torna-se inviável a organização de uma oferta que atenda a tais necessidades para todos – mais uma vez, transferindo aos sujeitos a responsabilidade de, por méritos próprios, alcançarem a

educação que lhe é possível, com base em suas preferências, dentro do que é ofertado pelo mercado.

Nesse contexto, vale destacar que noções como “qualidade da educação” e “educação de qualidade” vêm sendo apropriadas, nas últimas décadas, pelos discursos dos agentes privados com crescente atuação sobre a área. Este debate é bastante extenso e diverso, pois substancialmente diz respeito à própria compreensão do papel da educação formal e da escola na sociedade. Cabe, contudo, destacar desde já que este é um conceito em disputa em termos discursivos e ideológicos e, justamente por isso, precisa ser aprofundado nos debates atuais sobre educação.

O setor privado e, particularmente, os empresários que vêm atuando na área da educação, em especial no segmento da educação básica, desenvolvem suas ações com a perspectiva de construção de grandes “consensos”. Trata-se de um trabalho ideológico de imposição de um discurso único sobre educação – tanto no nível abstrato de conceituação quanto no nível concreto da política educacional – que tem implicações na própria noção de “qualidade”.

Para este grupo, a qualidade da educação é definida, de forma abstrata, a partir da oferta de uma formação na medida suficiente para suprir as demandas do capital. De forma cega, traça-se uma régua abaixo da qual a formação não tem sentido nem para as demandas da estrutura produtiva atual. Desconsidera-se, portanto, as condições concretas em que esta educação se realiza. Nesse sentido, como venho argumentando ao longo deste capítulo, trata-se de uma noção de qualidade associada à noção dos “mínimos educacionais”.

Impõe-se, assim, uma noção de qualidade rebaixada da educação, associada de forma intrínseca, ideológica e politicamente aos próprios limites da sociabilidade capitalista. Diferentemente dessa perspectiva, a noção de qualidade da educação comprometida com a satisfação das necessidades humanas básicas pressupõe o alcance de patamares educacionais cada vez mais elevados, construídos a partir da base social e que levam em conta as particularidades e especificidades das condições materiais concretas para sua realização.

Dito de outra forma, em disputa aqui está, de um lado, a noção de uma educação para o atendimento da necessidade humana de autonomia de agência e crítica, cuja satisfação está fundamentalmente associada à provisão de uma educação formal de qualidade socialmente referenciada para todos. De outro lado, encontra-se a visão mercadológica, em que se entende a educação enquanto uma dinâmica entre demandas e ofertas, a ser equilibrada de modo a garantir a eficiência do sistema.

À medida que são reforçadas as diferenças e particularidades tanto dos educandos quanto das educadoras, em detrimento daquilo que os conectam e fazem pertencer a uma mesma forma de vida, no limite, não há espaço para discussão de uma educação para todos. Como consequência, estamos vendo prevalecer uma noção de educação cada vez mais individualizada e individualizante, a qual, no limite, desintegra as perspectivas de pertencimento e participação, bases da própria noção de cidadania.

A oferta da educação deixa de ser regida pela lógica do atendimento desta necessidade humana intermediária, ainda que com falhas, e passa a ser orientada pelos interesses e desejos individuais ou de grupos específicos. Tal modelo, caracterizado pela profunda pulverização da formação, inviabiliza a atuação do Estado e a noção de uma educação de fato pública, reforçando o discurso de que é o mercado o espaço adequado para dar conta dessas demandas.

Passa a ser defendida uma educação para cada grupo específico, como é o caso da proposta de terceirização da oferta inspirado no modelo das Escolas Charter<sup>16</sup>; uma educação para cada indivíduo, como aparece na proposta de itinerários formativos, presente na reforma do Ensino Médio de 2018, ou mesmo, em seu limite, no ensino domiciliar, que se sustenta no entendimento de que apenas as famílias ou os núcleos familiares são capazes de fornecer os elementos para a definição mais adequada da formação de cada um. A política educacional nesses casos passa a ter caráter subsidiário, tornando-se espaço privilegiado para a circulação de novas mercadorias, bem como para uma disputa ideológica ou “guerra cultural” (YANNOULAS; AFONSO; PINELLI, 2021).

A consequência dessa fragmentação, acentuada nos casos dos países de economia periférica, como o Brasil, é a do aprofundamento das desigualdades a partir da diferenciação, especialmente entre a educação pública e a educação privada, sendo esta última acessível apenas às elites, e a primeira direcionada ao restante da população.

Encaixa-se na “ideia de uma nova gramática social de *menos Estado* (WACQUANT, 2001) dominada por conceitos meritocráticos e, de resto, vagos, como *protagonismo*, cidadania ativa, empoderamento (*empowerment*) e outros” (GOMES JÚNIOR, 2015, p. 44, grifos do autor). Dentro dessa lógica, os problemas sociais são tratados pela política pública

---

<sup>16</sup> Rafaela Sardinha (2013, p. 17) descreve da seguinte forma esse modelo escolar que teve origem nos Estados Unidos, mas que vem cada vez mais se difundindo entre diferentes países: “As *escolas charter* são escolas privadas que acessam o fundo público condicionadas a um conjunto de regras definidas em lei pelo governo federal (como no caso de algumas instituições filantrópicas). Todavia, foram implementadas também na gestão de escolas públicas através de ONGs, associações de pais e professores, empresas, etc. Este modelo de gestão tem sido implementado nos EUA desde 1991, tornando-se uma medida prioritária de descentralização do sistema de ensino no programa do governo federal estadunidense *No Child Left Behind*.”

apenas por seus aspectos emergenciais, na lógica de “apagar incêndios”, e não por suas características estruturais.

Neste cenário, em que se tem a eficiência do sistema como central sem considerar a equidade, também os “resultados” da educação formal recaem sobre os indivíduos, tanto os educandos quanto as educadoras. De modo geral, quando os resultados são considerados positivos, são associados ao merecimento e ao esforço do educando. Por outro lado, quando não estão dentro da expectativa imposta pelo sistema, tal retórica se soma à culpabilização das educadoras.

Em conformidade com a noção de Estado mínimo, portanto, cabe a este oferecer também uma educação mínima à população em geral. Esta, seguindo a leitura apresentada ao longo deste capítulo, pressupõe as noções de supressão e corte do atendimento que, por sua vez, são definidos e ditados em favor dos interesses do capital.

No embargo da construção das bases para uma educação pública, no sentido de ser uma educação para todos, a educação *do* e *para* o capital é fundamentalmente sustentada sobre os *mínimos educacionais*. Da mesma forma que os mínimos sociais pressupõem uma definição, ainda que implícita e flutuante, de um limite abaixo do qual o Estado não deve permitir que os indivíduos permaneçam, também existe uma linha fictícia, e igualmente fluida, que atualmente orienta as políticas educacionais e as necessidades de intervenção do Estado sobre a educação.

Dentro desse contexto, em que o mercado é visto como o campo menos enviesado para a definição das políticas, a educação é trazida para o campo das necessidades do capital. Os educandos são vistos, ao mesmo tempo, como produtos e como insumos para o desenvolvimento econômico.

O perfil a ser formado deve se adequar às demandas do mercado por mão de obra. E este vem se atualizando conforme os avanços tecnológicos em curso. Se, desde a década de 1950, nós passamos pela transformação e disseminação das tecnologias eletrônicas e de informação, incluindo as telecomunicações, a tendência para as próximas décadas parece ser de aprofundamento da automatização.

Mesmo as tecnologias digitais, contudo, ainda dependem de sua convergência com os recursos físicos e biológicos à disposição. Não à toa, o que vem sendo estabelecido a partir dos exames de avaliação em larga escala internacionais e, inspirados nestes, nacionais é a centralidade da avaliação de capacidades de leitura e escrita, além da matemática. Mais recentemente temos visto também a inclusão de outros componentes, não obstante, sob o

argumento de que a interação com outras áreas do conhecimento reforça a melhoria dos resultados em línguas e matemática.

Os resultados educacionais seguem sendo travestidos de estatísticas frias, medidas de fora para dentro dos sistemas educacionais, em um processo de homogeneização internacional dos mínimos educacionais. Esse processo reitera e reforça as desigualdades tanto dentro dos países quanto em comparação internacional.

O mínimo educacional, portanto, está associado no atual contexto de desenvolvimento à formação para as operações tecnológicas mais ordinárias. Se existe um esforço internacional para expansão da educação para todos, cabe contextualizá-la em um momento de desenvolvimento das forças produtivas em que essa formação mínima é demandada para qualquer emprego ou trabalho à disposição, mesmo para os mais pauperizados.

Essa educação, tal como vem sendo concebida para a classe trabalhadora, no entanto, é oferecida a partir de um debate fechado, no qual se retira qualquer aspecto de uma educação crítica ou emancipadora. Ela é, ao contrário, uma formação acrítica que, ao mesmo tempo, está voltada exclusivamente para o trabalho e aliena o indivíduo em relação a si e ao seu entorno.

Uma das consequências nefastas da imposição neoliberal, além das mazelas cotidianas e diárias cujos impactos ainda não conhecemos em seus limites, é a produção desse arranjo duradouro para o capital dos mínimos educacionais, que visa a formação dos indivíduos vocacionados ao trabalho, mas que, ao mesmo tempo, perpetra o enfraquecimento da capacidade teleológica do indivíduo de fazer planos.

Ao trazermos de volta a discussão da educação para o campo dos direitos básicos, é preciso localizá-la no esforço de atendimento das necessidades humanas. Isso implica a defesa de uma educação básica, perene e fixa, que tenha como objetivo a formação de cidadãos livres com autonomia crítica e capacidades de agência para operar a transformação que julguem necessárias em suas formas de vida e dessa sociedade.

O básico educacional, por outro lado, pressupõe uma educação universalista e crítica, dando conta de um conjunto de requisitos irretorquíveis que devem estar disponíveis a todos para o seu atendimento, em qualquer tempo histórico. Ele é condição para assegurar o desenvolvimento pleno dos indivíduos e, em especial, de sua autonomia de agência e crítica. Tal feito só pode ser, de fato, realizado se entendermos como função central do Estado a garantia dos direitos básicos e sua realização por meio das políticas sociais sob a égide da cidadania.

Por essa razão, se faz central também para este trabalho a discussão dos objetivos e dos princípios que devem orientar a política educacional, enquanto política pública central para a garantia do direito e da concretização da cidadania, com base nos valores da justiça social e da igualdade substantiva.

Resta claro que, entendida como tal, a educação não pode ser igualada ao compartilhamento de um instrumental mínimo para formação da mão de obra a ser disponibilizada às demandas do modo de produção vigente, mas deve ser tratada enquanto educação verdadeiramente básica, entendida aqui em seu sentido integral.

Do contrário, retiramos da formação o seu caráter humano, limitando o processo de ensino e aprendizagem à reprodução mecânica de capacidades técnicas. Aspectos como o currículo apresentado, o conteúdo e a metodologia de ensino tornam-se cruciais para evitarmos sérios danos à autonomia de agência e, ainda mais, à autonomia crítica de cada ser humano na medida em que, a depender daquilo que se é trabalhado, as escolhas individuais poderão ser artificialmente restringidas (DOYAL; GOUGH, 1991).

Na próxima seção, última deste capítulo, busquei sintetizar a discussão realizada até aqui para a compreensão dos processos, interesses, disputas e contradições das políticas públicas educacionais na ordem do capital. Destaco o esfacelamento dessas políticas pelo Estado neoliberal desde o final do século XX e com intensidade crescente neste início de século XXI. Com isso, sustento o argumento desta tese segundo o qual a educação deve ser entendida como espaço privilegiado da disputa de classes e, como tal, cabe construir uma perspectiva de luta por uma educação de fato comprometida com níveis cada vez mais elevados de equidade para o desenvolvimento de uma sociedade verdadeiramente igualitária e democrática.

#### 2.4 Educação e autonomia crítica para o atendimento das necessidades humanas básicas

Dentro da perspectiva do atendimento das necessidades humanas não apenas a política educacional deve estar integrada às demais políticas sociais de satisfação das necessidades intermediárias, mas deve garantir a todos o direito a uma formação genuinamente básica, no sentido que venho apresentando até aqui. A operacionalização para a garantia da satisfação otimizada da necessidade humana por uma educação básica, contudo, deve se adequar às possibilidades materiais e às capacidades concretas da sociedade.

Neste ponto, é possível avançar em relação à leitura apresentada de Doyal e Gough. Para ambos, idealmente, precisaríamos de índices internacionalmente comparáveis e

culturalmente imparciais para cada uma das matérias escolares (eles citam: matemática básica, habilidades sociais gerais, processos físicos e biológicos, história geral e local e habilidades vocacionais que são relevantes para empregos futuros). Na prática, dizem, temos alguns dados comparáveis, principalmente para os elementos básicos da alfabetização, sendo que mesmo estes têm a confiabilidade questionável (DOYAL; GOUGH, 1991).

Segundo a leitura apresentada pelos autores, esse fenômeno tem ocorrido como resultado da expansão econômica e homogeneização dos postos de trabalho ao redor de todo o mundo. Ao mesmo tempo, é reflexo de uma universalização do conhecimento básico a ser compartilhado principalmente com as crianças e os jovens em idade escolar, mas também àqueles que estão experienciando a formação básica ainda na idade adulta.

Apesar da fundamental preocupação apresentada pelos dois autores com a realização e possibilidade de acompanhamento da formação escolar dos estudantes e com o viés da avaliação, eles não problematizam a forma como esses instrumentos foram cooptados pelos interesses do capital. Um processo realizado de cima para baixo, ou de fora para dentro, como aquele colocado por Doyal e Gough sempre terá pouco espaço para incorporar as peculiaridades e especificidades locais da ponta em que se executa a avaliação.

A padronização internacional, como estamos vendo acontecer hoje – seja dos instrumentos avaliativos e das metodologias pedagógicas, seja dos conteúdos ensinados – tem enviesado e reduzido os processos educacionais tornando-os fixos a partir de referências que nos remetem aos mínimos educacionais. No limite, esses processos passam a ser orientados com base nas matrizes estabelecidas pelos testes e avaliações externas de larga escala que, por sua vez, pouco ou nada dialogam com a realidade do processo de ensino-aprendizagem vivenciada no “chão da escola” – principalmente quando pensamos nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos.

Além disso, como bem colocam os autores, se os resultados das avaliações dos estudantes podem ser uma aproximação dos resultados educacionais, ainda que com suas limitações, é preciso conjugar esses resultados com uma avaliação também das condições da oferta da educação, bem como das condições de vida dos próprios estudantes.

Tampouco faz parte do escopo deste trabalho travar uma discussão sobre a avaliação educacional, pois esta configura em si mesmo um campo amplo e complexo e que, assim como a questão da qualidade, envolve discussões filosóficas sobre a própria fundação social da escola. Contudo, destaco a avaliação educacional como um exemplo de um movimento mais amplo de massificação e homogeneização dos processos educacionais em escala internacional.

Esses processos se espalham na mesma medida da consolidação do Estado neoliberal nos distintos países e estão sendo incorporados e cooptados pelos interesses do mercado e subvertendo ações que podem ter em seu princípio justificativas sólidas e relevantes – como, por exemplo, de retirar vieses culturais de um processo avaliativo – em iniciativas que visam a padronização para a deglutição do capital.

Retornarei a este ponto no terceiro capítulo, pois é imprescindível, e trata-se de um dos objetivos desta tese, observar os movimentos e avanços do capital sobre as políticas públicas para a educação básica no Brasil. Esse esforço não pode perder de vista suas dinâmicas e seus desenvolvimentos no contexto local, mas também não se pode deixar de compreendê-los a partir de uma análise da totalidade social, o que implica compreender esse fenômeno a partir de uma perspectiva estrutural dos movimentos do próprio capital em sua tentativa de manter o processo de valorização do valor e, conseqüentemente, a sua ordem social baseada na organização da exploração do trabalho.

É preciso observar a realidade por meio de uma lente “bifocal” em que é possível enxergar as peculiaridades do desenvolvimento capitalista no contexto local, mas também, e ao mesmo tempo, é preciso abrir o enquadramento para não perdermos de vista a forma como esses processos se colocam no esforço estrutural do capital de sobrevivência e manutenção de sua ordem.

Nesse sentido também, a educação formal assume papel relevante, pois trata-se da estratégia, em nível global, de formação da classe trabalhadora e, portanto, da mão de obra de cuja exploração depende o capital para sua própria sobrevivência. Dado o atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas e as demandas decorrentes dos avanços tecnológicos, não é possível mais reproduzir a força de trabalho pura e simplesmente. É preciso qualificá-la em um nível mínimo para que possa ser explorada, cada vez menos física e mais intelectualmente.

Os níveis mínimos que assumem os processos intelectuais e cognitivos exigidos da massa da população trabalhadora, contudo, são estabelecidos na medida do suficiente para dar conta das demandas do capital. Para tanto, e em sentido oposto ao que pregam os intelectuais do Estado mínimo, o Estado neoliberal assume papel central e forte para a organização, regulação e provisão dos mínimos educacionais à classe trabalhadora. A educação mínima tem o papel fundamental na consolidação e no aprofundamento das desigualdades, ampliando as distâncias de acesso entre uma elite privilegiada e a massa da população.

Temos visto nas últimas décadas, não apenas no Brasil, um movimento articulado dessas elites que, em um quadro geral, serve ao rebaixamento, ao desmonte e à precarização

da educação oferecida à população. Ao aproximarmos a lente, podemos enxergar, nos processos locais, expressões do funcionamento do imperialismo no processo não apenas de amarrar consciências como também de, efetivamente, limitar a capacidade de agência das próximas gerações.

Retorno à gramática de Doyal e Gough (1991) para refletir que um indivíduo em formação – ainda mais quando se trata majoritariamente de crianças e jovens – muitas vezes não tem o instrumental suficiente para definir qual educação ele precisa ou não, na prateleira, que ele talvez alcance, do mercado. Ao transformar a educação em um produto a ser acessado por meio do mercado e, cada vez mais precocemente, individualizar os caminhos educativos que serão trilhados por cada pessoa, o capital consegue escamotear o espaço da imaginação social e política fazendo com que, gradativamente, geração após geração, os indivíduos percam a capacidade de imaginar outra realidade para si e para os seus.

Para Doyal e Gough (1991), o nível de compreensão que os indivíduos têm de si mesmos e de suas culturas está diretamente relacionado à compreensão dos conhecimentos e das regras daquela cultura em particular, bem como de sua capacidade de raciocinar e refletir sobre elas. Os autores destacam o domínio da linguagem, de maneira ampla, enquanto habilidade cognitiva crucial para que cada indivíduo possa dar ordem e compreender a sociedade em que se inserem.

Nas sociedades letradas, o início desse processo se dá pela alfabetização e letramento, entendendo como a capacidade de ler e se expressar na forma escrita, mas não se limita a isso. É preciso também o compartilhamento de conhecimentos tradicionais e modernos em relação às ciências, à matemática e às tecnologias, de acordo com cada contexto.

Até aqui, no entanto, acompanhamos a argumentação dos autores no que diz respeito aos aspectos cognitivos da autonomia que devem ser desenvolvidos para que os indivíduos sejam capazes de participar de forma integral da forma de vida e cultura em que se inserem. Seguindo o raciocínio apresentado por eles, a autonomia humana também diz respeito à oportunidade de participação em alguma forma de atividade socialmente significativa, o que quer dizer que, ao se negar a capacidade de participação social potencialmente bem sucedida a qualquer um, se estará negando a própria humanidade a essa pessoa (DOYAL; GOUGH, 1991).

Ao qualificar a necessidade intermediária de educação enquanto *apropriada*, os autores pretendem chamar atenção para a importância de se discutir *o que* se ensina e *como* se ensina (DOYAL; GOUGH, 1991, p. 215). Não é objetivo desta tese entrar neste que, ademais, considero debate fundamental para a concretização do direito à educação e que dá conta do

conteúdo e da forma dessa educação. O foco da análise aqui empreendida está na discussão do passo anterior, ou seja, na própria definição dos objetivos da educação e a centralidade da satisfação das necessidades humanas básicas enquanto princípio orientador do desenho dessas políticas públicas.

Quando as políticas educacionais estão comprometidas com uma educação mínima, privilegia-se a capacitação, por meio da oferta de um instrumental também em patamares mínimos, para a formação de mão de obra a serviço do capital. Priva-se o indivíduo do desenvolvimento de sua capacidade crítica o que, em si só, implica limitar a sua capacidade de agência e, por consequência, tem-se não atendida a própria necessidade humana de autonomia básica e compromete-se, de forma irreparável, a própria capacidade de sustentação da saúde física.

Por essa razão também, a educação é espaço privilegiado da luta de classes. As políticas educacionais tornam-se local de disputa sobre qual formação e como essa formação será oferecida às novas gerações de futuros trabalhadores. Da mesma forma, é espaço central para a luta das trabalhadoras e dos trabalhadores da educação. Como tal, essas políticas refletem as contradições e interesses característicos do próprio modo de produção capitalista.

Em última análise, a perspectiva que permeia esta tese entende a educação apropriada como fundamental para a garantia dos direitos e da efetiva concretização da cidadania e, como tal, é preciso que esteja ao alcance de todos. Uma educação verdadeiramente básica é aquela que oferece um patamar fundamental de conhecimentos e práticas compartilhadas coletivamente, de caráter universalista, de tal forma que possibilita o desenvolvimento integral de todos os indivíduos, ao mesmo tempo em que desenvolve suas capacidades de agência e de crítica na medida essencial para que seja possível participar de forma integrada à forma de vida coletiva. Tal perspectiva se posiciona de forma oposta àquela que vem sendo aplicada sob a hegemonia do Estado neoliberal.

Por essa razão, busquei destacar também neste capítulo a lógica de fragmentação que vem sendo defendida pelos teóricos do neoliberalismo e que está na base da destruição sistemática que vem ocorrendo em relação aos direitos sociais e, em particular, ao direito à educação em nossa sociedade. Esse processo está longe de ser um caso único, mas tem se caracterizado justamente por uma padronização rebaixada da educação oferecida para a população em geral.

No Brasil, o mesmo processo vem se consolidando nas últimas décadas e, certamente, tem suas características peculiares por conta de suas especificidades locais. Abordo a experiência brasileira ao longo da tese. De fato, a educação aqui tem como principal

propósito, há muito tempo, a reprodução de privilégios sociais – o que faz com que a discussão das razões e sentidos da educação não entre em questão. Quando a universalização do acesso entrou na pauta, a educação foi sendo gradativamente rebaixada por meio de uma série de reformas e subterfúgios políticos para que a garantia da oferta responda aos mínimos educacionais.

No próximo capítulo, apresento o marco teórico deste trabalho, discutindo alguns conceitos que considero centrais para aprofundar a discussão da educação e das políticas educacionais no Brasil das últimas décadas a partir da perspectiva aqui proposta. Retomo alguns debates já apresentados até aqui, como a questão do Estado e as possibilidades e limitações da noção de cidadania na ordem do capital. Com base nisso, direciono a discussão conceitual para a realidade analisada ao pensar a formação do Estado e as relações de classe no capitalismo dependente brasileiro.

## **CAPÍTULO II: ESTADO, CLASSE DOMINANTE E PODER POLÍTICO NO BRASIL – MARCO CONCEITUAL E APROXIMAÇÃO HISTÓRICA**

Compreender os movimentos e processos históricos no contexto do capitalismo brasileiro é uma tarefa tão fundamental quanto laboriosa. Revelar os mecanismos que perpassam o domínio do capital, sustentando e orientando o desenvolvimento de uma sociedade, demanda um trabalho rigoroso e apurado. Para realizá-lo, portanto, é fundamental que os instrumentos e as ferramentas utilizados sejam apropriados para a explicação dos padrões dinâmicos criados, assim como para elucidar as relações entre os processos cotidianos, as conjunturas e as estruturas sociais, políticas e econômicas.

Olhar para os fenômenos históricos requer crítica aguçada e observação vigilante, uma vez que é preciso ir além das aparências para poder enxergar a essência da realidade em uma relação permanentemente fluida entre ambas. Como num mosaico, o trabalho consiste em reunir as tesselas que serão dispostas e montadas com ferrenha e obstinada precisão. Tal feito apenas é possível com a seleção criteriosa de sólidas categorias que permitam sua realização.

Com isso em mente, busquei apresentar neste capítulo as categorias que utilizei para delinear o trabalho desta tese e para sustentar minha análise das políticas educacionais brasileiras. Com efeito, parto do entendimento de que, para refletir sobre as políticas educacionais no contexto da sociedade brasileira, é preciso compreender, antes, o próprio Estado a partir de toda sua complexidade. Isso porque, no âmbito da ordem capitalista contemporânea, ainda é este o local fundamental de realização das políticas públicas.

Por essa razão, apresento, na primeira parte do capítulo, a compreensão de Estado que dá substância à análise aqui realizada. De fato, é central para a realização deste trabalho a noção do Estado enquanto fenômeno essencialmente capitalista. O Estado é, portanto, a forma política necessária e característica da ordem social sob o domínio do capital. Nesse sentido, ele precisa ser distinto e se distanciar da dominação econômica exercida pela classe dominante.

Apenas a partir dessa perspectiva, em que se observa a relação entre domínio político, exercido pelo Estado, e domínio econômico, exclusivo da classe dominante, nas teias da sociabilidade capitalista, é possível compreender os caminhos tomados pelo Estado para a educação ao longo do desenvolvimento histórico do capitalismo brasileiro. O Estado é, portanto, atravessado e atravessa as relações sociais e, logo, a própria luta de classes que estrutura a ordem do capital.

É por meio desse tecido social dinâmico que se estrutura a institucionalidade do Estado e que se apresenta a sua própria forma jurídica. Assim, é central destacar que a forma jurídica em uma organização social orientada pelos interesses do capital será também limitada pelos mesmos contenciosos que a estruturam. Daí a compreensão de que a democracia e a cidadania sob a ordem do capital serão sempre e necessariamente limitadas. Isso não impede e, pelo contrário, deve motivar a luta pelo aprofundamento democrático nos limites dessa ordem, mesmo que não se limite a ela.

Essa complexidade, contudo, é realizada de fato por práticas políticas cotidianas, entendendo estas a partir de uma perspectiva ampla. É nas ações e relações individuais que se costuram as amarras do tecido social. Por essa razão também, é preciso não apenas destacar, mas dedicar um olhar compenetrado e minucioso para essas relações.

Com esse intuito, busquei salientar a partir de uma perspectiva relacional aquilo que foi chamado aqui de Estado visível e Estado invisível. Trata-se de partes indissociáveis e intrinsecamente atreladas que conformam o poder político estatal. Isso porque, se o Estado opera a partir de sua versão visível, é o Estado invisível que orienta e determina essa sua atuação de forma a atender os anseios de acumulação e expansão do capital.

Para pensar a educação, contudo, é preciso uma compreensão do Estado visível a partir de sua perspectiva ampliada que diz respeito não apenas ao aparato estatal institucionalmente delimitado, mas também a uma série de instituições e relações que transbordam o limite desta organização social de modo a alcançar de maneira mais íntima os laços cotidianos dentro do tecido social e, em especial, a escola.

Cabe ainda ressaltar que é decorrência lógica da compreensão de que a separação entre a dominação política e dominação econômica são requisitos específicos da organização capitalista a constatação de que os interesses da classe dominante nem sempre são os mesmos do Estado.

Isso porque, enquanto a classe dominante representa uma unidade complexa, conformada por grupos distintos com interesses próprios e muitas vezes divergentes, quando não antagônicos, o Estado é atravessado pelos interesses de classe e orienta sua ação necessariamente em favor da valorização do valor como via para assegurar a reprodução ampliada do capital.

Contudo, não se pode perder de vista a representação desproporcional da classe dominante na composição do bloco no poder, entendido aqui enquanto localização privilegiada do poder político estatal. Por essa razão também se faz central compreender a classe dominante, as relações, os interesses e as contradições que a constituem. São elas que

caracterizam seu domínio e determinam os interesses hegemônicos nos distintos tempos históricos.

Munida dessas categorias, apresento na segunda parte deste capítulo a origem e formação do capitalismo dependente no Estado brasileiro com o objetivo de destacar as características primordiais que identificam a burguesia brasileira. É apenas com base nessas definições e entendimentos que será possível dar sentido aos caminhos e descaminhos tomados pelo Estado ao longo das últimas décadas e, em especial, aqueles que nos trouxeram à estrutura educacional e ao próprio sentido da educação tal qual se observa hoje no Brasil.

### **1 Estado, classe dominante e poder político: forma política e concretude ideológica**

Nesta primeira parte do capítulo, procurei desenvolver uma reflexão em torno do Estado. Isso porque entendo que, para realizar qualquer discussão sobre as políticas educacionais, é preciso que se tenha uma compreensão aprofundada acerca deste que é o espaço privilegiado de produção de tais políticas. Para tanto, usei como referências basilares os trabalhos de Alysson Leandro Mascaro e Jaime Osório.

Como tentei apresentar ao longo das seções que compõem esta parte do capítulo, trago nesta tese a compreensão do Estado enquanto fenômeno necessário e específico da ordem do capital. Diferentemente das formas de organização social anteriores em que a classe dominante reunia em seu poder a exploração política e econômica da população, o capitalismo depende da separação entre a dominação econômica, exercida pela classe dominante, e a dominação política, exercida pelo Estado.

Ao realizar tal distinção, o capital alcança uma vantagem de caráter duplo. Por um lado, expande o espaço de circulação de mercadorias, uma vez que todos os indivíduos são colocados na condição de consumidores – ainda que consumidores em condições distintas, dado que apenas a classe dominante é capaz de consumir a mercadoria força de trabalho da classe trabalhadora. Essa vantagem amplia sua capacidade de valorização do valor e, portanto, de realização do objetivo primeiro do capital, qual seja, a sustentação da acumulação ampliada.

Por outro lado, os indivíduos são colocados em condição de igualdade política, na medida em que todos são apresentados perante o Estado sob a condição de cidadãos. Isso faz com que exploradores e explorados sejam tratados de maneira igual pelo poder político, a despeito das desigualdades estruturais intrínsecas às suas distintas condições concretas. Trata-se, portanto, de uma igualdade ficcional, pois são iguais perante a lei ainda que,

contraditoriamente, a lei não os reconheça de fato como iguais, em desfavor dos menos poderosos.

Essa estrutura de desigualdades é sustentada a partir da própria forma jurídica do Estado. Nesse sentido, o direito e as instituições que compõem esse Estado são fundamentais para justificar e legitimar a própria ordem de exploração do capital. Por essa razão, as experiências de cidadania e mesmo de democracia que ocorram na ordem capitalista serão sempre restringidas pelo próprio limite deste regime de dominação.

O Estado, portanto, tem como objetivo primordial a garantia das condições necessárias à acumulação. Contudo, dada a separação entre a dominação política e a dominação econômica, é preciso compreender que nem sempre essas duas forças apontarão para a mesma direção. Para alcançar seu objetivo, o poder político muitas vezes precisará ir de encontro aos interesses de grupos, frações e setores da própria classe dominante.

Por essa razão, é preciso compreender a própria organização da classe dominante em sua relação com a estrutura do Estado para que a atuação deste possa ser entendida em toda sua complexidade. Isso porque a classe dominante é uma unidade heterogênea que, a depender das condições materiais e do desenvolvimento concreto da sociedade, se organizará a partir de um arranjo particular de poder, com a hegemonia dos interesses e projetos de um ou outro setor ou fração.

Para a realização de fato do poder político, contudo, é preciso que a classe hegemônica seja capaz de impor esses projetos a toda a sociedade. Isso inclui não apenas os demais grupos da classe dominante, que podem inclusive ter interesses e objetivos opostos ao bloco no poder, mas também, e principalmente, a própria classe trabalhadora.

Essa imposição se dá por meio de um equilíbrio instável entre consentimento e coerção por parte do Estado e este equilíbrio precisa ser legitimado por toda a sociedade. Para tanto, o bloco no poder necessita que sua dominação seja justificada ideologicamente. Assim, o Estado precisa operar em sua forma ampliada para garantir a construção de acordos e, quando necessário, inclusive consensos que são forjados no âmbito de instituições que extrapolam a própria estrutura formal do Estado visível.

Faz parte desse Estado ampliado o ambiente escolar, uma vez que nesse espaço educativo é possível consolidar conhecimentos e discursos que servem à lógica de reprodução ampliada do capital. Seguindo essa lógica, a educação assume papel estratégico e a escola se torna espaço privilegiado para a disputa político-ideológica, visto que é capaz também de desenvolver discursos e práticas contra-hegemônicas ainda que cerceadas pelos limites impostos sob domínio do capital.

### 1.1 Estado como especificidade capitalista

No contexto da sociabilidade capitalista, ainda mais em um contexto de desenvolvimento dependente, como é o caso brasileiro, o Estado é o *locus* privilegiado de construção e realização da coisa pública, de tudo aquilo que diz respeito ao coletivo da sociedade e, portanto, à sustentação do modo de vida tal qual se organiza sob a lógica do modo de produção capitalista.

Por muito tempo, o pensamento político e, inclusive antes disso, também o religioso, ofereceu as mais diversas explicações e racionalidades para justificar a autoridade e o poder do Estado. Muitas vezes baseados em argumentos idealistas e metafísicos, esses trabalhos e pensadores foram fundamentais para consolidar a legitimidade do Estado no processo de mudança da modernidade para a contemporaneidade. Esse trabalho filosófico foi fundamental enquanto o próprio modo de produção capitalista se consolidava na Europa e, de lá, se expandiu para o resto do mundo.

Naquele momento, como afirma Mascaro (2013), junto com o capitalismo, conformava-se outra novidade: a própria forma política estatal. Isso porque, de fato, identificava-se ali um fenômeno completamente novo. Diferentemente de tudo o que se havia observado até então, via-se ali um poder que não guardava relação de derivação direta e exclusiva, ou pelo menos aparente, com o domínio econômico.

Por essa razão, a noção de uma instituição ou ente externo à sociedade, ou mesmo acima dela, esteve presente em algumas das primeiras reflexões sobre o Estado. Essas leituras, por muito tempo debatidas, tentaram descrever e ao mesmo tempo justificar aquela nova forma de organização social.

Ao mesmo tempo em que essa perspectiva entendia o Estado enquanto algo apartado da sociedade, ela também o diferenciava do mercado. Nesse sentido, este último passou a ser compreendido como o espaço privilegiado da concorrência e da competição entre os indivíduos, enquanto o primeiro passou a ser associado à função de garantia do bem comum.

Uma noção que ainda encontra eco em algumas leituras atuais é aquela, de inspiração contratualista, que trata o Estado enquanto resultado de um pacto, que teria sido firmado entre todos os indivíduos de uma sociedade. Este pacto seria resultado de um acordo geral decorrente da constatação da necessidade de contenção coletiva dos impulsos naturais caso os homens fossem colocados todos em condição de igualdade.

Por trás dessa visão está o entendimento de que, quando colocadas na situação de liberdades equivalentes e igualdade de condições, as pessoas estariam conseqüentemente em uma situação de natureza e, portanto, de guerra. Este estado irracional, em que no limite todos seriam inimigos de todos, estaria em oposição ao estado da política e da razão, o qual, por sua vez, apenas seria alcançado por meio de um pacto, ou contrato, através do qual todos os indivíduos concordariam em delegar a soberania a um ente terceiro.

Não é à toa que muitos elementos essenciais dessa leitura contratualista do Estado permaneçam ainda hoje em correntes do pensamento social, ainda que com roupagens menos fantasiosas e contornos menos quiméricos – como, por exemplo, na noção de justiça desenvolvida por John Rawls (1997).

Faz parte da retórica de sustentação do modo de produção capitalista a necessidade de disseminação da noção de igualdade dos indivíduos perante o Estado e a compreensão deste Estado enquanto um ente a princípio apartado e neutro em relação ao corpo social.

Como anota Osório, essa visão “é *ilusória*, embora encontre apoio em elementos reais da forma como se constitui a sociedade capitalista e a política em particular” (2014, p. 21, grifos do autor). A visão contratualista desconsidera a perspectiva de classes em sua leitura sobre o Estado e, por essa razão, acaba incorrendo na falsa compreensão de que o Estado é, em igual medida, de todos e, ao mesmo tempo, autônomo e independente das relações econômicas.

Da mesma forma, também se destacaram leituras que privilegiam as relações econômicas, majoritariamente sem observar a perspectiva de classes. Essas, ainda que chamem a atenção para relevantes aspectos das dinâmicas relacionais e da sociabilidade capitalista, usualmente menosprezaram a complexidade da própria estrutura estatal.

Mais recentemente, visões e compreensões do Estado que enfocam os aspectos jurídicos e institucionais ganharam preponderância nas reflexões políticas. Essas leituras, contudo, tentam explicar o Estado a partir de uma perspectiva fixa e consolidada tanto em relação à sua forma quanto em relação ao seu funcionamento. Ao se limitarem a registrar uma fotografia da estrutura normativa e funcional do Estado, contudo, essas perspectivas se mostraram, de certa forma, incompletas e mesmo incapazes de trabalhar com a questão do Estado em toda sua complexidade e dinamismo.

Tais recortes e limitações ocorreram por muitas vezes não incluir na análise do Estado o componente central e específico da sociabilidade nesse modo de produção. Isto é, elas não consideram justamente o antagonismo entre os interesses de classe, além da própria preponderância das demandas do capital sobre a organização social – ou, se incluíram tais

questões, o fizeram de forma parcial e muitas vezes insuficiente. De fato, como apresento adiante, a própria separação do domínio político e do domínio econômico também é, em si, uma originalidade desta nova forma de sociabilidade.

Com efeito, não é um desafio pequeno apresentar a complexidade do movimento histórico em um texto que é, em si, estático. Recortes precisam ser feitos e limites precisam ser colocados. Contudo, sigo o entendimento de Mascaro (2013, p. 8) segundo o qual, “para a compreensão do Estado e da política, é necessário o entendimento de sua posição relacional, estrutural, histórica, dinâmica e contraditória na totalidade da reprodução social”.

Entretanto, simplesmente constatar a complexidade do Estado, nas palavras de Osório (2014, p. 17), “nos coloca diante de um problema, não de uma solução”. Seguindo o argumento central do trabalho de Mascaro (2013), que apresento nesta seção, trato o Estado nesta tese como a forma política necessária ao capitalismo, ao mesmo tempo em que é uma especificidade desta forma de organização social.

O Estado, seguindo a leitura do autor, é fenômeno próprio que nasce junto e a partir da própria consolidação da ordem do capital. As discussões dos primórdios do modo de produção capitalista mencionadas acima, portanto, não se davam sem razão. Isso porque se fazia vital justificar a nova forma política e a própria ordem burguesa, também novidade, que surgiam e se conformavam.

É apenas quando esta ordem já está consolidada, estabelecida e espalhada, na contemporaneidade, que o pensamento político e suas reflexões acerca do Estado vão ganhar as formas tais como as conhecemos hoje. Nas palavras de Mascaro (2013, p. 6-7):

Quando a teoria política burguesa deseja exatamente o mesmo que a prática política burguesa já conseguiu e instalou, então o pensamento político já pode deixar de lado a metafísica em favor de um fechamento de horizontes de explicação. Os contornos do Estado são justamente os que se apresentam na realidade – assentados inclusive com as estacas ideológicas típicas da sua afirmação nas sociedades contemporâneas –, e a política é a atividade que em seu entorno e em si se exercita.

O Estado não pode ser entendido como algo externo ou dissociado das próprias dinâmicas capitalistas de valorização do valor. Ele é a forma política necessária para a estruturação e mesmo sustentação dessas dinâmicas. O Estado, ao mesmo tempo que reflete as relações sociais capitalistas, se vê refletido nelas. Indo mais a fundo, é preciso entender que o Estado constrói ao mesmo tempo que é construído por essas relações e essa sociabilidade específica.

Ele nasce com e no capitalismo por ser este, justamente, um modo de produção que precisa da separação entre a dominação política e a dominação econômica. As classes

dominantes detêm, portanto, o poder econômico, enquanto o Estado concentra e condensa o poder político. Entretanto, para compreendê-lo em toda sua complexidade, é preciso não perder de vista sua característica mais central, ou seja, o fato de não ser um Estado genérico, mas um Estado, acima de tudo e desde o princípio, capitalista. Isso quer dizer que o Estado carrega, desde sua gênese, as marcas fundantes deste modo de produção.

O modo de produção capitalista tem como objetivo final a acumulação pela via da reprodução ampliada do capital. Para tanto, diferentemente de todas as outras formas de organização social prévias, precisa que o poder econômico esteja separado do poder político para garantir a livre circulação das mercadorias.

Isso porque, enquanto a exploração econômica está diretamente associada à exploração política e estas são exercidas pelo mesmo ator – ou seja, a classe dominante –, a relação entre as classes ocorre de forma direta, e a compra e venda das mercadorias acabam sendo, por isso, limitadas. Contudo, quando se separa o poder político do econômico, cria-se um espaço diferenciado para a circulação de mercadorias, uma vez que este processo passa a ser mediado por uma esfera de domínio distinta daquela da produção.

Isso faz com que os agentes exploradores não sejam imediatamente identificados com o próprio processo de exploração, pois são colocados em pé de igualdade com os próprios explorados perante o espaço do mercado, regulado pelo Estado. Este, por sua vez, iguala a todos os sujeitos transformando-os em consumidores de mercadorias e, neste passe de mágica, iguala também as mercadorias – inclusive a mais importante delas, que é a força de trabalho.

Por essa razão, o poder político no capitalismo precisa estar aparentemente dissociado das duas classes, assumindo uma forma política única, a forma política estatal. Isso não quer dizer que esta forma política esteja apartada da luta de classes, pelo contrário, ela perpassa e é perpassada pelas dinâmicas de exploração da classe dominada pela classe dominante a todo tempo.

Destarte, não podemos entender o Estado como representante dos interesses de determinada classe, mas das necessidades do próprio capital. As disputas entre as classes e seus interesses compõem e são compostas pela forma política estatal, que se distingue de ambas, ainda que possa se aproximar de uma ou de outra em distintos momentos. O poder político no capitalismo influencia e é influenciado pelo poder econômico. Trata-se de uma relação de sustentação mútua.

Como colocado, essa separação é útil à reprodução do sistema na medida em que distingue os interesses políticos e econômicos, ao menos no plano imediato. Com isso, oculta o fato de que, na atuação de ambos, ainda que aparente e concretamente distintas e algumas

vezes opostas, o objetivo final é o mesmo, qual seja, servir à acumulação do capital. É essa terceira forma que assume caráter público, se distinguindo da dinâmica entre as classes, ainda que embebida dela e nela, que garante as condições de reprodução e valorização do valor.

Separaram-se, portanto, as relações de produção e mercantis daquelas políticas, como se se tratasse de questões diferentes e independentes. Por essa razão, não cabe analisar o Estado apenas por suas definições e características institucionais e jurídicas, ainda que a rigidez de sua institucionalidade e estrutura jurídica seja uma estratégia central para seu também aparente afastamento das dinâmicas e disputas entre as classes.

Elas, contudo, dão conta apenas do contorno necessário para que a forma política possa exercer sua função na sociabilidade capitalista. O Estado, portanto, não é estranho às dinâmicas de classe, como se faz parecer quando se separa a dominação política e econômica. Ao contrário, ele é central para as disputas entre os interesses de classes e, antes de mais nada, para a defesa dos interesses do capital.

Essa leitura, no entanto, não deve ser teleológica, mas dialética. É central, portanto, a compreensão do Estado a partir de sua complexidade enquanto forma política capitalista para, com base em suas próprias engrenagens, modificá-lo. Mascaro (2013, p. 72) sintetiza da seguinte forma:

Não é porque uma classe controla o Estado que um poder se abre imediatamente em seu total favor e imediatamente em desfavor total das demais classes. O processo de dominação social capitalista é complexo, necessariamente atravessado por formas sociais. Não se identificando apenas à função de poder que assume, mas fundada em objetivações sociais que estão além de sua autonomia, a forma estatal é derivada da forma mercantil e nesse contexto estabelece suas estruturas. Por isso, não é o domínio total e indiferente dos capitalistas nem pode, por via reversa, servir como redenção aos trabalhadores. A forma estatal é justamente alheia aos interesses imediatos dos grupos como modo necessário da reprodução social do próprio capitalismo. O Estado não é domínio dos capitalistas; menos e mais que isso: o Estado é a forma política do capitalismo.

A necessária separação entre o político e o econômico, característica do capitalismo, tem uma consequência fundamental para a dinâmica entre classes. Ao colocar todos os indivíduos na condição de igualdade, atomizando as relações subjetivas, o Estado esconde a desigualdade de condições econômicas na dinâmica de circulação do capital e das mercadorias, em que uma classe detém os meios de produção e a outra é possuidora da mercadoria força de trabalho.

Essa camuflagem das relações de classe se desdobra sobre diversos outros mecanismos de distinção e subordinação que servem igualmente para a reprodução desigual da dominação e, por essa razão, servem à própria manutenção da sociabilidade capitalista. Na

mesma medida em que os sujeitos são igualados perante o Estado, enquanto sujeitos de direitos, ou cidadãos, são também ocultadas as distintas condições sociais e de classe entre eles.

Na próxima seção, me detenho sobre alguns aspectos relevantes dessa relação, entre o Estado e as classes sociais, que surge na sociabilidade capitalista para refletir sobre a cidadania e a própria democracia, seus limites e possibilidades na forma de organização social capitalista.

## 1.2 Estado e forma jurídica: limites da cidadania e da democracia sob a ordem do capital

Ao separar a dominação política, concentrada nas mãos do Estado, da dominação econômica, por sua vez monopólio da classe dominante, o capitalismo oculta a distinção das classes perante o Estado. Este se distingue das duas primeiras, criando um aspecto de neutralidade e imparcialidade que, como argumento aqui, não se concretiza nas teias das relações sociais. Por esse motivo, é fundamental descortinar essas relações para compreender, de fato, as engrenagens que movem as atuações aparentemente distintas e independentes do Estado e da classe dominante dentro da lógica de reprodução capitalista.

Para compreender os entrelaçados e nós que compõem o tecido social, contudo, é preciso notar um aspecto característico desse modo de organização social e que, logo, atravessa a própria forma estatal. Me refiro à compreensão de que a própria dinâmica entre classes se estrutura e acontece, de fato, a partir de laços e vínculos individuais e interpessoais. Por essa razão, nas palavras de Mascaro (2013, p. 73), “é em torno do indivíduo que se desenvolve a maior aparelhagem de constituição estrutural das relações sociais capitalistas”.

Aos indivíduos da classe trabalhadora, desprovidos dos meios de produção, resta a venda, de forma compulsória, de sua força de trabalho em troca de salário. Este processo acontece e se desdobra no nível individual. Ao igualar a todos, com base na forma jurídica característica do Estado capitalista, que trata todos os indivíduos enquanto sujeitos de direitos, oculta-se tal distinção primordial entre as classes.

Como já tratado no capítulo anterior, é útil ao capital e, mais ainda, à prática neoliberal reforçar o discurso de afastamento e diferenciação, ou atomização, no nível individual. Isso se dá, justamente, para evitar o reconhecimento de características mútuas e identidades coletivas. Com isso, enfraquece-se a luta social e reforça-se a lógica de competição entre os indivíduos. Ao mesmo tempo, atribui-se privilégios a méritos pessoais e reitera-se um falso imperativo da competitividade entre indivíduos para ocultar a real condição desigual das posições de classe.

Quando iguala a classe dominante à classe dominada com base na subjetivação jurídica, o capitalismo impõe uma camada a mais na complexidade da exploração da classe trabalhadora. Isso porque a exploração não se dá, como em outros modos de produção, de forma direta de uma classe pela outra, mas perpassa por uma dinâmica política estatal que se reconhece como apartada dessa relação entre as classes.

No capitalismo, a separação do âmbito político em relação à dinâmica econômica, ainda que ambos estejam o tempo todo entrelaçados, cria um espaço diferenciado para as deliberações de caráter público. Conforme Mascaro (2013, p. 96):

É nesse sentido que, pelas razões estruturais da reprodução econômica, o capitalismo engendra um campo de deliberação no plano político que é mais alargado, exatamente porque se constrói a partir de um espaço cujos agentes não são, necessariamente, os do domínio econômico.

A necessária separação entre a dominação política e a dominação econômica no capitalismo cria, portanto, uma comunidade de indivíduos iguais perante o Estado, os sujeitos de direitos, ou ainda, os cidadãos. Estes são equiparados pela condição de serem portadores de direitos iguais, ainda que em desconsideração às condições de classe e às desigualdades estruturais sobre as quais o capitalismo se ergueu e até hoje se sustenta.

Nesta teia de relações, os sujeitos atomizados são “tornados iguais e livres para a possibilidade de trocas e acordos interpessoais, e sua disposição de vontade é tida por autônoma” (MASCARO, 2013, p. 73). Nesse sentido, são transformados, também perante o Estado, em consumidores, uma vez que as relações vão ser estabelecidas por intermédio das trocas na esfera da circulação de mercadorias.

Ainda que colocados em posição de semelhança também nessa esfera, contudo, as relações tais como estabelecidas no capitalismo ocultam o fato de que os indivíduos das distintas classes são consumidores de tipos diferenciados. Isso porque, ainda que todos consumam os resultados das relações de produção, cabe à burguesia também a apropriação, por meio de trocas desiguais, da própria força de trabalho da classe trabalhadora.

Ao ocultar essa diferenciação radical, a ordem do capital cria a noção de que, por um lado, a comunidade política resulta da dinâmica das relações sociais, enquanto, por outro lado, as relações econômicas e de produção seriam consequência do modo de produção. Como se essas duas esferas fossem independentes uma da outra.

As relações sociais são apresentadas, de forma tangível, no cotidiano dos indivíduos. A comunidade política, portanto, seja ela a nação ou os distintos grupos sociais, possui a característica de poder ser concretamente identificada e limitada. Diferentemente do que

ocorre com as relações econômicas, cujas fronteiras e definições são apresentadas de forma muito mais nebulosa.

Essa aparente diferenciação é reforçada pelo que Osório (2014, p. 32) chamou de “um processo de contradição necessária nos movimentos do capital”. Isto é, ao mesmo tempo em que o capital depende de um sistema mundial para que possa manter sua vocação expansiva e sustentar sua necessidade de valorização do valor, ele apenas consegue se realizar dentro de um território bem delimitado ou, nas palavras do autor, “ao estabelecer um novo espaço-fronteira que impulsiona e, ao mesmo tempo, delimita tal vocação universal: o Estado-nação” (OSÓRIO, 2014, p. 32).

A própria ideia do Estado-nação é uma construção que limita as relações sociais dentro do espaço territorial do Estado. E esse espaço foi definido, diferentemente do que o nome induz a pensar, sem nenhuma consideração às nações e aos grupos sociais que dele fazem parte. Os limites geográficos do Estado, pelo contrário, dizem muito mais sobre as dinâmicas político-econômicas do que sobre as identidades nacionais ou sociais que nele habitam. Estas, por sua vez, vão sendo deformadas e conformadas, quando não exterminadas, para se encaixarem nos limites da forma estatal (DUSSEL, 2013).

Se, por um lado, o Estado se forma a partir da subordinação e do apagamento das identidades que lhes são externas, por outro lado, ele precisa criar e ressignificar identidades, que ganham caráter político, para a sustentação de sua ordem econômica. Esta, por sua vez, depende da organização política para a manutenção da sociabilidade capitalista – e são essas novas identidades, ainda que relacionais e dinâmicas, que garantem a organização necessária à reprodução do capital.

As relações mais arraigadas no tecido social, mesmo aquelas com origem anterior ao próprio capitalismo, são atravessadas por essa nova sociabilidade, e, portanto, necessariamente passam pela forma política estatal e são por ela incorporadas para garantia das dinâmicas necessárias à valorização do valor. As identidades, nos limites do Estado, são basicamente forjadas em visões dualistas que determinam o *nós* – positivo, que define os componentes de uma identidade – e os *outros* – negativo, ou tudo aquilo que não conforma determinada identidade.

Os cidadãos, portanto, são aqueles com quem se estabelece um vínculo de identidade e proteção no território do Estado, e é também a quem pode ser garantida a possibilidade de pertencimento naquela sociedade. Cidadãos, em oposição aos estrangeiros, talvez seja a divisão mais genérica, mas a primeira a determinar quem pertence a determinada

sociabilidade limitada dentro de um espaço geográfico definido e, portanto, pode usufruir das benesses da proteção do Estado.

A cidadania assim colocada se transforma em parte da própria organização social sob a ordem do capital e trata-se, portanto, de uma cidadania limitada, garantida pelo Estado àqueles que mereçam sua proteção. Estes, por sua vez, se transformam em sujeitos portadores de direitos. Como já discutido no capítulo anterior, essa noção de cidadania é reflexo da própria luta de classes. Por um lado, ela diz respeito a conquistas relevantes e fundamentais para a classe trabalhadora, mas, por outro, ela se limita às benesses possíveis e necessárias para a manutenção da ordem do capital.

Nesse sentido, é entendimento desta tese que, ainda que a cidadania possa e deva representar avanços em relação aos quais não devemos aceitar retrocessos, ela não poderá jamais se tratar de uma cidadania ampliada, com garantia do atendimento das necessidades humanas básicas a todas as pessoas, na ordem do capital. Isso porque é justamente a base de sustentação desse sistema a produção e reprodução de condições de vida alijadas de sua autonomia básica para o uso e exploração de sua força de trabalho.

Dentro desse sistema, mesmo as identidades históricas construídas pelas diferentes vivências, inclusive no nível dos corpos, vão ser atravessadas pelas dinâmicas de opressão e dominação da forma política do capital. À distinção primeira entre os sujeitos de direitos e os não-sujeitos de direitos somam-se outros mecanismos de distinção, igualmente baseados na lógica dualista, que servem à manutenção da sociabilidade capitalista. Assim, reverberam e se fortalecem as opressões de raça, gênero e crença, por exemplo, que são, muitas vezes, sustentados inclusive pelo próprio direito. Trata-se de camadas de exploração e expropriação que se somam e se complementam sob a sombra da institucionalidade e da normatividade em favor do capital.

A legislação recorta os sujeitos e define aqueles que devem ser considerados e aqueles que devem ser deixados à margem. Também a forma jurídica do capitalismo serve para ocultar as condições de classe e passar por cima das desigualdades construídas historicamente entre os sujeitos e grupos sociais. Todas essas identidades são perpassadas pela forma política estatal e seu sustentáculo jurídico característicos da organização social do capital e utilizados para a regulação do modo de produção em favor da valorização do valor.

Conforme a leitura apresentada por Mascaro (2013), portanto, a própria institucionalização do indivíduo enquanto sujeito de direito na sociabilidade capitalista trata-se de uma ação pública verticalizada que, ao ocultar a identidade de classe e as demais

identidades históricas, serve para reforçar o sistema de opressão e exploração que a determina e sustenta.

Nesse sentido, o autor é categórico quando afirma que “a sorte das minorias, nas sociedades capitalistas, deve ser tida não apenas como replique, no mundo atual, das velhas operações de preconceito e identidade, mas como política estatal deliberada de instituição de relações estruturais e funcionais na dinâmica do capital” (MASCARO, 2013, p. 78).

Ainda que formalmente tenham suas subjetividades reconhecidas pelo direito, as distintas identidades servem para agravar os declives que existem por trás da própria noção de cidadania e garantem uma gradação da situação de pertencimento-exclusão na sociedade. Limitam, portanto, as próprias possibilidades de participação social desses sujeitos de direito.

Essa participação já é restrita no contexto das democracias liberais tais como as conhecemos hoje. Ao mesmo tempo em que temos uma expansão dos direitos de cidadania para o reconhecimento, ainda que nos termos apresentados acima, do direito de grupos e minorias sociais que antes não tinham acesso a tal privilégio, vemos o próprio alcance destes direitos se reduzindo, a tal ponto que prejudica sua própria realização.

Afasta-se também o próprio fazer político dos sujeitos de direito, reforçando a noção de política representativa-eleitoral. Com isso, não apenas a política é reduzida à eleição, mas a própria participação é reduzida ao voto. A cidadania, então, ainda que não apenas, reforça a forma de exploração social do capital, inclusive ao restringir a própria participação social dos cidadãos em suas formas de vida. Para tanto, a democracia precisa ser cingida pelos contornos dos interesses do capital.

Trata-se, portanto, de uma regulação da forma política de organização estatal que garante aos sujeitos de direito, nos termos apresentados no capítulo anterior, uma democracia e uma cidadania *mínima*. Estas se sustentam na proporção suficiente à reprodução do capital. Nas palavras de Mascaro (2013, p. 97):

Sendo cidadãos, os sujeitos de direito se tornam aptos a votar e a serem votados. Na amarra jurídica necessária ao capital, a liberdade negocial, a igualdade formal e a propriedade privada constituem também o esteio da ação política. Costuma-se chamar por democracia, nas sociedades contemporâneas, a forma política estatal que tenha por núcleos o plano eleitoral e o plano da constituição e da garantia da subjetividade jurídica. Nessa estrutura, que arma o esteio das próprias condições para a reprodução do capital, identifica-se o qualificativo de democrático ao campo político.

A democracia no capitalismo se trata de uma democracia liberal eleitoral, reduzindo a participação ao voto e estabelecendo a correspondência entre o sujeito de direito e o cidadão, e entre este e o eleitor. Ao colocar exploradores e explorados sob uma igualdade jurídica e,

por extensão, democrática-eleitoral, diz-se que um cidadão é livre para escolher quem ele quer ver representando-o no espaço da forma política estatal.

Seguindo a mesma linha da reflexão de Mascaro, Osório (2014, p. 23) sintetiza como também a cidadania é usada para ocultar as relações de classe que sustentam a exploração necessária à ordem do capital:

No campo político, o princípio da cidadania – cada cabeça um voto – acaba moldando a ideia da igualdade política entre os homens, desligando-os das raízes econômicas e sociais nas quais se reproduzem e se relacionam de forma desigual. A condição cidadã oculta que os homens fazem parte de classes sociais inter-relacionadas, em que prevalece a condição de desigualdade. O imaginário de igualdade apenas pode se sustentar, então, caso a existência social seja fragmentada, autonomizando a política e desligando-a da trama econômica e social.

Diz-se dos indivíduos, iguais enquanto sujeitos de direitos, livres para trocar na sociedade baseada na circulação mercantil. Da mesma forma, diz-se da liberdade de manifestar sua vontade, no plano político-eleitoral, enquanto um sujeito de direito-eleitor autônomo. A liberdade e expressão da vontade do cidadão são reduzidas a uma escolha periódica e pontual, a partir do pressuposto de que essa representação será capaz de pautar a vontade pública por meio da aparelhagem estatal.

Do mesmo jeito que, como colocado acima, essa forma de organização social oculta os declives entre classes fundamentais à exploração capitalistas, ela também esconde os limites na própria noção de liberdade, por trás da escolha eleitoral, e mesmo da noção de representação. O sistema democrático liberal também se sustenta em cima de seu distanciamento das relações econômicas e sociais. O espaço de deliberação no plano político é tão livre e equitativo quanto o é no plano econômico, na ordem do capital.

Ao impedir o acesso aos meios de produção pelos trabalhadores, o capitalismo impede sua própria autonomia de deliberação sobre as relações de produção. Essa separação, por si só, está por trás e define as próprias relações no campo político. Apenas quando as relações políticas estiverem sustentadas por uma igualdade substantiva em relação às condições econômicas de acesso aos meios de produção, a democracia poderá ocorrer sobre bases expandidas e ampliadas.

O avanço neoliberal que se aprofunda nas últimas décadas em todo o mundo tem seguido em sentido inverso a tal expansão e vem, cada vez mais, reduzindo o espaço político democrático. O capital não tem compromisso nem com o mínimo democrático negociado sob a organização neoliberal das sociedades.

Também os espaços e mecanismos de deliberação política são bastante variáveis no capitalismo. Ao se fazer uma associação imediata da democracia à mera

institucionalização de sistemas eleitorais, perde-se de vista o mérito da quantidade de abertura e mesmo da qualidade de tais sistemas. (MASCARO, 2013, p. 98-99).

O voto e a própria democracia liberal são também restringidos pelas especificidades e limitações estruturais do próprio capitalismo, estruturado inclusive juridicamente sobre bases sociais marcadas pela opressão, como o patriarcalismo, o machismo, o racismo, a homofobia e a xenofobia, além da “defesa intransigente da propriedade privada” (MASCARO, 2013, p. 98).

A democracia eleitoral, no entanto, além de limitada, é também dinâmica e instável. Como colocado, a qualquer risco que se apresente ao processo de valorização do valor, a possibilidade de retrocesso e restrição dos ditos espaços democráticos são as primeiras consideradas e executadas nas sociabilidades organizadas sobre as formas capitalistas. Nesse sentido, também a forma jurídica, associada à forma estatal capitalista e separada dos interesses e ações da classe dominante, assegura a limitação dos retrocessos na medida do interesse da própria forma política estatal.

Toda a construção política posterior de ampliação da democracia, ainda que necessária por conta da universalização das formas do direito e ainda que mais funcional à própria sociabilidade burguesa – pois que incorpora as massas exploradas num mesmo padrão de formas de ação política –, é no entanto, indesejável às classes burguesas. Por isso, as situações de crises do capitalismo fazem explodir as lutas do capital contra a própria democracia. (MASCARO, 2013, p. 102).

Não é preciso ir longe a ponto de chegarmos a uma ruptura dessa democracia liberal-eleitoral para constatar que os interesses do capital irão sempre se sobrepor, quando de uma situação limítrofe, em relação à vontade pública e aos interesses daqueles aos quais não resta outra saída imediata que não a venda de sua força de trabalho para a exploração pela classe dominante.

Basta analisar os períodos de crise econômica, como a mais recente, que até hoje estamos vendo os rearranjos perpetrados para tentar recompor as estruturas de reprodução do capital, como continuação e consequência. Quando o jogo aperta, os direitos dos sujeitos são limitados, quando não suprimidos, mais rápido que um piscar de olhos. E, nesses momentos, justamente, os direitos sociais são os primeiros a serem desmantelados.

De fato, a união entre a democracia e o capitalismo é melhor caracterizada como ocasional, além de limitada. Democracia e capitalismo são independentes e, enquanto experiência histórica, a coexistência de ambos é mais exceção do que regra. Mascaro (2013) lembra que, da mesma forma que a democracia, em sua leitura mais ampla, coexistiu com o

modo de produção escravista em Atenas antiga, muitas sociedades capitalistas até hoje vivem em regimes não democráticos, mesmo quando consideramos a democracia liberal burguesa.

Ao igualar a classe dominante e a classe dominada diante do Estado, o capital não tem nenhum compromisso, em termos de forma jurídica e organização social, com a democracia. Tanto é que o modo de produção capitalista se fez valer, em diversos momentos da história, de regimes autoritários para garantir a manutenção da sociabilidade necessária à continuidade da valorização do valor. Um exemplo próximo são as ditaduras latino-americanas ao longo de todo o século XX.

Fica explícito, ainda mais nesses momentos, a forma como a luta de classes perpassa o Estado a todo tempo e este também atua sobre a dinâmica entre as classes de forma a sustentar o modo de produção. Novamente, nas décadas recentes, estamos vendo uma regressão do ambiente democrático, forçada pela necessidade de resposta estatal à crise estrutural do capitalismo.

No limite, são os interesses do capital que regem e organizam a forma política estatal que, por sua vez, se adequa às condições concretas da luta de classes. O Estado não é, portanto, necessariamente democrático, mas, sim, fundamentalmente capitalista. É essa forma política estatal, característica do capitalismo, que restringe, em última instância, a luta pela ampliação do espaço democrático e do próprio Estado levada a cabo pela classe trabalhadora e por grupo sociais minoritários, principalmente com base no direito e, em particular nos direitos sociais.

Ainda que a ampliação das conquistas da classe trabalhadora seja resultado de sua luta, ela é “vendida” como concessão e benesse da classe dominante e do próprio Estado. Do ponto de vista destes, de modo inverso, essas conquistas representam necessidade para a manutenção das próprias estruturas de reprodução social.

A democracia liberal servirá tanto quanto essa forma de organização sirva aos interesses do capital, ou seja, sirva à manutenção do regime de exploração da força de trabalho e à garantia da multiplicidade dos interesses da classe dominante. A forma democrática, portanto, fica suscetível às próprias contradições entre forma política e forma econômica, sendo muitas vezes abandonada, sem a participação da classe trabalhadora, quando a situação é considerada extrema (MASCARO, 2013). Na próxima seção, entro na discussão sobre a dinâmica de funcionamento da classe dominante e sua relação com a estrutura do Estado.

### 1.3 Estado visível e poder político: arranjos em favor do capital

O Estado capitalista abarca uma teia de relações sociais e, também individuais, conforme apresento nesta seção, transitórias e dinâmicas, perpassadas pela relação entre as classes em um equilíbrio que tende e atende necessariamente aos interesses do capital. A sua forma, política, se molda às condições concretas nas quais essas relações se desdobram. Ela atravessa distintos momentos históricos, respondendo às demandas específicas da correlação de força nas redes de conexões de modo a garantir as relações de exploração e dominação em cada sociedade.

A dominação de uma classe por outra perpassa também pelo poder político exercido por ela e esse poder político atravessa, por sua vez, a própria forma política estatal. Essa relação fundamentalmente antagônica entre as classes se dá a partir de um equilíbrio instável e dinâmico entre consentimento e coerção, que passam a ser necessários de modo inversamente proporcional conforme o contexto social.

Considerando, como apresentado nas primeiras seções deste capítulo, que o Estado se coloca apartado das relações econômicas de dominação, ainda que atravessado por elas, não existe uma correlação direta entre a classe que detém o domínio econômico e o poder político. Este último, nas palavras de Osório (2014, p. 27), diz respeito àquela “modalidade particular de relações que se estabelece entre classes sociais como a capacidade de alguns em levarem adiante seus projetos e interesses, em detrimento dos interesses e projetos de outras classes”.

O poder político do Estado, seguindo a leitura do autor, reflete a correlação das forças e interesses dos distintos grupos sociais na medida suficiente para garantir de forma prolongada a reprodução do capital na organização da vida comum. Por essa razão, é possível afirmar que tanto o poder político quanto o poder econômico têm como finalidade a valorização do valor por meio da reprodução da sociabilidade de exploração de uma classe sobre a outra.

Essa separação das esferas de dominação, por outro lado, permite que os interesses imediatos da classe detentora do poder econômico possam muitas vezes se distinguir daqueles associados à forma política capitalista. Dito de outra forma, os interesses entre Estado e classe dominante podem muitas vezes não coincidir, uma vez que se posicionam de forma distinta em relação à luta de classes: um em antagonismo explícito à classe dominada e o outro em distanciamento das classes.

Esse distanciamento falseia o posicionamento do Estado em relação à classe dominada, escondendo que sua atuação tem como objetivo sempre a manutenção do regime de exploração e dominação que sobre ela é imposto.

Os interesses da classe dominante e o Estado podem se distinguir no curto prazo, bem como, da mesma forma, podem ser distintos os interesses imediatos entre as diferentes frações da classe dominante. Entretanto, no fim do dia, Estado e burguesia têm como objetivo a manutenção do modo de produção capitalista por meio da garantia da livre circulação das mercadorias e, entre elas, a mais importante, a força de trabalho, para a sustentação continuada da valorização do valor.

Ao equiparar juridicamente os indivíduos da classe dominante com os indivíduos da classe dominada, o Estado não apaga as diferenças entre elas. Pelo contrário, da mesma forma que a igualdade jurídica esconde a desigualdade de classes, também a atomização das experiências políticas camufla os distintos acessos e capilaridade das classes no interior do Estado.

Não podemos esperar que as distintas classes tenham o mesmo alcance e a mesma intensidade de ações políticas. Ainda que muitas vezes organizadas sob a égide democrática, as próprias bases das relações sociais que conformam a sociedade capitalista permitem o acesso diferenciado entre as classes às engrenagens estatais (MASCARO, 2013). A abertura ao Estado pode variar conforme variam as condições sobre as quais se organizam a vida social, contudo, ela sempre privilegiará a classe dominante.

Estou aqui tratando do Estado organizado sobre as bases da democracia liberal-eleitoral, conforme discutido na seção anterior, ainda que, como exemplificado, essa seja apenas mais uma formatação, mais exceção do que regra, na história do capitalismo. Essa organização específica talvez seja aquela em que o consentimento precisa predominar e a coerção, por sua vez, torna-se recurso extremo e residual – ainda que apenas aparentemente.

Para observar o Estado em sua forma concreta, contudo, é preciso ter em mente que a sua complexidade – tanto quanto a própria complexidade do capitalismo, como apontado na seção anterior – reverbera e é reverberada pelas dinâmicas individuais da organização social. Isso quer dizer que não basta definir o Estado apenas como a forma política do capitalismo, mas é preciso, ainda, observar sua materialização a partir das particularidades locais.

Essa complexidade é tratada quando Osório (2014) traz para o debate a noção de Estado visível e Estado invisível. Para o autor, o Estado visível dá conta do conjunto de instituições estatais, o aparato estatal, do corpo de funcionários, as leis e normas. A depender do recorte temporal da análise, cada uma dessas unidades pode parecer mais ou menos

permanente, no entanto, vale ressaltar que tratam-se todos de componentes transitórios na conformação das relações políticas no capitalismo.

Já o Estado invisível se refere, nas palavras do autor, a “uma particular condensação da rede de relações de poder, dominação, força e laços comunitários que atravessam a sociedade” (OSÓRIO, 2014, p. 19). Embora o Estado visível apareça como mais próximo e palpável aos olhos do observador, é este segundo, o Estado invisível, que dá sentido a ele.

O aparato estatal consiste no conjunto de instituições dos diferentes poderes, como a presidência, os ministérios, as secretarias, as forças armadas, os parlamentos ou congressos, os tribunais, as cortes e as prisões. A estes se somam, em maior ou menor proporção, a depender do acordo entre as classes e as alianças estabelecidas entre as classes dominantes, outras instituições como os bancos de desenvolvimento e empresas estatais, organismos culturais, entre outros.

No interior dessas estruturas visíveis do Estado, no entanto, é possível identificar uma hierarquia entre as diferentes instituições que compõem esse aparato estatal. Essa hierarquia, que varia historicamente, se traduz em distinções internas de poder político.

Isso explica, seguindo a leitura do autor, a razão de podermos observar em diferentes tempos históricos um ou outro ministério ou secretaria com maior centralidade nas definições mais estratégicas e de maior relevância para os interesses dos grupos com maior acesso ao poder dentro da estrutura estatal.

Contudo, Osório (2014) acrescenta que essa hierarquia não se limita às instituições estatais, mas ela existe e se sustenta também entre seus funcionários. Quanto mais altas as posições na estrutura administrativa, mais funções de controle determinados cargos possuem. Isso quer dizer, por sua vez, que os diferentes cargos e funções dentro do aparato estatal carregam também diferentes compromissos em relação àqueles interesses e projetos preponderantes em determinado tempo histórico, cabendo àquelas posições de mais controle maior proximidade a esses projetos.

O autor ressalta a importância de diferenciarmos quem detém o poder do Estado e quem o administra. Para deixar clara tal distinção, Osório (2014) se utiliza da noção de *corpo de funcionários do Estado*. Isto é, ainda que haja uma hierarquia no corpo de funcionários de Estado e que os cargos de mais alto escalão estejam mais próximos dos projetos propostos pelo grupo que detém o poder político, não necessariamente quem está ocupando estes cargos faz parte deste grupo. Essa distinção é importante porque, como explica o autor:

Quando não se faz esta diferenciação, tende-se a supor que os funcionários que ocupam os altos postos do aparato do Estado são aqueles que detêm o poder,

limitando a análise política aos cenários mais visíveis e mantendo oculto tudo aquilo que não parece imediatamente: os interesses de classe que esses funcionários acabam protegendo ou desenvolvendo. (OSÓRIO, 2014, p. 39).

Dentro do corpo de funcionários de Estado, então, Osório (2014) faz mais uma distinção entre dois grupos, qual seja, aquela entre a classe reinante e a classe mantenedora.

Diferentemente da noção de classe reinante utilizada por Nicos Poulantzas (2007), segundo a qual o autor entende ser esta uma parte da classe dominante, Osório (2014) entende que a classe reinante é aquela composta pela parte do corpo de funcionários que assume as mais altas posições dentro do aparato estatal. Ainda que se trate de cargos de relativa permanência, seus representantes, que podem ou não fazer parte da classe dominante, tendem a ocupá-los em caráter temporário de maneira geral.

Exemplos brasileiros da classe reinante, no nível federal, seriam aquelas pessoas que assumem cargos como a presidência da República, seus Ministérios e semelhantes; congressistas, sejam eles Deputados Federais ou Senadores; Ministros das Supremas Cortes; os Chefes de Comando das Forças Armadas.

Aqui, seguimos a leitura de Osório (2014) por entendermos que as pessoas que assumem estes postos não necessariamente têm origem na classe dominante. Entretanto, quando o fazem, esses representantes tendem a se posicionar em favor dos grupos que detêm o domínio político, principalmente no que diz respeito aos grandes debates e às grandes definições públicas.

Isso acontece muito por conta das próprias limitações relacionais às quais esses representantes estão submetidos e diz respeito ao caráter de classe que o Estado possui. Isso porque, conforme já colocado nas seções anteriores, o Estado tal como o conhecemos, conformado pela sociabilidade capitalista, estará sempre posicionado em favor do capital. Dado o caráter hierarquizado assumido pelo corpo de funcionários do Estado, quem quer que assuma as posições mais altas, entrando para a classe reinante, necessariamente representará os interesses e projetos assumidos pela classe dominante.

Essas limitações relacionais são reforçadas, ainda, pela educação formal recebida por esses representantes. Isso porque, de modo geral, são pessoas que receberam uma formação alinhada com a visão de mundo das classes dominantes. Por essas razões, é possível afirmar que *“a classe reinante pode transmitir em sua gestão um estilo pessoal de governar, mas estará limitada pelas fronteiras demarcadas pelos interesses de classe que o Estado representa”* (OSÓRIO, 2014, p. 41, grifos do autor).

Da mesma forma, a definição utilizada por Poulantzas (2007) para classe mantenedora está limitada à classe em que esses altos funcionários do Estado são recrutados. Para Osório, a classe mantenedora é aquela “em que o Estado realiza de forma predominante o recrutamento de seus funcionários” (OSÓRIO, 2014, p. 42). Seguindo esta leitura, os altos funcionários do Estado podem vir ou não da classe mantenedora, porém, ao assumir esses cargos, passam a compor o que o autor vai chamar de classe reinante.

Ainda que não seja necessária a representação direta da classe dominante na classe reinante, é de seu interesse garantir a ocupação de posições estratégicas no aparato estatal para ter a defesa de seus interesses assegurada. Por esse motivo, mesmo que seja importante distinguir os dois grupos, é preciso reconhecer seu diálogo íntimo e constante intercâmbio. Essa aliança entre a classe dominante e a classe reinante é o que Osório (2014) vai chamar de *frente de poder*.

Em resumo, até aqui busquei destacar a complexidade da engrenagem estatal que faz com que o poder político possa ser exercido de maneira distinta, sempre perpassada pela luta de classes. O Estado visível é composto por indivíduos que ocupam cargos e funções que podem ser divididos entre as classes mantenedora e reinante, cada uma com diferente nível de proximidade em relação ao projeto político vigente, sendo a segunda necessariamente mais comprometida, e de certa forma atada, aos interesses políticos preponderantes.

O corpo de funcionários do Estado que compõe a classe reinante, embora possa, nem sempre é composto por representantes da classe dominante. Como resume Osório (2014, p. 39-40), na realidade, “as classes, frações ou setores que detêm o poder político não precisam ocupar posições no aparato de Estado para que seus interesses prevaleçam no Estado e na sociedade”.

Da mesma forma que distinguimos classe mantenedora da classe reinante, e a classe reinante da classe dominante, também esta última se diferencia do Estado. A classe dominante, por si só, já é um agrupamento heterogêneo que, como indicado por Osório (2014), engloba distintos grupos, frações e setores representantes do capital.

Esses grupos, em última instância, compartilham um objetivo comum, o próprio motor do capital, qual seja, a garantia da valorização do valor por meio da exploração da força de trabalho – apenas assim é possível assegurar seu lucro. Embora muitas vezes se alinhem e atuem conjuntamente entre si, muitas vezes os interesses e as estratégias de curto e médio prazo de cada um desses grupos se distinguem entre si, podendo ser, inclusive, opostos.

É justamente “a articulação que as diversas classes, frações e setores das classes dominantes estabelecem entre si – em momentos históricos específicos e em função da força e

do posicionamento que possam ter no Estado” aquilo que Osório (2014, p. 46-47) vai definir, tomando o conceito desenvolvido por Poulantzas (2007), como *bloco no poder*. Nas palavras do autor:

A ideia de bloco no poder alude à unidade-confrontação das classes dominantes, ou seja, à base comum de dominação e exploração na qual estão sustentadas, bem como às contradições e conflitos que as atravessam, devido à forma diferenciada com que tratam de desenvolver seus interesses em momentos específicos. (OSÓRIO, 2014, p. 47).

O bloco no poder, como tal, também é um agrupamento heterogêneo e quando, dentro dele, determinados interesses e projetos específicos de uma de suas partes prevalece sobre o restante dos grupos da classe dominante, podemos dizer que esta é, ou melhor, *está* hegemônica.

Tal condição é resultante de profundas, consistentes e muitas vezes duradouras disputas que se dão não apenas entre as distintas partes da classe dominante, mas que muitas vezes envolve as classes dominadas (OSÓRIO, 2014). Estas últimas são capazes de oferecer não apenas apoio, mas força e, principalmente, legitimidade aos projetos defendidos por determinada fração ou setor de classe dominante. Segundo o autor:

pode haver momentos de descompasso, mas geralmente o setor dominante que se encontra favorecido pelas tendências da reprodução do capital tratará de ganhar a direção do Estado no seio do bloco no poder. Seu projeto, portanto, aglutinará e tensionará a aliança, deixando sua marca em um momento histórico particular. (OSÓRIO, 2014, p. 47).

Retomando os termos com os quais comecei esta seção, para garantir a posição privilegiada no interior do bloco no poder, os grupos hegemônicos utilizam-se de mecanismos de consenso, bem como de coerção, pois visam organizar os distintos grupos da classe dominante sob sua batuta. Todas as conquistas da classe trabalhadora nesse bojo, portanto, representam vitórias limitadas por essa dinâmica de poder, ou, nas palavras de Osório (2014, p. 52, grifos do autor) “*desvirtuadas e filtradas pela ação estatal*”.

Para operar tal hegemonia no seio da sociedade, contudo, o bloco no poder precisa contar com a difusão da aparelhagem estatal, por meio da frente de poder, e com a própria extrapolção do poder político para além das instituições estatais. Na próxima seção, apresento como, para alcançar tamanho feito, o bloco no poder se vale desse equilíbrio instável entre coerção e consentimento e, para tanto, conta com estruturas de formação e manutenção de sua ordem que operam no cotidiano da vida comum.

#### 1.4 Estado ampliado: consentimentos, coerção e a construção de consensos

Na seção anterior, busquei apresentar o que Osório (2014) chamou de Estado visível e como se dá a relação dinâmica entre o aparato estatal e as classes e, em particular, sua relação com a classe dominante. Destaquei, ainda, a heterogeneidade interna desta última e como suas contradições internas refletem sobre a organização do Estado e sobre o domínio do poder político.

Os arranjos dos grupos hegemônicos da classe dominante vão orientar e direcionar a atuação estatal, ainda que, em sua aparência, o Estado se apresente como igual para todos e de todos, como coletivo porque público e, portanto, como mediador das relações sociais. Ao se apresentar as relações sociais a partir de sua manifestação visível como relação entre coisas, oculta-se o caráter estatal de “síntese relacional do poder e da dominação de classe” (OSÓRIO, 2014, p. 28).

A noção de que as ações do Estado dão conta dos interesses da coletividade, ou do todo social, é apenas aparente. O Estado é, assim, apresentado de forma desvirtuada como um mero amortizador da luta de classes, distorcido e invertido em relação ao que ele de fato é (OSÓRIO, 2014).

Como própria síntese das relações sociais, fundamentadas no antagonismo das classes, o poder político se expressa por meio do Estado. Contudo, justamente pelo seu distanciamento em relação ao campo de domínio econômico, o poder político não se realiza de forma unilateral, direta e abstrata. O Estado se materializa justamente no tecido social visando garantir a produção e reprodução do domínio econômico.

Ao compreender o capitalismo enquanto um modo de organização social com base no antagonismo entre duas classes que, por um lado, se relacionam sobre as bases da exploração de uma pela outra e, por outro lado, são juridicamente igualadas enquanto sujeitos de direito, cabe ao Estado o papel primordial de garantir as condições de produção e reprodução social, tanto em termos práticos e de infraestrutura, quanto em termos ideológicos (MASCARO, 2013).

É neste sentido que o Estado invisível, enquanto vetor resultante das forças e condensação das relações sociais, precisa operar muito além da aparelhagem estatal apresentada na seção anterior. Uma vez que o domínio político e o domínio econômico assumem formas distintas no capitalismo, não basta ao grupo hegemônico impor a sua ordem com base no uso da força. É fundamental que essas relações se desdobrem sobre o tecido social para, nele, se realizarem, se produzirem e reproduzirem.

Para tanto, o grupo no poder precisa estabelecer acordos que o possibilitem angariar aprovação e sustentação entre aqueles que se submeterão aos seus interesses. Isto é, faz-se indispensável que o grupo hegemônico articule consensos para amarrarem os nós que sustentam e dão firmeza aos arranjos dentro do próprio tecido social. Isso implica em negociação e convencimento – e, no limite, o uso da coerção – visando o consentimento não apenas dos demais grupos da classe dominante mas, ainda mais fundamentalmente, da própria classe trabalhadora.

A coesão social se dá como resultado do equilíbrio entre as distintas forças que compõem este mosaico social. Esse equilíbrio, por sua vez, é alcançado por meio de uma dosagem específica e possível, a partir da construção de consensos dentro do contexto concreto e considerando as particularidades históricas de cada momento, de consentimentos e coerções.

A coerção se dá institucionalmente, mas também física e ideologicamente. A coerção física tem, em seu extremo, o uso do aparato militar do Estado. Institucionalmente, principalmente por meio das normas e legislações, o Estado define as regras a serem seguidas e ele mesmo é responsabilizado pela fiscalização do cumprimento de suas regras. Além disso, define o que cada cidadão deve ter como garantido, por meio dos direitos, bem como o que cada um deve oferecer à sociedade, na forma de deveres, sendo ele próprio, o Estado, mais uma vez, o responsável pela realização dessa organização.

Osório identifica, de maneira geral, uma correlação entre os dois aspectos da dominação. Em suas palavras, “quanto maior é o acordo dos dominantes sobre os dominados, menores serão os mecanismos coercitivos” (OSÓRIO, 2014, p. 29). Por outro lado, segundo o autor, quanto menos possível forem os acordos entre as classes, maior será a necessidade do uso da coerção para garantir a manutenção da ordem sob a égide do capital.

Mesmo em regimes autoritários e ditatoriais, em que os limites do uso da coerção física são alargados, a atuação da frente de poder precisa ser legitimada com base em consentimentos na classe dominante e, mais especificamente, no interior do bloco no poder. O consentimento dos distintos grupos sociais pode ser alcançado por meio de acordos sociais, mas também, especialmente em organizações com maior pluralidade de interesses a serem negociados, pela construção de consensos.

A preponderância dos acordos sociais foi o arranjo privilegiado ao longo do período de bonança do Estado de Bem-Estar Social, já tratado no capítulo anterior, e está fundamentado sob a perspectiva das negociações entre as classes, e delas entre os grupos que as compõem. O Estado de Bem-Estar Social pressupõe distintos interesses e prioridades a

partir dos quais serão negociadas posições, favorecendo um ou outro lado, considerando as armas das quais dispõem cada um dos lados.

A classe dominante, como já colocado, tem o controle dos mecanismos de dominação econômica, além de condição privilegiada para negociação no âmbito do bloco no poder. À classe dominada, além da posição de garantidora da força de trabalho dentro do esquema de produção social, resta ainda seu privilégio numérico no corpo social. Nesse sentido, sua organização enquanto grupo coeso torna-se central diante do imperativo dessas negociações.

Por outro lado, interessa à classe dominante desmembrar e fragmentar essa organização para enfraquecer seu poder de barganha. Ainda que o grupo no poder possa contar com o poder político estatal para garantir o lado da coerção do domínio político, em casos limites com o uso das forças armadas e o policiamento social, outras instâncias são necessárias, em especial para garantir tais acordos. A frente de poder conta com diferentes instâncias que extrapolam inclusive os braços do aparelho estatal.

Por essa razão, o Estado não pode ser compreendido apenas por seus limites jurídicos e institucionais: ele é ligado a uma série de instituições sociais, estatais e não estatais, todas elas atravessadas pela luta de classes. Apenas no campo da teoria, na abstração, é possível pensá-lo separadamente de tais dinâmicas e espaços.

É preciso compreendê-lo imerso na totalidade social. E, para que o poder político possa ser exercido imerso no tecido social, é preciso que essas instituições operem enquanto mecanismos de disseminação da lógica do poder. É apenas por meio delas que se torna possível consolidar a ideologia prevalente para que se sustentem as práticas necessárias à sua reprodução.

É o que Mascaró (2013) chama de Estado ampliado<sup>17</sup>, inspirado nas noções de hegemonia, tal qual desenvolvida por Antônio Gramsci, e de aparelhos ideológicos de Estado, trabalhada por Louis Althusser. Ou seja, “o Estado é expandido para além de sua definição normativa ou do núcleo governamental-administrativo que tradicionalmente o identifica. No tecido social, há regiões que se aglutinam como ideologicamente estatais, estrutural ou funcionalmente” (MASCARÓ, 2013, p. 80).

Não é possível entender o Estado, sua atuação e sustentação na sociedade se não incluirmos na análise seus aparelhos amplos e as instituições sociais a ele relacionados, para

---

<sup>17</sup> Cabe observar que, em seus textos originais, Antônio Gramsci usa o conceito de “Estado integral” para se referir ao Estado em sua forma ampliada. O autor identifica nessa estrutura duas esferas que ele chama de “sociedade política” e “sociedade civil”. Fazem parte desta última aquilo que Gramsci chamou de “aparelhos privados de hegemonia”. Estes, segundo sua leitura, governam sem ser governo. Quando os autores brasileiros se referem à noção de Estado integral de Gramsci, o fazem utilizando o termo “Estado ampliado”.

além de sua estrutura institucional e administrativa. E essa é uma figura dinâmica, não apenas um quadro de relações implicadas por um modelo padrão, mas que é atravessada pelas especificidades históricas e pelas contradições estruturais do próprio modo de produção.

Segundo explicação de Mascaró (2013, p. 81), o Estado ampliado é composto por núcleos da sociabilidade que materializam “práticas e relações reiteradas de indivíduos, grupos e classes, alcançando, a partir de sua efetivação, um peso intelectual e valorativo geral”. São, portanto, aparelhos ideológicos que operam também no plano repressivo, com sanções sociais, morais e religiosas, por exemplo. Entretanto, “seu papel é bem mais o de instaurar as positivities da reprodução social”.

A polícia e as forças armadas constituem, no limite, o braço físico do Estado – recurso esse que pode ou não ser acionado, quando as regras estabelecidas não são seguidas. Por outro lado, os aparelhos ideológicos que compõem o Estado ampliado são fundamentais para que essa coerção não precise chegar a este limite, fazendo com que o equilíbrio entre coerção e consentimento da classe dominada penda para o último.

Os aparelhos ideológicos podem ser identificados nas estruturas do Estado e de sua administração, entretanto, vão além, se expandindo para espaços políticos não estritamente estatais. Eles estão espalhados fisicamente pelo território e atravessam o cotidiano de toda a sociedade.

Apesar de trabalharem no campo da ideologia, esses aparelhos dizem respeito a práticas efetivas arraigadas em relações sociais concretas, não se tratando de meras ideias, consciências ou mesmo deliberações dissociadas da materialidade social. Em resumo, “são elas que individualizam, separam, constituem, chancelam, insculpem valores, repressões e desejos” (MASCARO, 2013, p. 82).

Para que essas práticas possam se efetivar, a partir das necessidades dinâmicas das relações de produção, o Estado opera na normatização de tais aparelhos, transbordando seus limites institucionais e jurídicos e se associando a eles. Esses aparelhos não estão ali fortuitamente, eles estão intimamente conectados com o funcionamento do Estado e a operacionalização da produção em favor do capital.

São espaços muitas vezes não apresentados explicitamente como públicos, mas que servem de certa forma como instâncias de regulação social no sentido necessário à garantia da acumulação do capital. Espaços que assumem distintas formas, mas têm a função última de acolher os indivíduos, em especial aqueles da classe trabalhadora, na sociabilidade capitalista. São nesses espaços que é possível disseminar valores, consolidar práticas e costumes e, em última análise, construir consensos em todos os níveis sociais.

Os meios de comunicação em massa, as igrejas, os sindicatos, as escolas e a própria cultura – espaços de pertencimento social, aos quais à classe trabalhadora é permitido o acesso, ainda que se associem ao funcionamento do aparelho estatal em diferentes graus de proximidade, funcionam como centros fundamentais para a legitimação da lógica de reprodução social, operando para sua manutenção.

Ao tratar sobre a educação, por exemplo, Mascaro (2013, p. 83) reflete:

O Estado ampliado não se apresenta como ocasionalmente ampliado, como se estivesse em coexistência banal com outros fenômenos e aparatos indiferentes a si. Há um nexos intrínseco entre as instituições estatais e sociais que constituem a grande região política do capitalismo. [...] Para além das ideologias políticas e morais específicas, a educação é de massas e formalizada pelo Estado como única possibilidade de um entendimento linguístico e técnico entre os agentes da produção. Para a permanência da oferta de força de trabalho, a educação, controlada pelo Estado, é orientada à formação técnica.

Mas é justamente pelo fato de que o Estado, principalmente em sua acepção ampliada, não trabalha apenas com seu núcleo repressivo que cabem, em sua estrutura e no bojo de sua materialidade, espaços para posicionamentos dissonantes e o desenvolvimento de instrumentos contraideológicos. O autor segue:

Se as engrenagens da família, dos costumes, da educação ou dos meios de comunicação não são diretamente controladas pelo Estado, elas permitem, em algumas circunstâncias, que transformações nos costumes, inovações pedagógicas ou ações orgânicas de profissionais e intelectuais críticos ensejassem uma desestabilização dos padrões gerais da reprodução do capital. Trata-se de uma ação que é permitida justamente por serem instituições sociais relativamente autônomas, mas é preciso ponderar que todas elas operam sob uma mesma estrutura de reprodução das formas do capitalismo. Assim, a contingência dos profissionais e intelectuais orgânicos está na condição de trabalhadores assalariados sob mando da vontade última dos proprietários dos meios de comunicação, escolares e artísticos. (MASCARO, 2013, p. 84).

As estruturas da política estatal ampliada são atravessadas pela multiplicidade das relações sociais e, por essa razão, permitem – e precisam permitir – brechas aos movimentos contra-hegemônicos. Contudo, isto não quer dizer que estes são espaços intrinsecamente contra-hegemônicos. No limite, estes também são constrangidos pelas limitações impostas pelo sistema de produção capitalista e pela circulação mercantil. O Estado, também em sua forma ampliada, tem o poder de domesticar o espírito mais rebelde por meio da institucionalidade, pois esta limita suas possibilidades.

Essas contradições inerentes às estruturas do Estado ampliado, contudo, não representam ameaça à própria ordem à qual elas servem. Pelo contrário, como conclui Mascaro (2013, p. 85), “as aparentes fragilidades e contradições da política ampliada são, na verdade, a força de estabilização de um sistema de amarras múltiplas”.

Por assumirem a posição estratégica de difusão para a esfera individual, onde se realizam as relações sociais, das disputas em seus aspectos ideológicos, mas também políticos, essas estruturas são particularmente centrais nos momentos de crise do capitalismo. Isso porque é por meio delas que a classe hegemônica se torna capaz de substanciar as justificativas necessárias para sua atuação.

Assim, tem se tornado cada vez mais essencial e estratégico ao capital, inclusive para a negociação de consentimentos entre os distintos grupos sociais, também a construção de consensos. Para tanto, a classe hegemônica vem se utilizando de argumentos de autoridade – fantasiados de “técnicos” e, portanto, teoricamente “neutros” – para embasar e disseminar entendimentos que vão se solidificando por intermédio da atuação do Estado ampliado. Esse espaço vem sendo cada vez mais crucial, na ordem do capital, para travar as disputas ideológicas.

Por essa razão, o Estado segue sendo ente central do domínio do capital e, ao contrário do que pregam seus defensores, o neoliberalismo precisa dele grande e forte para que possa sustentar-se ideológica e politicamente.

Também o modelo de Estado se desenvolve e se transforma conforme se desenvolvem as forças produtivas no âmbito do capitalismo. Da mesma forma, ao mesmo tempo em que seus padrões de organização tendem a se atualizar e se espalhar por todo o mundo, ele possui características específicas em cada sociedade. Isso porque o Estado não deixa de ser um fenômeno histórico e, como tal, é construído socialmente. São as condições materiais concretas de cada território que darão seus contornos particulares.

Na próxima seção, também trato dessas distinções, mostrando como a divisão internacional do trabalho levou ao desenvolvimento desigual entre os países e à diferenciação entre aqueles de economia central e os de economia periférica. Pretendo situar, com base nessa análise, a experiência histórica brasileira para compreender, a partir de sua origem e formação, as relações entre a classe dominante e a frente de poder nos dias de hoje.

## **2 Origem e formação do capitalismo no Brasil: traços fundamentais da burguesia brasileira**

A história da classe dominante no Brasil é a história de acordos pela mudança para a continuidade. Os acordos são feitos “pelo alto” e as mudanças são aceitas, desde que as estruturas se mantenham as mesmas. Autoritária e autocrática, pois vaidosa e cheia de si –

Vargas<sup>18</sup>, apesar de não ser oriundo dela, personificou como ninguém essa classe dominante: passou de líder da Revolução de 1930 a Presidente empossado, tornando-se ditador a partir do Golpe de 1937 até ser deposto, em 1946, e retornar eleito em 1951. Assim permaneceu, como Presidente populista, até seu suicídio em 1954. Como quem muda de roupa, Vargas se adaptava aos distintos momentos históricos, desde que fosse ele quem estivesse à frente do governo nacional.

Para se compreender o Estado brasileiro, é preciso resgatar as particularidades históricas de sua formação, da estruturação da dominação de classe e, portanto, também da própria formação dessa classe dominante. Por essa razão, nesta segunda parte do capítulo, busquei retomar aspectos centrais da formação do Estado, mas também, e com especial ênfase, da burguesia brasileira. Traços fundantes e fundamentais – a “particularidade da formação econômico-social brasileira e a peculiaridade funcional da nossa burguesia”, como diria José Paulo Netto (2015, p. 10) – que se prolongam no tempo e podem ser percebidos até os dias de hoje.

Para tanto, faço, na primeira seção desta parte, uma retomada da noção de caminhos de conformação burguesa do capitalismo. Pretendo compreender a trajetória brasileira dentro da perspectiva maior de uma expansão capitalista em cima de um sistema interestatal em formação. Apenas na perspectiva “bifocal” é possível compreender as especificidades de nossa experiência histórica.

Aqui, é importante frisar que os caminhos apontados – ou “vias”, como apresento na sequência – trata-se de abstrações, construções teóricas, a partir das experiências históricas concretas. Assim, é claro que nenhum Estado repetirá a experiência de outro, mas em pontos centrais é possível perceber se impor tendências de um caminho único, qual seja, o da conformação da estrutura necessária ao modo de produção capitalista, derrubando, ou, como veremos aqui em alguns casos, corroendo o sistema de dominação anterior existente, para implantar sua lógica de reprodução em todos os níveis da vida social.

No caso brasileiro, não resta dúvida, as diversas organizações sociais que existiam anteriormente no território ocupado pelos portugueses foram subjugadas, quando não dizimadas. Assim, passa a se estabelecer uma organização, colonial em essência, derivada daquela percebida na metrópole. Acontece que, mesmo a organização da metrópole, quando da chegada em terras posteriormente conformadas enquanto brasileiras, passava por um processo de transição estrutural.

---

<sup>18</sup> Me refiro aqui, especialmente, ao seu primeiro período à frente do governo federal, que durou de 1930 até 1946.

Ainda era possível ver resquícios do regime feudal em Portugal, ao mesmo tempo em que uma burguesia ascendente construía sua estratégia de se unir às massas populares para derrubar as estruturas do antigo regime e, de outro lado, se associar à aristocracia remanescente para fortalecer sua oposição ao proletariado em formação.

Por essa razão, pela atenção que precisava ser dada às dinâmicas sociais internas da própria formação do Estado português, pouco investimento, no sentido de energia ou atenção, foi dado ao desenvolvimento colonial. A colônia, por sua vez, dividida desde o princípio em grandes parcelas territoriais para exploração, foi fatiada em porções distintas de dominação e poder.

Em meados do século XX, foi central no debate social crítico, distinto daquele associado ao discurso elitista que buscou subsidiar os argumentos da dominação burguesa no Brasil, a questão sobre essa forma inicial de organização colonial. Isso porque, a partir de uma perspectiva classista, era estratégico compreender o caminho seguido pelo Brasil até então para que se pudesse desenhar taticamente a direção para os próximos passos.

Em outras palavras, é importante compreender as origens do Brasil para entender seu lugar dentro da divisão internacional do trabalho e, de forma mais ampla, dentro do próprio complexo mundial de produção capitalista. Da mesma forma, é central entender as origens da classe dominante brasileira para compreender sua atuação historicamente.

Nesse sentido, é fundamental esclarecer a distinção, de sua origem, pois, fossem as capitâneas hereditárias e, portanto, a classe que se forma em razão do seu centro de poder meros resquícios da ordem feudal decadente europeia, haveria espaço para o surgimento de uma burguesia revolucionária de caráter nacional.

A classe que se forma, contudo, já está inserida neste modo de dominação característico da exploração burguesa. Acontece que, pela especificidade da formação colonial brasileira, esta burguesia nascente é estruturada a partir de uma associação subordinada ao centro capitalista e, portanto, ela já nasce com caráter intrinsecamente conservador e reacionário.

Tal caráter subordinado e associado, conservador e reacionário, se exprime em seu posicionamento explicitamente antinacional. Talvez apenas na primeira metade do século passado tenha havido, na burguesia brasileira, uma orientação visando um desenvolvimento nacional autônomo, ainda que capitalista. Esse processo, conforme será tratado no próximo capítulo, não se deu sem profundas contradições no bloco no poder e acabou por sobrepujar o projeto nacionalista que foi derrotado com a abertura ao capital estrangeiro em meados da década de 1950 e finalmente enterrado com o golpe empresarial-militar de 1964. A burguesia

brasileira, desde sua origem, sempre se colocou em posição subordinada e servil em relação ao capital internacional.

Entretanto, é essa postura de subserviência reiterada ao capital estrangeiro que faz com que a burguesia brasileira, desde sua gênese, tenha repulsa por tudo o que diz respeito às massas populares. O liberalismo por ela assumido é restrito, antipopular, e se forma sobre as bases do regime da escravidão, em que parcela majoritária da população era alijada da própria possibilidade de existência social e coletiva. É uma burguesia autoritária e autocrática desde o princípio que tolera uma cidadania fluida na medida de seus interesses.

Para levar a cabo o seu projeto de poder, contudo, sem contar com o apoio das massas populares, a burguesia brasileira precisou descobrir seus próprios caminhos táticos de modo a ser capaz de lidar com as mudanças sem abalar a sua posição de privilégio na organização social capitalista periférica brasileira.

O caminho encontrado, desde o princípio, quando não encontradas saídas e artimanhas dentro da legalidade por ela mesma imposta, foi o da realização de golpes. A burguesia brasileira é golpista desde sua gênese e não titubeia para articular um golpe quando, nas condições impostas por ela mesma, precisa subverter sua própria ordem.

É neste sentido que muitos autores identificam em seu modo de agir semelhanças com o fenômeno do bonapartismo observado na França napoleônica, mas de forma constante, reiterada e secular. Trata-se da estratégia de articulação pelo alto com vistas a um golpe no próprio regime para a manutenção de sua posição de privilégio, ainda que subordinado, sem o envolvimento da população.

Essas são características fundamentais da classe dominante e dirigente do capitalismo periférico e dependente brasileiro, desde sua origem, à qual retomo na segunda seção desta parte. Justamente por causa da incapacidade dessa burguesia, considerando as condições materiais concretas e, em especial, sua particular associação com a lógica escravagista, de romper com essa dinâmica inicial, o Brasil se desenvolve em cima dessa fundação. Isso significa que qualquer tentativa de espasmos democráticos, ou cidadãos, se mostra sempre muito frágil. A institucionalidade é volúvel e facilmente manipulável pela elite no poder.

Nesta seção, pretendi apresentar de que forma essa base fundamental de dominação se desenvolveu historicamente, desde a independência até o início do século XX. Isto é, como as mudanças nas estruturas econômicas e sociais se deram, com a burguesia conseguindo manter essas mesmas características basilares a despeito da evolução do próprio modo de produção e dominação. Isso porque a própria burguesia é capaz de se metamorfosear, passando de

colonial para imperial, de imperial para republicana, às vezes até se passando por democrática.

O caráter associado da burguesia, voltado para o centro do capitalismo, ainda que a partir de uma posição subordinada, garante sua característica modernizante. Ela se atualiza, conforme o centro se atualiza, mesmo que atrasadamente. Contudo, nenhuma sociedade é capaz de vivenciar mais de cinco séculos de latifúndio e exclusão e expropriação constantes, sem sair incólume, sem marcas, independente da capacidade de metamorfose que sua classe dominante possa ter. E essas marcas são vistas, até hoje, em todas as dimensões da vida social brasileira.

## 2.1 Formação do capitalismo no Brasil

Como já colocado nas seções anteriores, o objetivo primordial do capital é o de reprodução permanente por meio de uma acumulação ampliada. Ele o faz, de forma constante, a partir da exploração e expropriação da classe trabalhadora.

Para sustentação desse padrão através dos séculos, dois movimentos simultâneos são fundamentais, tal qual os movimentos de rotação e translação para o planeta Terra: de um lado, o capital precisa se expandir e, portanto, criar novos espaços de exploração e expropriação; de outro lado, é preciso que o controle do capital seja fortalecido através de seus distintos momentos.

Notadamente, o movimento do capital sobre seu próprio eixo diz respeito aos momentos alternados entre expansão-crescimento e retração-criese. São os ciclos sistêmicos de acumulação do capital que, através dos séculos, permitem que o capital aprofunde suas raízes sobre territórios cada vez mais bem limitados, ao mesmo tempo em que se expande para além desses limites. Conforme nota Giovanni Arrighi (1996, p. 369):

Ocorre que cada um dos sucessivos ciclos sistêmicos de acumulação que fizeram a fortuna do Ocidente teve como premissa a formação de blocos territorialistas-capitalistas cada vez mais poderosos, compostos de organizações governamentais e empresariais dotadas de maior capacidade do que o bloco precedente para ampliar ou aprofundar o alcance espacial e funcional da economia mundial capitalista.

Ainda me utilizando da metáfora dos movimentos da Terra, também os movimentos simultâneos do capital não se dão de forma uniforme e homogênea em sua totalidade. Assim como no movimento das águas, uma onda não é sentida da mesma forma, no mesmo momento e nem na mesma intensidade em diferentes pontos – também o processo de

expansão capitalista assume distintas formas em diferentes tempos, a depender do ponto particular observado.

É por isso que é fundamental compreender o movimento a partir da perspectiva geral em associação com a observação de suas especificidades nas distintas localidades. Se atualmente essa é a lógica que rege as relações sociais, nos diferentes níveis, em todo o mundo, essa não foi sempre uma realidade. Mas foi seguindo estes movimentos que aqui chegamos.

De fato, a ordem do capital tem origem na Europa e, de lá, se expandiu levando à organização de um sistema interestatal em escala global. A partir de uma perspectiva geral, é possível dizer que, ainda que em momentos diferentes, o regime da burguesia se consolidou enquanto predominante por toda parte. Com isso, foi possível perceber a gradativa, porém não menos avassaladora, subsunção do campo pelas cidades – organização social que surge com a própria emergência burguesa.

Os momentos de retração-crise, ao contrário do que possa parecer inicialmente, são estratégicos para o capital reformular sua atuação e fortalecer os mecanismos de exploração. Em nível global, esse processo de universalização da dominação burguesa, em termos territoriais, tem início no século XVI. Por um lado, com a consolidação das revoluções burguesas na Europa e, por outro lado, com o estabelecimento dos impérios coloniais a partir das grandes navegações. De fato, “foi só no final do século XX, que o sistema mundial universalizou a ‘forma estado’ de organização do poder político territorial” (FIORI, 2007, p. 81).

Como já apresentado na primeira parte deste capítulo, ao mesmo tempo em que o capitalismo surgia e se impunha, portanto, também os Estados foram surgindo. Esse processo não se deu de maneira suave ou livre de recuos e contradições, pelo contrário. O caminho tido como tradicional do desenvolvimento capitalista – ou ainda, a “via clássica” – foi aquele seguido pelas burguesias que deram origem aos primeiros Estados europeus, a saber, a Inglaterra e também a França.

Nestes dois países, a burguesia emergente, enquanto classe revolucionária, se uniu à massa trabalhadora para derrubar a ordem feudal vigente. Essa aliança foi necessária para sustentar e legitimar o movimento burguês. Contudo, a partir do momento em que a ordem do capital assume caráter universal e a burguesia se consolida enquanto classe dominante, ela perde seu caráter revolucionário para assumir um posicionamento conservador visando a proteção dessa ordem.

A burguesia inglesa, contudo, assumiu a dianteira do processo. Assim, o novo Estado centro hegemônico do capital, a Inglaterra, foi consolidado conforme se garantia como assegurada a vitória burguesa sobre o regime absolutista anterior, oficializando a submissão da antiga nobreza ao governo parlamentarista da nova classe em ascensão um século antes do movimento francês.

Se, por um lado, a burguesia europeia fincava suas raízes e delimitava seu espaço territorial de domínio, por outro lado, o capital, por sua própria natureza, demandava a continuidade do processo de expansão. Naquele momento, essa expansão foi alicerçada pelas grandes expedições colonizadoras, fundamentais para garantir aos Estados do centro do sistema as condições materiais para o desenvolvimento industrial que viria na sequência.

Nesse sentido, os colonizadores europeus já chegaram aos territórios além-mar sob a insígnia da exploração capitalista, na sua forma mercantil, mas, ainda assim capitalista. Isso é verdade, inclusive no caso de Portugal onde já havia uma burguesia forte que liderava os processos por trás da monarquia em franca decadência, ainda que tenha levado alguns séculos até a subsunção completa da ordem absolutista pelo regime burguês.

O expansionismo lusitano, contudo, já era orientado pela ordem da acumulação do capital. Quando os colonizadores decidem explorar o território do que viria a ser o Brasil, criam uma estrutura administrativa para organizar a produção com base no sistema das capitânicas hereditárias. Estas, desde o princípio, foram constituídas para uma produção em larga escala que servia ao regime de produção mundial mercantilista, tendo caráter espoliativo de exploração não apenas da riqueza natural, mas, principalmente, da força de trabalho alheia.

O caso de Portugal é útil para entender que o desenvolvimento capitalista segue caminhos distintos nos diferentes territórios, pois só é possível se realizar a partir das condições concretas disponíveis em cada tempo histórico. Se na Inglaterra e na França a burguesia foi capaz de seguir o que foi chamado depois da “via clássica”, ou seja, a via da revolução, em outros países esse processo foi menos o de ruptura e mais de corrosão do antigo regime.

Ao refletir sobre a possibilidade de trajetórias distintas para o desenvolvimento burguês na Rússia, Vladimir I. Lenin (1977) afirma que existem dois caminhos para o desaparecimento total do sistema de servidão, quais sejam, a reforma e a revolução. A primeira acontece com a transformação da economia latifundiária absolutista e a segunda com a própria abolição dela. Em suas palavras:

O desenvolvimento burguês pode ser verificado tendo à frente as grandes propriedades dos latifundiários, que paulatinamente se tornam cada vez mais

burguesas, que paulatinamente substituem os métodos feudais de exploração pelos métodos burgueses, e pode ser verificado também tendo à frente as pequenas fazendas camponesas, que pela via revolucionária, extirpam do organismo social a "excrecência" dos latifúndios feudais e depois se desenvolvem livremente sem eles pelo caminho das fazendas capitalistas. (LENIN, 1977, p. 241, tradução livre pela autora)<sup>19</sup>.

Lenin (1977) tem como base dessa constatação duas experiências concretas e distintas de transformação em uma economia capitalista, a saber, o que ele chamou de “via prussiana” e de “via americana”. Ele descreve da seguinte forma essas duas vias:

No primeiro caso, a propriedade latifundiária feudal se transforma lentamente para uma propriedade burguesa, *junker*, condenando os camponeses a décadas inteiras da mais dolorosa expropriação e da mais dolorosa submissão, ao mesmo tempo em que destaca a uma pequena minoria de *Grossbauern* (“grandes camponeses”). No segundo caso, não existem propriedades latifundiárias, ou então ela é desfeita pela revolução, que confisca e divide as posses feudais. Nesse caso, o camponês predomina, tornando-se o agente exclusivo da agricultura e evolui para um agricultor capitalista. No primeiro caso, o conteúdo fundamental da evolução é a transformação do feudalismo em servidão e exploração capitalista sobre a terra dos latifundiários-feudais-junkers. No segundo caso, o pano de fundo principal é a transformação do camponês patriarcal em agricultor burguês. (LENIN, 1977, p. 241, tradução livre pela autora)<sup>20</sup>.

A experiência alemã de avanço das forças produtivas capitalistas se deu sem rupturas revolucionárias. A expropriação dos camponeses ocorreu ao longo de décadas, de forma lenta e dolorosa. Por sua vez, nos Estados Unidos, a burguesia americana consolidou sua hegemonia em duas etapas. Na primeira, rompeu com os laços diretos entre colônia e metrópole com a independência, ainda no século XVIII. Na segunda, precisou romper com a burguesia latifundiária, agrária exportadora em uma sangrenta guerra civil, já no século XIX, para formar o que Mazzeo (2015, p. 134) chamou de “o mais burguês dos países burgueses – a democracia burguesa mais ‘típica’”.

Nas colônias inglesas na América do Norte, a burguesia foi capaz de iniciar um processo modernizador, em moldes burgueses, a partir de uma ruptura revolucionária no

---

<sup>19</sup> Trecho original: “El desarrollo burgués puede verificarse teniendo al frente las grandes haciendas de los terratenientes, que paulatinamente se tornen cada vez más burguesas, que paulatinamente sustituyan los métodos feudales de explotación por los métodos burgueses, y puede verificarse también teniendo al frente las pequeñas haciendas campesinas, que por vía revolucionaria extirpen del organismo social la ‘excrecencia’ de los latifundios feudales y se desarrollen después libremente sin ellos por el camino de las granjas capitalistas”.

<sup>20</sup> Trecho original: “En el primer caso, la hacienda feudal del terrateniente se transforma lentamente en una hacienda burguesa, *junker*, condenando a los campesinos a decenios enteros de la más dolorosa expropiación y del más doloroso yugo y destacando a una pequeña minoría de *Grossbauer* (grandes campesinos). En el segundo caso, no existen haciendas de terratenientes o son aventadas por la revolución, que confisca y fragmenta las posesiones feudales. En este caso predomina el campesino, que pasa a ser el agente exclusivo de la agricultura y va evolucionando hasta convertirse en el granjero capitalista. En el primer caso, el contenido fundamental de la evolución es la transformación del feudalismo en sistema usurario y en explotación capitalista sobre las tierras de los feudales-terratenientes-junkers. En el segundo caso, el fondo básico es la transformación del campesino patriarcal en el granjero burgués”.

século XVIII. Este processo foi finalizado com a total destruição da forma de propriedade colonial existente, principalmente nos estados do sul dos Estados Unidos, com a Guerra Civil no século seguinte. Essa destruição dos laços coloniais permitiu que a burguesia norte-americana pudesse solidificar um capitalismo de caráter nacional e autônomo no país.

A partir deste último evento histórico, a burguesia nacional, predominante nos estados do norte, rompeu de vez com as estruturas latifundiárias e escravistas dos estados do sul, que guardavam significativas semelhanças em relação às colônias latino-americanas. Com isso, foi possível finalizar o processo modernizador nos moldes burguês, enterrando de vez a estrutura produtiva associada e dependente do capital central que ainda havia no país.

Acontece que, ao se estabelecer no Brasil, a burguesia lusitana foi incapaz de realizar esse rompimento com os laços coloniais para o estabelecimento de um capitalismo. Enquanto a via americana se deu por meio da superação da relação colonial, no Brasil foi justamente essa manutenção da raiz colonial que moldou a inserção do país no sistema interestatal capitalista (PRADO JR., 2004).

O processo de colonização portuguesa, portanto, traz para o que viria ser definido como Brasil, a própria forma política estatal, tipicamente capitalista, já constituída. Em seu processo violento de dizimação e submissão dos povos originários dos territórios invadidos, a Europa que, naquele momento, aprofundava seu processo de industrialização e urbanização, transforma suas colônias nos novos centros de produção.

Inicialmente, as colônias foram essenciais para a oferta de produtos que tinham demanda crescente no mercado das economias centrais, como tabaco, açúcar, entre outros, e, depois, aqueles que conseguiram desenvolver algum parque industrial, também uma produção agrária, necessária para o funcionamento das indústrias advindas da Revolução Industrial.

As colônias e as nações independentes às quais estas darão origem nos séculos seguintes, portanto, já são forjadas sob a insígnia do capital. Elas serão perpassadas pelas relações de classe típicas do capitalismo, desde sua origem, e a burguesia que nela vai se formar está necessariamente associada a esse processo histórico. Ao contrário do que argumentavam importantes teóricos das Ciências Sociais, as colônias já surgem enquanto periferia capitalista em sua inteireza.

Alguns autores identificaram semelhanças do processo de desenvolvimento burguês brasileiro com aquele experienciado na Alemanha, tal qual descrito por Lenin (1977). De fato, como enumera José Chasin (1978, p. 627), em ambas as experiências, a grande propriedade rural é figura central no processo de concentração capitalista; é possível observar um desenvolvimento das forças produtivas em ritmo muito mais lento do que aquele registrado

nos casos clássicos, o que leva a um desenvolvimento industrial tardio – ou hipertardio, como o autor caracteriza o caso brasileiro; e o processo de modernização se dá a partir de um reformismo “pelo alto”, em que são privilegiadas as soluções conciliadoras em detrimento das rupturas.

Em síntese, no plano de uma generalização abstrata, podemos dizer que nos processos de desenvolvimento capitalista, tanto na Alemanha quanto no Brasil, “o *novo* paga alto tributo ao *velho*” (CHASIN, 1978, p. 627, grifos do autor). Contudo, ao observar os dois casos em sua concretude e seus caminhos particulares, Chasin (1978) nota que, de um lado, o processo na Alemanha tratou da transformação da propriedade feudal em capitalista, enquanto no Brasil, desde o princípio, a produção rural já respondia às demandas da empresa colonial.

Até a virada do século XVIII para o XIX, o Brasil produziu açúcar majoritariamente, não apenas no Nordeste. A produção açucareira se estendia até São Paulo, que mais tarde faria a transição de sua produção para o café. Como nos lembra Antônio Carlos Mazzeo (2015), além desses dois produtos majoritários, havia ainda a mineração, então decadente, a pecuária e a produção de laticínios em escala comercial. A bonança brasileira deste momento serviu como leme do processo de acumulação a partir do campo.

Ainda que nos dois casos não tenham existido as condições históricas para a ruptura revolucionária burguesa, existem distinções estruturantes entre as experiências brasileira e alemã. Na experiência da Alemanha, as condições materiais a partir das quais o processo de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas se deu possibilitaram à burguesia alcançar a autonomia nacional, levando a um progresso econômico semelhante àqueles observados na “via clássica”.

A experiência brasileira, por outro caminho, intrinsecamente marcada pela experiência colonial e arraigada nas relações escravistas, levou à “subsunção de sua burguesia aos polos centrais do capitalismo e para a consolidação de uma economia que se conforma como subsidiária à grande produção industrial, enquanto ‘elo débil’ do modo de produção capitalista em seu conjunto anatômico” (MAZZEO, 2015, p. 140-141).

Essa aparente diferença entre as duas economias capitalistas nascentes, na realidade, é o fator fundamental para a diferenciação de ambas as experiências. No Brasil, ainda que não apenas aqui, o caráter escravista da sociedade incorpora o pensamento liberal a partir de sua versão mais conservadora e reacionária. A liberdade se restringiria, tanto em seu aspecto econômico quanto político, aos latifundiários, donos das terras e dos escravos.

Conforme sintetiza Mazzeo (2015), “o caminho brasileiro era completamente distinto daquele em curso na Europa das liberdades ampliadas dos homens, sociedade civil. Não tendo

relações capitalistas industriais, não tinha proletariado, impossibilitava a perspectiva liberal-revolucionária”.

Por essa razão, é possível afirmar que as especificidades da experiência brasileira só podem ser compreendidas a partir de sua relação com a inserção capitalista do continente americano a partir da colonização. Ainda assim, mesmo compartilhando a origem colonial, Mazzeo (2015) lembra que a experiência brasileira e a norte-americana seguiram por caminhos distintos, opostos e limites.

Os Estados Unidos, enquanto colônia, continham dois modelos diferentes de estrutura produtiva capitalista: enquanto os estados do sul se organizavam semelhantemente às demais colônias americanas, fundadas na escravidão e na grande propriedade rural, os estados do norte se organizavam de forma semelhante à forma da mais genuína experiência de desenvolvimento capitalista conhecido até então, sua metrópole.

Nesse sentido, as particularidades da condição colonial brasileira são fundamentais para a compreensão de nossa experiência para além dos tipos ideais colocados inicialmente nas noções de modelos de desenvolvimento capitalista. Para compreender a experiência brasileira em toda sua complexidade, ainda que tenha identificações com a origem colonial de todo o continente americano, é preciso observá-la a partir de seu desenvolvimento histórico.

Para dar destaque a este aspecto, Chasin (1978) chamou o caminho brasileiro de “via colonial” e, aprofundando a análise da complexidade da experiência brasileira, Mazzeo (2015) especificou como “via prussiana-colonial” – trata-se do caminho brasileiro em sua inserção no modo de produção capitalista no sistema interestatal. Os autores só puderam chegar a esta síntese ao observar, não um modelo geral, mas a experiência concreta das especificidades históricas brasileiras.

Ainda que o modo escravista pudesse remeter às relações servis de produção por causa da ausência de salário e, portanto, sem a produção de mais valor, o tráfico escravagista desempenhou a função fundamental de oferecer mão de obra às lavouras e de garantir lucro à circulação mercantil a partir do comércio internacional. Essa mão de obra era tratada, verdadeiramente, como um capital humano – ainda que num sentido diferente daquele que séculos depois seria desenvolvido enquanto conceito liberal – ou melhor, como um capital sub-humano.

Assim como em todo continente americano, é a burguesia que chega ao Brasil por embarcações e caravelas ancorando em nossas praias. E essa burguesia, assim como seu regime liberal, já aporta e desembarca no Brasil colônia podendo ser caracterizada ao mesmo tempo como revolucionária, uma vez que foi capaz de romper com a ordem feudal europeia, e

conservadora, na medida em que pactuou com a nobreza feudal para que esta, por sua vez, se tornasse, em sua grande maioria, em uma “burguesia titulada” (MAZZEO, 2015).

O modelo de desenvolvimento periférico brasileiro é, portanto, necessariamente associado ao modo de produção capitalista e à organização do capitalismo central desde sua origem. Como argumenta Caio Prado Jr. (2004), é a mesma dinâmica de integração capitalista subordinada, desde o período colonial, que, por um lado, permitiu o desenvolvimento dependente brasileiro e que possibilitou, por outro lado, a evolução das forças produtivas centrais, desde a organização do capitalismo comercial mercantil, passando pelo capitalismo industrial concorrencial até chegar na formação imperialista atual. Nas palavras do autor:

o processo da colonização brasileira, de que resultariam o nosso país e suas instituições econômicas, sociais e políticas, tem sua origem nessa mesma civilização e cultura ocidentais que seriam o berço do capitalismo e do imperialismo. São assim as mesmas circunstâncias que plasmariam por um lado a nossa formação, e deram de outro no imperialismo. (PRADO JR., 2004, p. 88).

Ao chegar na colônia, Portugal impõe, portanto, não um modelo pré-capitalista para os novos territórios, mas já um modelo de produção empresarial associado a sua dominação. A expansão mercantil europeia já era, em si, reflexo da acumulação expandida do capital comercial.

A experiência colonial, ainda que faça parte do mesmo processo de acumulação ampliada do capital, configura uma internacionalização da divisão do trabalho em que as colônias são inseridas nesse processo a partir de uma posição subordinada às economias do centro desse sistema e, ao mesmo tempo, associada a esse sistema. É nesse grupo que podemos localizar a experiência brasileira. O caráter colonial da inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho é central para a compreensão do seu desenvolvimento insuficiente.

Seguindo o argumento de Mazzeo (2015), assim como o capitalismo brasileiro, também a burguesia brasileira já nasce moderna, associada e subalterna – e assim segue até os dias atuais. Na próxima seção, retomo essa gênese do capitalismo brasileiro a partir da perspectiva do desenvolvimento histórico da classe dominante e sua relação com o poder político estatal. Procurei destacar, em sua atuação desde a independência até início do século XX, algumas características fundamentais da classe dominante e de sua forma de atuação que perduram até os dias de hoje.

## 2.2 Origem e características da burguesia brasileira

Ao analisar a experiência brasileira a partir de seus aspectos mais imediatos, importantes autores das Ciências Sociais da primeira metade do século passado foram levados à conclusão de que o país, desde a chegada dos colonizadores em nossa orla, não tinha alcançado níveis mais avançados do desenvolvimento capitalista – *ainda*. Isso porque, em traços gerais, de sua organização social – primeiro enquanto colônia, depois como Império e, na sequência, como República – ainda girava predominantemente ao redor dos grandes latifúndios voltados para a produção agroexportadora.

Essa leitura levou a muitos intérpretes do Brasil a acreditarem que o caminho para o desenvolvimento passava pelo fortalecimento da burguesia local a tal ponto que esta estaria capacitada a liderar uma revolução burguesa que romperia com os laços do atraso que ainda marcavam a experiência social do país – tal como havia acontecido nos casos da “via clássica” de desenvolvimento capitalista. Nas palavras de Caio Prado Jr.:

É, aliás, aquela ignorância da realidade brasileira que tornou tão fácil aos autores da nossa teoria revolucionária aplicarem ao Brasil o esquema consagrado de uma revolução democrático-burguesa destinada a eliminar do nosso país os “restos feudais” ainda nele presentes por atribuição do mesmo esquema. (PRADO JR., 2014, p. 41-42)

Ao apresentar uma perspectiva divergente, Caio Prado Jr. (2014) foi capaz de subverter esta leitura então predominante entre os campos de reflexão crítica social brasileira e que levou muitos intelectuais a presumirem ser o golpe-empresarial-militar de 1964 a tal manifestação burguesa. Isso porque, ao compreender o Brasil, desde os primórdios da colonização, como uma organização social já completamente subordinada à estrutura do capitalismo central, Caio Prado Jr. (2014) apontou também para os traços fundamentais que caracterizam a burguesia no Brasil desde sua formação.

A burguesia por aqui já nasce subordinada e associada ao capital central. Sob a órbita de influência da burguesia lusitana, desde muito cedo, a classe dominante no Brasil se posiciona em favor de um pacto com a elite metropolitana, em oposição mesmo à população que aqui crescia e se formava. Nas bases da construção do Estado brasileiro, o poder político já nasce entrelaçado com o poder econômico e, portanto, a classe dominante já tem, desde sua origem, um caráter conservador e reacionário de proteção do sistema.

Essa característica intrínseca da burguesia brasileira impossibilita sua mobilização no sentido de realização de qualquer tipo de ruptura com a ordem vigente. De modo que lhe resta o apego à posição associada a partir de uma relação de subordinação com as economias

centrais. Por razão desta associação, o capital periférico no Brasil mantém um vínculo sólido com o que há de mais moderno na ponta do capitalismo, ainda que essa ligação se dê sobre bases desiguais.

Por fim, essa posição da burguesia brasileira, permanentemente referenciada nas experiências dos países centrais, inviabiliza sua atuação a partir de uma perspectiva nacionalista ou de caráter nacional. Em síntese, é apenas com a observação das particularidades do desenvolvimento histórico brasileiro que podemos identificar as determinações que convergiram na inserção subordinada da economia brasileira dentro da totalidade do desenvolvimento das forças produtivas capitalistas enquanto forma de organização social mundial.

A forma política estatal brasileira se desenvolve sobre as bases da escravidão e de um regime orientado por uma burguesia aristocrático-mercantil. Ao se inserir na dinâmica de trocas internacionais, ainda na condição de colônia, o Brasil já nasce trespassado pelas dinâmicas do capital comercial, a partir de uma posição subalterna de subserviência à produção mundial.

O modo escravista brasileiro gestou uma sociedade que, durante mais tempo do que qualquer outra ao redor do mundo, se dividia entre explorados em uma condição sub-humana e exploradores que, ao mesmo tempo, se subordinavam ao poder central da coroa portuguesa. A economia se desenvolveu basicamente a partir das lavouras e da grande propriedade.

Os primeiros centros urbanos foram se consolidando a partir do desenvolvimento da atividade mineradora. Com isso, começou-se a formar uma pequena burguesia urbana que, junto com os funcionários públicos de formação liberal, consolidaram uma camada média significativa, ainda que incapaz de orientar um processo de industrialização sólido, pois não tinha base social concreta.

Na descrição de Roberto Schwarz (2000, p. 15-16), “pode-se dizer que a colonização produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifundiário, o escravo e o ‘homem livre’, na verdade dependente”. Desse modo, a burguesia latifundiária, agroexportadora e escravista, consolida sua preponderância na ordem colonial. Essa burguesia vai ser fortemente influenciada pela burguesia lusitana, especialmente a partir da chegada da família real, em 1808, fugida das tropas napoleônicas.

A burguesia portuguesa que chega, contudo, é uma burguesia cujo caráter revolucionário já se encontra em plena transformação e será enterrado de vez depois das revoluções de 1830 e, em especial, 1848, em Portugal. Eram homens de cabedal, porém sem

títulos para o uso da terra e, por essa razão, se aliam à nobreza titulada e decadente que, por sua vez, não tinham os recursos necessários para gerir a empresa comercial em ascensão.

Essa relação de pacto pelo alto para a realização de reformas visando a manutenção do *status quo* é marca característica que será assimilada pela burguesia brasileira. Por outro lado, o ideal liberal que chega pelo litoral brasileiro é absorvido, concretamente, pela organização produtiva que aqui se consolidava. Essa postura ideológica somada às especificidades históricas de uma formação social baseada no latifúndio e na escravidão compõem a complexibilidade multifacetada característica da classe burguesa no Brasil (MAZZEO, 2015).

No mesmo século em que, nos Estados Unidos, tinha o início de um processo revolucionário, chegava ao Brasil a coroa do império lusitano. Enquanto uma colônia rompia com a metrópole, a outra aprofundava seus laços. Nesse momento, a economia brasileira tem um grande impulso, principalmente depois da transferência da capital do império e da extinção do “exclusivo colonial”, que permite uma concentração significativa de capital, mantendo a posição de subordinação ao capital central.

Com o retorno da Coroa para Portugal, em 1821, as contradições com o regime colonial começaram a se destacar. A burguesia brasileira, responsável principal pela riqueza do império, não aceitaria perder o *status* adquirido nas décadas anteriores. Não que ela se incomodasse com sua posição dentro da divisão internacional do trabalho, apenas não estava disposta a abrir mão das regalias que ganhou ao se tornar centro do império – em especial, no que diz respeito às fortalecidas relações com a Inglaterra.

Com as tensões populares aflorando, as elites brasileiras se viram cingidas e impelidas a agir. Além das disputas observadas na América do Norte, também por toda a América Latina o pacto colonial estava sendo questionado. Nos territórios vizinhos, as revoltas contra o poder metropolitano resultaram numa fragmentação do poder das burguesias oriundas do que era, outrora, uma unidade colonial espanhola.

A experiência haitiana contra a metrópole francesa, ainda mais radical, mostrou que, quando organizada e mobilizada, a população explorada é capaz de derrubar sistemas inteiros de dominação (MOREL, 2017). Essas lições à sua volta desenvolveram na elite brasileira uma verdadeira ojeriza às massas e à população em geral. Este sentimento, predominante até os dias de hoje, levou o grupo dominante a manter o quanto possível as massas populares apartadas de todos os processos relevantes de decisão política.

Para garantir a não participação popular, as classes dominantes no Brasil se utilizam das mais diversas estratégias de coerção, explícita ou velada<sup>21</sup>, ainda que pareçam contraditórias a seus interesses, desde que garantam a manutenção de seus privilégios e a exclusividade em suas mãos do poder político e, principalmente, de decisão.

Enquanto as Américas se rebelavam contra suas metrópoles e contra o próprio pacto colonial sobre elas imposto, a burguesia agrária brasileira se dividia entre o desejo da Coroa de recomposição da estrutura colonial anterior à chegada da família real no Brasil e sua intenção de manter os privilégios adquiridos com o estabelecimento da sede metropolitana aqui. Pela manutenção da estrutura de opressão e dominação, na dúvida, a classe dominante escolhe o caminho do acordo entre elites.

Para evitar o mesmo destino que seus vizinhos, a burguesia agrária brasileira opta pelo pacto “pelo alto”, rompendo com o vínculo colonial, contudo, mantendo a estrutura aristocrática do regime imperial. O príncipe-regente, contando com apoio dos donos do comércio, em sua maioria portugueses, ainda tentou dar um golpe na Constituinte, em 1823, o que levou a fechamento da Assembleia no ano seguinte.

Este seria o primeiro passo para a recolonização do país, que era afinal o objetivo último do grupo de portugueses adeptos ao retorno do absolutismo. O tiro, contudo, saiu pela culatra e resultou na Carta de 1824. Ainda que esta tenha sido aprovada com a criação da excrescência que foi o quarto poder, ou o “Poder moderador”, o texto constitucional final resguardou os interesses da burguesia agrária.

A disputa entre portugueses e brasileiros, todavia se manteve aquecida em fogo médio até que, em 1831, ameaçou entrar em ebulição. Para conter a agitação popular, que já havia transformado “a oposição legal em estado latente de rebelião” (BASILE, 2013, p. 5), o imperador, que mais uma vez falhou ao tentar dar um golpe em seu favor, encontrou a única conciliação possível ao abdicar em nome de seu filho de 5 anos. No dia 7 de abril, Dom Pedro I deixa o governo nas mãos de um governo regencial, temporário, e embarca na sequência de volta para a Europa.

A partir daí, os anos seguintes, que culminaram no golpe da maioria, serviram como “um período de ajustamentos das frações dominantes da burguesia agrária”. Esta sentiu,

---

<sup>21</sup> O regime escravocrata, em si, representa a evidência e, no limite, a normalização da coerção violenta pela sociedade brasileira. Na literatura, o conto “Negrinha”, escrito em 1920 por Monteiro Lobato, retrata com uma dolorosa delicadeza o quão entranhado nas práticas cotidianas estava a violência explícita. Contudo, também o paternalismo, que tem como um de seus produtos a formação de uma “multidão” de pessoas livres cujo “acesso à vida social e a seus bens depende materialmente do *favor*, indireto ou direto, de um grande” (SCHWARZ, 2000, p. 16, grifos do autor), revela uma estrutura de coerção cujas raízes, assim como a escravidão, podem ser vistas até hoje no tecido social brasileiro. Para uma análise profunda do tema, ver “Homens livres na ordem escravocrata”, livro de Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997).

nas agitações que precederam a abdicação, o gosto do que poderia ocorrer caso permitisse a abertura para a continuidade das manifestações populares que, desde a proclamação da independência, se mantiveram intensas (CARVALHO, 2018). A memória recente das experiências vizinhas levou à articulação conservadora do próximo golpe, que garantiu a Pedro II assumir o governo do império três anos antes do previsto constitucionalmente, em 1840.

Em suma, com vistas à retenção das massas, a burguesia costura uma saída estrutural, de caráter reacionário e conservador, para a manutenção da base colonial escravista de produção. Para tanto, se vincula de forma subordinada à Inglaterra, que assume seu papel como nova metrópole, ainda que sem vínculo colonial formal.

Nas palavras de Mazzeo (2015, grifos do autor), “a conciliação, dessa forma, direciona-se à subsunção. *Concilia-se com o arcaísmo, como um todo*, tanto nas relações de produção como nas relações sociais, e concilia-se com a Inglaterra, a nova ‘metrópole’, posta nos moldes modernos do capitalismo industrial”.

A burguesia agrário-exportadora se moderniza na medida em que se associa à burguesia industrial inglesa, então à frente do processo de desenvolvimento capitalista. Entretanto, essa modernização se dá com a manutenção do vínculo dependente colonial, conservando o caráter de atraso e debilidade da classe dominante no Brasil. É neste sentido que Emília Viotti da Costa conclui:

Depois da Independência, as fórmulas amplas e universalizantes do liberalismo retórico foram definidas nos seus termos concretos, ficando evidentes os seus limites. A partir de então, ficaria claro para quem e por quem tinha sido o país feito independente. Para as elites que tiveram a iniciativa e o controle do movimento, liberalismo significava apenas liquidação dos laços coloniais. Não pretendiam reformar a estrutura de produção nem a estrutura da sociedade. Por isso a escravidão seria mantida, assim como a economia de exportação. Por isso o movimento de independência seria menos antimonárquico do que anticolonial, menos nacionalista do que antimetropolitano. Por isso também a ideia de separação completa de Portugal só se configurou claramente quando se revelou impossível manter a dualidade das coroas e, ao mesmo tempo, preservar a liberdade de comércio. (COSTA, 1999, p. 37).

É isso que Mazzeo (2015, p. 149) vai chamar de “a encarnação e a gênese da autocracia burguesa do Brasil”, ou seja, uma classe dominante que manipula o Estado em favor de seus interesses e visando alijar as massas populares de qualquer tipo de participação política e dos processos decisórios – tanto quanto possível.

Consolida-se a hegemonia dessa classe burguesa caracteristicamente autocrática e autoritária, que não se esquiva de organizar golpes para manter seu caráter associado e subordinado, ainda que moderno, afastando a população o quanto possível dos processos

políticos. De fato, é justamente pelo seu caráter associado ao capital internacional que essa burguesia não é capaz de alçar um desenvolvimento que garanta seu caráter autônomo e nacional. Ela será sempre subordinada e associada ao capital central.

É essa burguesia agroexportadora e latifundiária, de caráter escravista, cujo poder vai se sedimentar no Brasil. Ainda que rompa com a metrópole, não vai romper com a própria estrutura produtiva colonial. Desse modo, ela lidera a formação do Estado brasileiro, desde sua independência, garantindo que nenhuma transformação de caráter radical, em sentido literal, ameaçasse seu domínio.

De golpe em golpe, de acordo pelo alto em acordo pelo alto, a burguesia brasileira demonstra sua aversão às formas democráticas e participativas de governo e aversão a qualquer manifestação de caráter popular ou progressista. Nesse sentido, as frações de classe não discordam e trabalham, entre si, as articulações possíveis para sua manutenção no poder.

Em síntese, assim se formou a burguesia brasileira. Descendente da decadente burguesia lusitana, incrustada no modo de produção capitalista desde o princípio, a partir de uma posição subalterna e associada ao capital central – o que impossibilita que assuma um caráter nacionalista, uma vez que o que rege a sua lógica de expropriação são as relações com esse centro capitalista – e ao seu desenvolvimento, já no século XX, na forma do imperialismo.

Essa burguesia é, desde sua gênese, caracteristicamente antidemocrática e golpista. A formação do Estado brasileiro se dá em cima de golpes por ela perpetrados, visando alijar a população dos processos políticos e decisórios desde o princípio: a independência foi declarada sem o povo e em acordo com a aristocracia metropolitana, a tal ponto que foi um herdeiro daquela que assumiu o império; a outorga da primeira Constituição foi realizada com o Congresso fechado; a deposição do imperador para abrandar o movimento de massas que já tomava as ruas àquele momento; e o golpe da República, que tirou o monarca e derrubou a monarquia para colocar um monarquista no poder. Em todos esses momentos, a mudança vem para a manutenção do domínio arcaico com novas roupagens.

Todo esse movimento só foi possível com o apoio ativo e mobilização constante das forças armadas. Da mesma forma, assim que a Constituição da recém “proclamada” República foi promulgada, o Presidente Marechal Deodoro da Fonseca dissolveu o Congresso Nacional e, na sequência, estabeleceu estado de sítio – o que permitiu que o exército interviesse na Câmara e no Senado.

Ao longo de toda a República Velha, a burguesia agroexportadora reteve a hegemonia na política nacional, com uma prática de alternância entre os representantes da indústria

cafeicultora e aqueles representantes da grande indústria de laticínios. Em termos concretos, isso significou uma preponderância do domínio econômico e político dessa burguesia, concentrando o poder na região Sudeste, em detrimento das demais regiões produtoras do país.

Como a Constituição de 1891 não permitia a reeleição, os representantes desses setores da classe dominante, que configuravam o bloco no poder naquele período e, portanto, representavam o próprio poder político à época, a cada quatro anos definiam a sucessão nesse acordo de alternância. Assim foi feita a definição da liderança nacional durante toda a República Velha. De acordo com Thomas E. Skidmore:

Uma vez acertada a indicação, contudo, isso já equivalia à eleição, de vez que os governos estaduais tinham poder para dirigir as eleições e não hesitavam em manipular os resultados para enquadrá-los nos seus arranjos pré-eleitorais. Com o apoio dos líderes de um número de Estados suficientes para assegurar a maioria eleitoral, o candidato indicado, amparado pelo regime vigente, temia muito pouco a derrota. (SKIDMORE, 1982, p. 21-22).

Esse arranjo característico do período da Primeira República sinaliza o domínio político que essa fração da burguesia exerceu ao longo de quatro décadas. Essa preponderância de classe se explicava justamente por ser este o setor de ponta da economia brasileira que, naquele momento, detinha o maior fluxo comercial com a Europa.

A burguesia agroexportadora do Sudeste representava a classe hegemônica no bloco no poder e essa hegemonia era exercida a partir do controle eleitoral que detinham. Esse controle, justificado pelas leis por eles aprovadas e fiscalizadas, era garantido pela definição, sempre favorável ao grupo hegemônico, do eleitorado. Contudo, essa hegemonia foi sendo minada, conforme a própria organização da população foi se transformando graças às mudanças na estrutura produtiva do país.

No início do século XX, a população das cidades estava crescendo de forma acelerada e, embora os “coronéis” ainda tivessem a capacidade de neutralizar os resultados com o controle sobre os “currais eleitorais”, seu poder estava em franco declínio e a cada eleição a ameaça a esse domínio se tornava cada vez mais concreta.

Contudo, os produtores de café, assim como os produtores de açúcar no século XVII e os mineiros que trabalhavam na exportação de ouro e diamante no século XVIII, ainda garantiam o lugar do Brasil na divisão internacional do trabalho, qual seja, de um país “fornecedor de produtos primários tropicais e subtropicais para as economias do Atlântico Norte” (SKIDMORE, 1982, p. 64). Com base na receita cambial decorrente das exportações,

o país foi capaz de, ao longo de cerca de quatro séculos, sustentar a importação de produtos manufaturados para consumo no mercado interno.

A quebra da bolsa “bagunçou o coreto” das classes dominantes e quebrou as bases de sustentação desses produtores. A burguesia agrária exportadora, que contava com o apoio dos governos estaduais, defendia a atuação forte do Estado para a manutenção das receitas cambiais. Por outro lado, uma nova burguesia urbana industrial, que até então era limitada pela política do governo, ganhou predominância com a redução drástica das importações decorrente da crise internacional.

Em 1930, o então Presidente da República, Washington Luís, representava a burguesia paulista e, seguindo a alternância pactuada entre as elites, deveria ser um representante da Aliança Liberal a sucedê-lo. A Aliança Liberal foi formada para essas eleições e representava uma frente que se opunha ao Partido Republicano Paulista, dominante em São Paulo, a partir de uma aliança que cercava o Estado por todos os lados: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraíba, além de uma representação de forças que se opunham ao domínio paulista – como o recém-formado Partido Democrático de São Paulo.

Washington Luís, então, confronta essa ordem vigente e desagrada a Aliança Liberal quando indica como sucessor um nome também da tradicional elite paulista, Júlio Prestes. Com esse desacordo, Júlio Prestes se torna o primeiro candidato “do governo” a não chegar à presidência.

As eleições de 1930, portanto, refletiam as disputas que estavam acontecendo no interior do bloco no poder. Essas disputas reverberaram por toda a sociedade, tomando proporções substanciais, em especial, dentro do exército. Este, portanto, decidiu intervir mais uma vez, justificando com a necessidade de abafar a ameaça de uma “revolução nacional como jamais tinham visto” (SKIDMORE, 1982, p. 24).

Como resume Skidmore (1982, p. 25), em 1930, “os comandantes do Exército e da Marinha encontraram-se colocados numa posição que se deveria tornar cada vez mais familiar na subsequente história do Brasil: o papel de árbitros finais da política interna”. Os militares, uma vez acalmadas as agitações, passaram o poder para o líder gaúcho Getúlio Vargas, enquanto chefe, primeiro do Governo Provisório, depois do novo governo.

O autor identifica dois grupos que apoiaram a mudança de poder que levou Vargas à presidência, quais sejam, aquele dos revolucionários – que incluíam os constitucionalistas, os nacionalistas semiautoritários e os adeptos da mudança radical que, à exceção dos tenentes, ainda se encontravam bastante fragmentados – e os não revolucionários – que incluem os militares superiores, os plantadores de café insatisfeitos com os efeitos da crise de 1929 e os

dissidentes da elite política estabelecida que tinham como horizonte um golpe em causa própria.

Em certa medida, o governo de Vargas até o início do Estado Novo foi perpassado pelas contradições e disputas entre uma elite agrária decadente, mas que ainda detinha o domínio econômico, e a ascensão de uma burguesia industrial de caráter mais urbano. A transformação da estrutura social, é claro, não aconteceu de uma hora para outra, mas o próprio processo que levou Vargas ao poder representa a insatisfação e as inquietações entre a elite brasileira em relação à estrutura republicana criada nos anos 1890 e ao próprio sistema político derivado dessa estrutura (SKIDMORE, 1982).

Os rumos que seriam tomados, contudo, seguiam em disputa. A hegemonia e nova configuração do bloco no poder seguiam em aberto. Nesse sentido, ao longo dos sete anos que sucederam a tomada de poder por Vargas, o país passou por uma revolta constitucionalista, uma nova Constituição – que já relevava os traços de um liberalismo político e um reformismo econômico –, a própria Aliança Nacional Libertadora, que representava um movimento de frente popular, além da organização de presença marcante tanto de movimentos fascistas, como foi o integralismo, como de movimentos comunistas que fundaram, em 1922, o Partido Comunista do Brasil (PCB).

Esse período, que Skidmore (1982, p. 26) caracterizou de “experimentação política”, foi encerrado pela implantação, por meio de mais um golpe autocrático, do regime autoritário do Estado Novo. Com o apoio das altas patentes dentro das forças militares e contando com a difusão das organizações e forças políticas, ainda em um ambiente de ebulição das manifestações, depois de desfeita a aliança que o levou ao poder em um primeiro momento, Vargas fecha o Congresso em novembro de 1937, com a oposição apenas dos governos da Bahia e de Pernambuco, se antecipando, portanto, às eleições previstas para o ano seguinte, das quais era constitucionalmente impedido de participar.

De acordo com Skidmore (1982, p. 52), foi o golpe que levou à implantação do Estado Novo, “versão atenuada do modelo fascista europeu”, que explicitou de vez a divisão que já existia entre as duas principais correntes do movimento vitorioso de 1930, a saber, os “constitucionalistas liberais e os nacionalistas autocráticos, muitas vezes representando as oligarquias locais do tipo antigo”.

O golpe de 1937 determinou finalmente o caminho histórico do Brasil, numa conjuntura crítica. Os objetivos de bem-estar social nacionalismo econômico, muito debatidos no começo daquela década, iriam ser agora perseguidos sob tutela autoritária. O resultado foi um aprofundamento da dicotomia entre um constitucionalismo esteiro que havia negligenciado as questões econômicas e sociais

e uma preocupação com o bem-estar social de fundo nacionalista inequivocamente antidemocrático. (SKIDMORE, 1982, p. 52).

Esse foi um período de profundas transformações nas estruturas sociais e econômicas do país e o poder político foi incapaz de conduzir tais mudanças a partir de uma solução democrática ou popular. De fato, ao final dos quinze anos no poder de Vargas, as bases políticas e sociais concretas já haviam se transformado de forma irreversível.

Desde a Revolução de 1930 e, com mais celeridade, a partir do golpe do Estado Novo em 1937 – ambos com a liderança e vitória de Vargas –, a estrutura do Estado visível também se transformou de forma irrevogável, com uma maior centralidade do poder federal e, conseqüente, enfraquecimento das oligarquias estaduais. A classe dominante foi aos poucos reconfigurando sua dominação local em uma dominação verdadeiramente nacional – o que, por outro lado, expandiu os conflitos de interesse intraclasses.

Foi nesse contexto, por exemplo, que a educação se tornou tópico de responsabilidade nacional, com a criação do Ministério de Educação e Saúde Pública, ainda em 1930, assim como os Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio. O regime descentralizado desenhado na República Velha, em reação à centralização considerada excessiva do Império, foi desmanchado em favor de uma estrutura administrativa unificada que se expandia, o que também permitia que o Presidente ampliasse em nível nacional sua capacidade de articulação e alianças políticas.

À exceção da elite paulista, essa centralização foi bem recebida pelos distintos grupos políticos e, em especial, pela população urbana que não se via representada pelo domínio da elite agrária. Na avaliação de Skidmore (1982, p. 64), “as inovações na área econômica, que, juntamente com as modificações nas instituições políticas, deveriam fazer da era de 1930 a 1945 um divisor de águas da moderna história brasileira”.

No capítulo III, procurei realizar uma análise teórico-factual da história da educação a partir das mudanças no Estado brasileiro advindas da Revolução de 1930. Com base nas categorias apresentadas neste capítulo, busquei articular as transformações pelas quais a classe dominante passou para compreender os caminhos tomados pelo Estado para a condução da educação no país. Esse esforço foi empreendido para compreender os processos históricos que nos trouxeram até o atual momento da educação, destacando os interesses e as contradições que perpassam a política educacional brasileira e o domínio do capital sobre ela nos dias de hoje.

**PARTE II**

**ENTRE O MÍNIMO E O BÁSICO:  
O DOMÍNIO DO CAPITAL SOBRE  
A EDUCAÇÃO PÚBLICA  
NO BRASIL**

### **CAPÍTULO III: DA FILANTROPIA À “NOVA POLÍTICA” – O PROJETO DA CLASSE DOMINANTE PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL**

O processo de mudança estrutural iniciado a partir da Revolução de 1930 levou a grandes transformações na forma da organização capitalista no Brasil. A partir desse marco histórico, o Estado assumiu um papel central nas dinâmicas da sociedade, não apenas no que diz respeito ao setor produtivo, mas de fato perpassando todas as dimensões do tecido social.

As movimentações que ocorreram a partir daí no interior da classe dominante são centrais para compreensão tanto dos projetos em disputa quanto daquilo que foi de fato realizado. E, para observá-las, é útil perceber as mudanças também ocorridas na classe reinante, identificando seus representantes no fazer da política pública. Da mesma forma, as características apresentadas pela burguesia no Brasil em seu processo de formação jogam luz sobre a forma como ela atua, seus padrões e limitações até hoje.

Conforme discutido no capítulo anterior, a burguesia brasileira é, desde sua gênese, caracteristicamente antipopular, antidemocrática e golpista. Tais características reforçam e são reforçadas pelo padrão de concentração de privilégios e pela valorização dos mecanismos de distinção de classe<sup>22</sup>. Historicamente, a educação é uma estratégia que faz parte desses mecanismos, e esse engenho tem especial peso na sociedade brasileira.

O desafio colocado neste capítulo foi o de analisar as particularidades contemporâneas, tendo como foco as políticas educacionais e a escola pública no Brasil, a partir de uma perspectiva histórica. Para tanto, busquei aqui articular suas diversas determinações para tentar compreendê-las enquanto uma totalidade dinâmica.

De fato, até o final da Primeira República, o ensino público restringia-se aos primeiros anos de escolarização para a maior parte das cidades, ou seja, aquilo que se entendia como ensino primário. Os ciclos subsequentes, além de apenas estarem disponíveis nas maiores cidades, o que já limitava o acesso de quem ali não vivesse, ainda não ofereciam uma cobertura capaz de atender toda a demanda das massas cidadinas viventes nas grandes cidades (IBGE, 1939-1940). O ensino superior, por sua vez, era ainda mais elitizado, com poucas universidades no Brasil, o que levava as famílias mais abastadas a enviarem seus filhos para cursar essa etapa da educação no exterior.

---

<sup>22</sup> Ou, como coloca Bourdieu (2007, p. 9), “marcadores privilegiados da ‘classe’”.

A partir de 1930, o Brasil vai vivenciar um acelerado processo de transformação política, econômica e social. Isso vai se dar sob a liderança da crescente burguesia industrial que orienta um processo tardio de urbanização do país. Essa fração da burguesia brasileira traz para o centro do bloco no poder um projeto de desenvolvimento nacional autônomo que confrontava diretamente as raízes fincadas pela burguesia agroexportadora, historicamente associada ao capital estrangeiro, no tecido social brasileiro.

De fato, essas duas frações se viram impelidas a firmar aquilo que Ruy Mauro Marini (2013, p. 57) chamou de pacto de “cooperação antagônica” para avançar no processo de desenvolvimento nacional. Essa cooperação, contudo, vai ser levada a um limite com a acentuação aguda das contradições existentes entre as duas frações da burguesia brasileira. A crescente tensão daí decorrente só vai ser resolvida com o golpe empresarial-militar de 1964.

Até lá, contudo, o projeto de desenvolvimento nacional da burguesia industrial, com relativa hegemonia no bloco no poder, avança com importantes implicações para a educação brasileira. De fato, é possível afirmar que no período entre 1930 e 1964 estava na agenda de discussões dos operadores da política brasileira um projeto para a educação no país centrado mesmo no desenvolvimento humano.

Os principais expoentes dessa corrente foram aqueles intelectuais e políticos liberais que vieram a ser conhecidos como os Pioneiros da Escola Nova. A principal bandeira desse grupo era a defesa da estruturação de um sistema de educação nacional que fosse centrado em uma escola única, pública, gratuita e universal. O momento histórico de grandes transformações sociais e políticas, orientadas pela estruturação de um Estado centralizado e forte, certamente parecia favorecer essas demandas.

Acompanhando o processo de urbanização induzido pela industrialização do país, o Estado orienta a ampliação da escolarização da população de modo geral, com uma expansão no número das matrículas em ritmo que vai se manter relativamente constante até o final da década de 1990<sup>23</sup>. Em termos de cobertura, cabe pontuar, a universalização da educação fundamental só foi alcançada, ainda que com muitos e novos desafios para sua consolidação (OLIVEIRA, 2007), no início dos anos 2000, e a educação de nível médio até hoje sofre severos desafios para ser atingi-la.

De todo modo, conforme a escolarização primária foi sendo ampliada, a distinção social passa a ser dada pelo acesso à educação em nível médio. Quando o setor educacional é

---

<sup>23</sup> Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX – populacionais, sociais, políticas e culturais (tema: educação). Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/educacao.html> . Acesso em: 20 abr. 2023.

pressionado pelo desenvolvimento industrial do país, já nos anos 1940, a burguesia brasileira, em reação, se mobiliza para garantir que a organização dessa etapa do ensino assegure, de um lado, uma educação secundária para a classe trabalhadora, voltada para a formação profissional e, de outro, uma formação secundária para os filhos das camadas médias e altas da sociedade, que se preparavam para o ensino superior.

Essa estruturação não se deu sem um forte embate no Estado. Os defensores do projeto da Escola Nova se opunham, de um lado, à dualidade colocada pela coexistência de uma escola pública e outra privada, àquela época controlada majoritariamente por setores filantrópicos e pela própria Igreja Católica, e, de outro lado, à separação entre uma formação técnica e profissional e outra propedêutica. Por ocupar posições estratégicas no governo, esse grupo fez importante resistência a partir do próprio aparato estatal.

Com o golpe de 1964, no entanto, o projeto de uma escola única foi descartado de vez. O golpe encerrou as disputas que se aprofundavam nas últimas décadas, em favor de um sistema de educação dual, baseado na separação entre a escola pública e a escola privada. Da mesma forma, sedimentou o ensino secundário seguindo a mesma lógica de diferenciação social pela formação.

Como a educação secundária se tornou central enquanto distintivo social, foi para esta etapa que o setor privado se direcionou. A expansão do ensino primário foi realizada basicamente pela expansão da escola pública e, principalmente a partir dos governos militares, com base em um modelo de escola pública de baixo custo que, à imagem e semelhança do regime ditatorial, era caracteristicamente autoritária, disciplinadora e repressiva.

Apenas com o processo de transição, consolidado com a abertura da Assembleia Constituinte, a abordagem do Estado para a educação vai ser modificada. De fato, a Constituição Federal de 1988 apresenta a educação como um direito básico de todo cidadão brasileiro. Com a finalização das discussões na Constituinte, têm início as discussões para a elaboração de uma nova LDB, que será aprovada já em 1996, consolidando a noção de uma educação, também *básica*, que deverá ser garantida pelo Estado.

Entretanto, as condições político-econômicas do momento da aprovação da Constituição e aquelas, já no final de 1996, de quando a LDB foi finalmente aprovada eram bastante distintas. Com o fortalecimento da hegemonia do capital financeiro no bloco no poder, desde o início dos anos 1990 e de forma estruturada a partir do governo FHC, o desenvolvimento da etapa da educação básica no Brasil vai aprofundar o atravessamento do setor privado sobre as políticas públicas educacionais.

Não obstante a continuidade de políticas de subsídios, diretos ou indiretos, à educação privada e mesmo a participação de empresários, especialmente no mercado editorial, no âmbito da educação no Brasil desde meados do século XX, os anos 1990 marcam um momento de inflexão dessa relação. Conforme pretendo argumentar aqui, essa mudança ocorre com base no protagonismo que institutos e fundações empresariais vão assumir no cenário educacional brasileiro.

Diferentemente do caminho trilhado na educação superior, em que o setor privado se apropriou das unidades escolares, se responsabilizando pela maior parte das matrículas na etapa<sup>24</sup> e assumindo a direção de verdadeiros monopólios, que são os grupos educacionais, esse fenômeno ainda é relativamente restrito na etapa inicial da formação escolar. Por certo, é possível afirmar que a expansão do ensino superior ocorrida nas últimas décadas manteve a tendência de deslocamento do setor privado para o controle da etapa educacional de diferenciação social.

A partir do governo Lula, as fundações e institutos empresariais se aproximam do Governo Federal de modo a assegurar a implementação de sua agenda para a etapa da educação básica no Brasil. Trata-se de um projeto que já vinha sendo executado de maneira consistente desde o governo FHC, pelas mãos de seu Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, e que tem como estratégia base a contenção do gasto público em educação. Em sentido oposto àquele dado pela Constituição Federal e pela LDB de 1996, o projeto neoliberal para a educação brasileira, sob a égide do capital financeiro, é o projeto de uma educação *mínima*.

Seguindo esse entendimento, é possível observar que, ainda que discursivamente o governo trabalhasse para a universalização da matrícula nesta etapa da educação, tal projeto não tem compromisso com a universalidade da política de educação básica. De fato, em consonância com a lógica dos mínimos educacionais, a noção de educação deixa o campo da objetividade e passa a ser trabalhada a partir do campo da individualidade e das subjetividades, predominando o discurso sobre interesses e preferências pessoais em detrimento da coletividade.

Progressivamente, as fronteiras entre o público e o privado vão perdendo suas nuances a partir da atuação dos institutos e fundações empresariais nesse início de século. Para orientar minha observação acerca da atuação desse grupo de instituições, utilizei como ponto de referência de minha análise uma fundação que tem tido uma atuação central nas últimas duas décadas: a Fundação Lemann.

---

<sup>24</sup> Em 2018, do total de 1.264.288 concluintes de graduação no Brasil, 1.004.986 se formaram em instituições privadas, o que representa cerca de 80% do total de concluintes (INEP, 2018).

Ao fazer essa opção, não tive a pretensão de dar conta de toda a sua esfera de atuação ou esgotar a apreciação da instituição, mas apenas observar a evolução e o desenrolar de sua participação na agenda educacional brasileira ao longo das últimas duas décadas. Longe de apresentar uma síntese histórica que explique toda a realidade educacional contemporânea, busquei tão somente trazer elementos de um caso pioneiro e exemplar dessa nova forma de atuação empresarial que, penso, podem ajudar a montar o mosaico da educação no Brasil hoje.

Essa foi a Fundação que Paulo Renato escolheu para dar continuidade a seus trabalhos após sua saída do Ministério da Educação. A Fundação foi criada em 2001 e deu início às suas atividades já no ano seguinte, convergindo os interesses de Paulo Renato na educação e os investimentos sociais já realizados pela família de Jorge Paulo Lemann.

Ao longo de seus dez primeiros anos, até 2010, a Fundação realizou um trabalho discreto orientado, por um lado, por formações com foco na chamada *gestão* escolar e pela realização de Seminários e organização de publicações sobre o tema e, por outro lado, pelo investimento em bolsas de estudos para jovens lideranças – iniciativa que já era realizada pela Fundação Estudar, da qual Jorge Paulo Lemann é sócio fundador desde o início dos anos 1990.

Em um momento de expansão universitária e de implementação das políticas de ação afirmativa para o ensino superior, não é estranho observar que a educação de ensino superior no exterior tenha retomado sua ênfase enquanto mecanismo de distinção social. A Fundação Lemann, então, amplia essa iniciativa, a partir da oferta de bolsas próprias, além daquelas apoiadas pela Fundação Estudar, com foco na formação de lideranças para atuação no setor público brasileiro.

Se o resultado das eleições de 2002 mobilizou essa nova forma de atuação, a derrota eleitoral de 2010 também motivou o setor empresarial a reorganizar suas estratégias de influência política. Com a chapa do setor recebendo pouco menos de 20% dos votos válidos, empresários encabeçados por Guilherme Leal e Maria Alice (Neca) Setúbal, do grupo Natura e do conglomerado Itaú-Unibanco, respectivamente, vão montar uma rede para formação de lideranças político-eleitorais, a RAPS. A Fundação Lemann apoia a RAPS desde seu início e trabalha na divulgação da formação entre os seus próprios jovens-líderes.

De fato, com a confirmação da eleição de Dilma Rousseff e, portanto, com a perspectiva de mais quatro anos do PT à frente da presidência da República, o setor empresarial reorienta sua estratégia política para se voltar à atuação político-eleitoral direta através da formação de novos quadros, bem como da atração de velhas lideranças. Se essa

formação já era realizada anteriormente, a partir dessas eleições ela ganha institucionalidade e robustez, contribuindo para a disseminação do discurso de “renovação política”.

Além da estratégia da formação de novas lideranças e cooptação de lideranças políticas já existentes, sustentando a formação de “redes de líderes” empresariais, a Fundação Lemann reforçou seu investimento em projetos de outras instituições estimulando, inclusive, a criação de novas entidades, na forma de coalizões empresariais de maior ou menor porte para influenciar e direcionar o processo político. Essas novas instituições, especializadas por áreas temáticas, são cofinanciadas por outros institutos e fundações empresariais que se organizam a partir de uma diversidade de combinações.

Cria-se, assim, um verdadeiro ecossistema, envolvendo pessoas e instituições que, embora não diretamente ligados às matrizes empresariais, respondem a elas em última instância. Esse ecossistema é retroalimentado, se expandindo por dentro e ocupando cada vez mais posições, eletivas ou não, no setor público. Em 2018, algumas dessas lideranças foram eleitas para cargos no Congresso Nacional e, ao analisá-las, podemos observar indícios de ainda mais ligações com outras iniciativas associadas aos recentes movimentos da “nova política” no Brasil.

Os limites institucionais e as relações entre cada uma das entidades, seja pessoa física, seja jurídica, geralmente não são claros e as lideranças transitam entre o setor público e os CNPJs associados às matrizes empresariais, de modo que estas capturam como um polvo o próprio funcionamento do Estado.

Para realizar a análise das transformações que nos trouxeram até aqui, apresento, na primeira parte deste capítulo, o que chamei de breve século XX brasileiro, em referência à noção temporal apresentada por Eric Hobsbawm (1995), para elaborar uma contextualização histórica a partir da perspectiva da educação. Nesse sentido, identifiquei como marco inicial deste século justamente o ano de 1930, com o estabelecimento do Ministério da Educação e Saúde Pública e o início de uma política de regulação nacional da educação. Da mesma forma, o marco final foi identificado com a aprovação da LDB de 1996, que se torna ao mesmo tempo o marco inicial de um novo momento histórico para a educação brasileira.

Na segunda parte do capítulo, apresento o desenvolvimento da educação no Brasil nesse início do século XXI, observando sua interação com o processo de aprofundamento neoliberal ocorrido no país. A partir de uma série de mecanismos jurídico-normativos, o bloco no poder, sob a hegemonia do capital financeiro, vai avançar com relevantes mudanças que representam, de fato, significativos retrocessos em relação às conquistas asseguradas nos textos da Constituição e da LDB. É certo que, cada vez mais, o Estado se afasta de suas

responsabilidades político-sociais para assumir a posição de regulador e avaliador das políticas educacionais. Pretendo destacar, no meio de tudo isso, como é central não perdermos de vista as relações que perpassam a classe reinante para a orientação dessas políticas educacionais.

## **1 Da centralização à descentralização: o “breve século XX” brasileiro e a educação**

Como já mencionado no capítulo II desta tese, Giovanni Arrighi (1996) tem a noção dos grandes ciclos sistêmicos de acumulação como base de sua análise sobre as dinâmicas político-econômicas do capitalismo. Cada um desses ciclos seria organizado sob a hegemonia de um Estado e, no ritmo do capitalismo, corresponderiam a “longos séculos”. Assim, o economista italiano identifica o ciclo genovês de acumulação, sucedido pelo holandês, por sua vez, seguido do ciclo inglês e, finalmente, o norte-americano. Este último estaria, portanto, identificado com o que Arrighi chama de “longo século XX”. Para o autor, os períodos finais e iniciais de cada ciclo consecutivo são coincidentes, por representarem momentos de transição da hegemonia.

Por sua vez, ao analisar as dinâmicas do século passado em obra publicada no mesmo ano que o autor italiano, Eric Hobsbawm (1995) o caracteriza como “breve”<sup>25</sup>. O Breve Século XX, para o historiador inglês, compreende os anos que vão da eclosão da Primeira Guerra Mundial ao colapso da URSS. Em seu livro, Hobsbawm (1995, n.p.) apresenta o Breve Século XX como “uma espécie de tríptico ou sanduíche histórico” em que uma curta Era de Ouro emerge entre duas grandes crises, a Era da Catástrofe e o Desmoronamento. Para ele, o Breve Século XX trata-se de um período histórico coerente e já encerrado.

De fato, o período analisado por Hobsbawm diz respeito a um momento de reestruturação em nível global do capitalismo e sua adaptação a novas bases, fundamentadas sobre a organização dos grandes monopólios. Este novo arranjo tem como característica, além do predomínio do grande capital financeiro em escala mundial, também a tendência à integração dos mercados, aproximando e aprofundando os laços entre as economias periféricas e centrais.

Ao refletir sobre educação no Brasil, Dermeval Saviani (2017), fazendo referência à obra de Arrighi, a apresenta no âmbito de um “longo século XX”, identificando seu início no

---

<sup>25</sup> Na seção “Prefácio e Agradecimentos” do livro, Hobsbawm afirma que deve o conceito de “Breve Século XX” ao “historiador econômico e infatigável compilador de dados quantitativos”, Paul Bairoch, e a Ivan Berend, ex-presidente da Academia Húngara de Ciências (HOBSEBWM, 1995, n.p.).

ano de 1890. Para o autor, os grandes marcos deste longo século seriam a instituição da escola graduada no Estado de São Paulo e a proposta de reforma da instrução pública paulista, que foi pioneira ao apresentar a ideia de organização do ensino primário na forma de grupos escolares<sup>26</sup>.

Sem ignorar ou negar a relevância dos acontecimentos anteriores para a conformação dos atuais sistemas de ensino no Brasil e, pelo contrário, reconhecendo o legado do período da República Velha enquanto fundamental para a adequação às novas condições do país, a primeira parte deste capítulo tem como propósito apresentar o “breve século XX” brasileiro a partir da perspectiva da educação. Nesse sentido, identifico no ano de 1930, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e o início do processo de regulamentação nacional da educação, como marco inicial deste século.

Da mesma forma, apresento como momento de encerramento do breve século o período entre o início das discussões da Assembleia Constituinte, ainda em 1987, e a aprovação da LDB, no final do ano de 1996. Com isso, proponho um entendimento deste breve século XX enquanto um ciclo histórico coerente que estruturou as bases contemporâneas da educação no país, inclusive abrindo os caminhos para as mudanças ocorridas na entrada do século XXI, que são tratadas na segunda parte deste capítulo.

Na realidade, tal período é marcado por grandes transformações políticas e sociais no Brasil como um todo. O breve século XX brasileiro sob a perspectiva da educação, de maneira inversamente similar àquele analisado pelo historiador inglês, é estruturado com um alongado período de desestruturação do sistema educacional que ocorre entre dois respiros de esperança e ensaio de construção de uma educação de caráter democrático-nacional. Este movimento não deixa refletir o próprio caminho percorrido pelo país.

A partir da Revolução de 1930, o Estado brasileiro assumiu a liderança de um profundo processo de desenvolvimento nacional, impulsionado por estímulos à industrialização vindos especialmente das economias centrais. Esse processo foi acelerado nas décadas seguintes e teve como fundamental consequência uma crise de hegemonia no bloco no poder, entre a burguesia industrial e a burguesia agroexportadora. Esta última, ligada ao capital internacional, se viu perdendo força frente à expansão do setor de bens de capital nas economias centrais.

A burguesia industrial crescente, por sua vez, encabeçou o processo de industrialização por substituição de importações que, em meio século, mudaria o perfil da

---

<sup>26</sup> Cabe destacar que foi também no ano de 1890 que foi criado o Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, extinto nos anos seguintes, já no governo de Floriano Peixoto.

população brasileira. Se, em 1930, o país tinha um perfil fundamentalmente agrário, o avanço da indústria no país engendrou um rápido, ainda que tardio, processo de urbanização.

Como uma onda, este acelerado movimento se repete nas décadas seguintes, ainda que as condições em que voltaria a ocorrer não tenham sido capazes de romper com os laços de dependência e associação em relação às economias centrais, pelo contrário, os aprofundou. Como coloca Octávio Ianni (1989, p. 252):

Dois "milagres" econômicos assinalaram a formação de um sistema industrial cada vez mais poderoso, abrangente e diversificado. Em 1956-1960, com o Programa de Metas do governo Kubitschek, o país teria caminhado "50 anos em 5". Em 1967-1973, durante o período mais violento da ditadura militar, teria ocorrido a implantação das bases do "Brasil potência".

Até o início da década de 1960, o crescimento brasileiro esteve sustentado sobre uma política de caráter nacionalista, iniciada nos governos Vargas e orientada pela hegemonia da burguesia industrial no bloco no poder. Nesse processo, o Estado se fortaleceu enquanto agente do desenvolvimento brasileiro, não apenas na economia, mas em todas as dimensões da vida social e esse movimento foi sentido também na educação.

Os processos de urbanização e industrialização exigiam atenção para a escolarização da população. Era preciso reverter as altas taxas de analfabetismo e o grande número de crianças que não tinham acesso a nenhum sistema educacional, afinal, a população precisava estar qualificada para atender às demandas criadas pelas mudanças na estrutura produtiva do país. E, de fato, a agenda de desenvolvimento nacional tinha um projeto para o sistema educacional.

Conforme avançava a industrialização, mais profundas e explícitas ficavam as contradições entre a burguesia industrial e as estruturas sociais características do domínio anterior da burguesia agroexportadora. As contendas se intensificavam e refletiam também no debate educacional. Nesta arena, as disputas ocorriam basicamente entre os donos de estabelecimentos escolares privados, encabeçados pela Igreja Católica, e o movimento de uma elite intelectual liberal que tinha como bandeira o projeto da Escola Nova<sup>27</sup> para a educação brasileira.

---

<sup>27</sup> Como explica a professora Silvana Souza (2015, p. 51), a "Escola Nova é uma tendência pedagógica que considera o educando como sujeito de vontade e iniciativa. Reconhece as fases do desenvolvimento bio-psico-social do ser humano. Enquadra-se na perspectiva liberal já que não pretende, defende ou se ocupa de uma mudança da estrutura social como um todo, restringindo-se ao ser em processo de formação ao seu alcance. Essa perspectiva pedagógica não se consolidou no Brasil em termos concretos, existindo apenas como iniciativas isoladas e experimentais, em sua maioria em instituições privadas, devido ao alto custo necessário à sua implantação. John Dewey, um filósofo e pedagogo norte-americano, foi um escolanovista que influenciou diretamente a formação do educador brasileiro Anísio Teixeira".

Colocava-se no centro dessa disputa a própria existência de um sistema educacional duplo, dividido entre as escolas privadas, majoritariamente controladas pela Igreja e pela filantropia, e as escolas públicas. Na prática, essa dualidade trata-se das bases sobre as quais se estruturaram dois sistemas, paralelos e de certa forma concorrentes, que perduram até a atualidade: o sistema público e o sistema privado de ensino.

O processo de industrialização, de fato, dá início a uma transformação radical na estrutura educacional do país, aprofundando as contradições inerentes a estes sistemas e a dualidade característica da educação no Brasil. Se no ano seguinte à Revolução de 1930 registravam-se 2.084.954 de matrículas no ensino fundamental comum, vinte anos depois esse número teria mais que dobrado, chegando a 4.512.054, em 1951. No ensino secundário, ainda que com proporção bem menor, a expansão da oferta seria ainda mais acelerada: no mesmo ano de 1931, registravam-se 48.409 matrículas no ensino secundário geral e, em 1951, esse número já chegava a 438.626 (IBGE, 1956). De maneira geral, essa foi a tendência ao longo de todo o breve século XX, com crescente preponderância da educação pública em termos de matrículas e estabelecimentos escolares<sup>28</sup>.

Se antes da Revolução de 1930 a educação formal inicial era privilégio de uma pequena parcela da população, o crescimento e a diversificação da indústria geraram a demanda por uma mão de obra com escolarização específica, e essa formação deveria ser também em segundo grau. Aprofundando as contradições do caráter dual do sistema educacional e, em certo modo, também a institucionalização de diferenciação de classe pela educação, a partir dos anos 1940 até início dos anos 1970, é possível observar uma série de iniciativas no sentido de estruturar a educação, em especial a de nível médio.

Como resultado, tivemos a organização de um ensino secundário que, na prática, segregava as formações. Isso porque, apesar da participação dos intelectuais escolanovistas no grupo de discussão organizado pelo Ministério da Educação, a proposta de organização secundária que prevaleceu foi aquela defendida pelos grandes empresários e grupos industriais, segundo a qual essa etapa do ensino estaria separada entre uma formação técnica e profissional e outra formação propedêutica.

Enquanto a formação profissional seria realizada com foco no ensino industrial, comercial ou agrícola, além do normal, a formação propedêutica prepararia os estudantes para a continuidade dos estudos em nível superior. Não havia, contudo, qualquer possibilidade de

---

<sup>28</sup> Fonte: IBGE – Estatísticas do Século XX – populacionais, sociais, políticas e culturais (tema: educação). Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/educacao.html>. Acesso em: 20 abr. 2023.

intercâmbio ou troca entre os distintos caminhos. Ainda que se tenha tentado amenizar essa vedação prática de trânsito entre as formações, ela só foi superada de fato com a aprovação da LDB de 1996.

Se nos anos 1930, o debate girava em torno do modelo de escola que caracterizaria o sistema educacional brasileiro, a expansão das matrículas foi tamanha<sup>29</sup> que, no início dos anos 1960, o centro das discussões já se voltava para o financiamento da área. Foi justamente neste período que se institucionaliza o assim chamado “Sistema S”, organizado a partir do direcionamento de recursos arrecadados pelo Estado para as entidades corporativas associadas às organizações patronais – uma das primeiras experiências na área da educação de transferência para a iniciativa privada de atividades antes sob a responsabilidade do poder estatal no Brasil

Essas tensões e disputas, que se agudizavam e reverberavam por todo o tecido social, foram resolvidas com o golpe empresarial-militar de 1964. A partir daí, o projeto político nacionalista de desenvolvimento autônomo foi suplantado por um modelo de desenvolvimento associado e subordinado ao capital estrangeiro. Da mesma forma, enterrou-se com o golpe o projeto de educação escolanovista, tendo o governo militar tratado de exonerar, cassar os mandatos e banir do país as principais lideranças desse projeto.

O projeto vitorioso de educação que viria a ser consolidado ao longo dos governos militares, por sua vez, dizia respeito a uma escola à imagem e semelhança do governo: disciplinadora, hierárquica, repressora e autoritária. O modelo de escola e os processos educacionais reproduzidos estavam intimamente relacionados ao modelo de organização industrial que se expandia no país. Para a ampliação do número de escolas, foi adotado um modelo de baixo custo e precarizado, com pontuais exceções em termos de resultados educacionais, ainda que não inviassem no que diz respeito às metodologias (SOUZA, 2015).

Com o fim do regime ditatorial e o processo de redemocratização, o debate sobre o projeto de educação para o novo período cresce nos espaços públicos de discussão. Essa reflexão vai ser aprofundada na Assembleia Constituinte que aprova, em 1988, um texto de caráter predominantemente progressista no que diz respeito às políticas sociais. De fato, a redação final traz o atendimento das necessidades da população para o campo dos direitos básicos, destaca a responsabilidade do Estado e apresenta a perspectiva de universalização desse atendimento.

---

<sup>29</sup> Cabe destacar que, a despeito da expansão das matrículas tanto nos anos iniciais quanto na formação de nível médio, o Brasil chegaria no início da década de 1970 ainda com cerca de 40% da população em geral e mais da metade da população entre 5 e 14 não alfabetizada (IBGE, 1979).

No embalo dessas discussões, começa a ser pensada uma nova orientação nacional para a educação. Essa, entretanto, será atropelada não apenas pela crise econômica ainda persistente, mas principalmente pela adoção cada vez mais generalizada das práticas neoliberais que já vinham se aprofundando em todo o mundo. Ao final do breve século, em 1996, momento em que a nova LDB é aprovada, as condições e o contexto social concreto do país já eram bastante diferentes daquelas que levaram à aprovação da Constituição menos de dez anos antes.

### 1.1 Ascensão e queda de um projeto nacional-democrático: educação no início do breve século XX brasileiro

A partir da Revolução de 1930, orientado pelo esforço monumental de Getúlio Vargas com o objetivo de unificação do poder político nacional, o Estado vai assumir posição central no desenvolvimento capitalista brasileiro. Como nota Octávio Ianni (1989), este pode ser percebido como um momento de inflexão em nosso processo de formação, não apenas pelas políticas econômicas adotadas a partir de então, mas pelo fato de que o Estado passa a atuar, de forma generalizada, de modo a amarrar todas as dimensões da vida social ao tecido da sociabilidade capitalista.

As transformações brasileiras, contudo, não se tratavam de ocorrência isolada. De fato, desde a eclosão da Primeira Guerra Mundial até a crise de 1929, as bases da organização produtiva mundial foram reestruturadas. Essas mudanças, que culminariam na consolidação do imperialismo, aprofundaram a tendência de integração dos mercados em nível global.

Com o avanço do capitalismo monopolista, caracterizado pelo predomínio do capital financeiro, o novo patamar de concentração e centralização do capital internacional demandava novos espaços de investimentos. Assim, a expansão do setor de bens de capitais observada nas economias centrais, que buscavam se recuperar de uma recessão cujas proporções eram desconhecidas até então, foi sentida nos países de economia periférica na forma de incentivos à industrialização.

Nesse contexto, o Brasil viu o setor agroexportador perder sua centralidade em termos das relações econômicas com os países centrais, o que, por sua vez, levou à necessidade de uma mudança qualitativa também na estrutura produtiva do país. O estímulo a investimentos gerado teve como principal consequência o processo de industrialização a partir da substituição de importações.

Foi justamente um Estado comprometido com a redução dos impactos da crise sobre a economia brasileira, ao mesmo tempo em que buscava garantir as margens de lucratividade do capital, que permitiu o desenvolvimento industrial no país. Nas palavras de Tatiana Brettas (2020, p. 106-107), a atuação do Estado “foi, com o tempo, ganhando contornos de um planejamento cada vez mais contundente e orientador das atividades privadas, ao mesmo tempo em que propiciava e promovia a infraestrutura necessária para a industrialização”.

O Estado, portanto, foi mais uma vez central para o rearranjo das forças no bloco no poder. Foram as mudanças iniciadas com a Revolução de 1930 que permitiram a aceleração deste movimento nos anos 1950. Todas essas transformações consolidaram, a partir de 1964, aquilo que Florestan Fernandes (2020, p. 313) identificou como a “fase de irrupção do capitalismo monopolista” no Brasil, caracterizada pela “reorganização do mercado e do sistema de produção, através das operações comerciais, financeiras e industriais da ‘grande corporação’ (predominantemente estrangeira, mas também estatal e mista)”.

As décadas anteriores refletiram a disputa que se passava no bloco no poder. A burguesia industrial ascendente, fortemente apoiada na atuação do Estado, tinha como projeto de poder o desenvolvimento nacional sobre bases distintas daquelas características do domínio agroexportador, fortemente associada ao capital estrangeiro, que vinha perdendo sua posição de liderança. Contudo, a fração industrial da burguesia brasileira não era capaz de, sozinha, garantir a hegemonia no bloco. Para dar conta do novo contexto social, foi preciso que se firmasse aquilo que Ruy Mauro Marini (2013, p. 57) chamou de pacto de “cooperação antagônica” com a burguesia agroexportadora.

Com o pacto firmado, a burguesia industrial foi capaz de orientar um processo acelerado, ainda que tardio, de urbanização no país, levando uma grande massa de população camponesa, tanto brasileira quanto imigrante, antes empregada no setor agrícola, às cidades para trabalhar nas indústrias. Ao mesmo tempo em que este processo levou a uma pauperização da classe trabalhadora ao ampliar as bases da superexploração do trabalho, ele ofereceu as condições necessárias a um desenvolvimento produtivo de caráter nacional.

Conforme o movimento de imigração para os centros urbanos foi se acelerando, o Estado se deparou com um problema característico das regiões em que predominam as atividades agrícolas: o repositório de mão de obra, ainda que farto, tinha o problema da baixa qualificação, em razão da precariedade do acesso à educação formal. Era necessário que também essa massa de população em deslocamento se adaptasse e se escolarizasse para os novos tempos que o país começava a construir.

De fato, o Brasil de 1930 era um país essencialmente agrário, com mais da metade da população acima de 15 anos não alfabetizada e com apenas 20% das crianças frequentando a escola, sendo que a maioria da população cursava apenas os primeiros anos escolares, uma vez que o ensino das séries subsequentes era ofertado basicamente pelas escolas das grandes cidades (SOUZA, 2005, p. 26). As disputas observadas neste período relativas à construção de um sistema educacional brasileiro não apenas se refletem, mas têm desdobramentos fundamentais para a educação no Brasil até os dias de hoje.

Não por acaso, a primeira iniciativa para coordenação dos sistemas educacionais no Brasil se deu no contexto do governo de Getúlio Vargas com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, ainda em 1930. Fazia sentido, naquele momento do desenvolvimento capitalista brasileiro, um projeto de educação, ainda que tardio, que desse conta não apenas da alfabetização da população, mas que pensasse em um sistema de educação de qualidade para todos.

Foi com esta perspectiva que um grupo da elite brasileira lançou, em 1932, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”<sup>30</sup>, em que foi apresentado um plano para a construção de um sistema de educação nacional com base em uma escola pública, laica, obrigatória e gratuita para todos.

Cabe pontuar, o modelo pedagógico por trás do movimento da Escola Nova é baseado em uma aprendizagem centrada na experiência do educando, o que, para funcionar, exige “a existência de laboratórios, de espaços livres, de traslados de estudantes para diferentes espaços utilizados” (SOUZA, 2015, p. 53) no processo educacional. Isso significa que é um projeto que demanda altos investimentos para ser colocado em prática de acordo com suas premissas e princípios.

Esse grupo que se formou era composto em sua grande parte por intelectuais liberais, como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, que desempenhavam importantes papéis também na política brasileira. Como destaca a professora Silvana Souza (2015, p. 52):

Eles não eram só intelectuais que pensavam o sistema educacional e o país em todas suas áreas, mas eram também operadores da política, ou seja, parlamentares, ministros de Estado, secretários de educação, reitores de universidade. Realmente tratava-se de pessoas que pensavam e, ao mesmo tempo, buscavam executar um projeto que propiciasse o desenvolvimento do país, em uma perspectiva que envolvia, de alguma forma, o desenvolvimento humano.

---

<sup>30</sup> Disponível em:

[https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto\\_dos\\_Pioneiros\\_Educacao\\_Nova.pdf](https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf) . Acesso em: 4 abr. 2023.

O projeto desses pensadores confrontava o sistema privado de ensino que respondia por cerca de 20% das matrículas à época (IBGE, 1937), majoritariamente representado pelas escolas confessionais da Igreja Católica e pela filantropia. Ao contrário agora, o que se estava propondo era a estruturação de um sistema educacional fundado em uma escola única, para todos, em alinhamento com as necessidades do desenvolvimento nacional, ainda que nos limites capitalistas. Era um projeto que pensava a educação sobre bases democráticas construída por meio do desenvolvimento da escola pública. Pela primeira vez, se colocava em questão a coexistência entre os sistemas público e privado de ensino.

Ainda reverberando as disputas entre os grupos escolares privados, encabeçados pela Liga Eleitoral Católica (LEC), e os defensores da escola pública, encabeçados principalmente pelos representantes do movimento escolanovista, o texto da Constituição de 1934 assimilou os conflitos por meio de uma “solução de conciliação e compromisso” (COELHO, 2021, p. 60).

Da bandeira dos Pioneiros da Escola Nova a Constituição incorporou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário público e a tendência à gratuidade nos demais níveis (BRASIL, 1934). A conquista, contudo, durou pouco e já no texto constitucional de 1937 apenas a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário estava presente (BRASIL, 1937). Em ambos os textos, há a previsão do estabelecimento de diretrizes e bases para a educação nacional, ainda que essa lei só tenha sido aprovada em 1961.

Ainda mais primordial, contudo, é o fato de que o sistema educacional brasileiro foi, desde então, regulamentado na forma da coexistência das modalidades pública e privada. Esta dualidade é uma marca que perdura até hoje, contribuindo com um aprofundamento das desigualdades sociais características da sociedade brasileira e, pode-se dizer, impedindo uma democratização de fato do processo de escolarização no país.

Gustavo Capanema, que assumiu o Ministério da Educação e Saúde Pública<sup>31</sup> ainda em 1934 e lá permaneceu até 1945, dizia se preocupar com a legislação educacional, que considerava dispersa, confusa e contraditória. Nesse sentido, boa parte das ações ao longo de seu período à frente do Ministério teve como objetivo transformar essas legislações em um “conjunto mais orgânico” (CUNHA, 2010).

Uma primeira iniciativa neste sentido teve lugar uma semana após a promulgação da Constituição de 1934, quando o Ministro nomeou uma comissão para a discussão e

---

<sup>31</sup> Em 1937, o Ministério passou a se chamar Ministério da Educação e Saúde. Em 1953, foi criado o Ministério da Saúde, e a cultura é acrescida à pasta da educação, formando o Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 1985, o Ministério da Cultura (MinC) é criado e a educação segue com um Ministério próprio, o Ministério da Educação, mantendo a sigla anterior, MEC.

estruturação da educação profissional. Cabe lembrar a hegemonia da fração industrial da burguesia brasileira no bloco no poder à época, o que em muito explica o fato de que o grupo era composto, além das representações da educação, também por representantes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) e da própria Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Boa parte da equipe ministerial e dos assessores na área da educação estava associada ao movimento escolanovista e eram conhecidos como “os intelectuais de Capanema”. Esse grupo defendia uma educação técnica integrada à formação secundária, num arranjo em que ficariam ambas subordinadas ao Ministério da Educação. Por outro lado, “os empresários pleiteavam uma institucionalidade paralela e administrada pelas entidades patronais” (PEDROSA; DUENHAS; RAMOS, 2021, p. 30).

Estava, também, no centro da controvérsia em relação à institucionalidade do sistema de educação profissional a questão do financiamento dessa formação. A comissão funcionou até 1941, mas não conseguiu chegar a um acordo final. Diante do impasse, Vargas decidiu – em favor da CNI, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e dos empresários organizados – pela criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1942, ligado ao MTIC (Decreto nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942). Com isso, separou-se a formação profissional da educação em nível médio.

No mesmo período, foi criada pelo Ministério de Capanema a Comissão Nacional do Ensino Primário (CNEP), por meio do Decreto-Lei nº 868, de 18 de novembro de 1938. A CNEP preparou os subsídios que fundamentaram o anteprojeto de lei que vai servir de base para a Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto-Lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946), aprovada já depois da queda de Vargas e da substituição de Capanema por Leitão da Cunha, no início de janeiro de 1946 (HORTA, 2010).

Antes disso, Capanema ainda promulga a Lei Orgânica do Ensino Secundário (Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942) e a Lei Orgânica do Ensino Comercial (Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943), reformando os distintos ramos do ensino médio. Junto dessas, as Leis Orgânicas Ensino Normal (Decreto-Lei nº 8.530, de 2 de junho de 1946) e do Ensino Agrícola (Decreto-Lei nº 9.613, de 22 de agosto de 1946), aprovadas em 1946, conformam o que se convencionou chamar de Leis Orgânicas do Ensino que substanciaram a Reforma Capanema da educação.

Em seu conjunto, as Leis Orgânicas dão conta da divisão do sistema educacional em três graus, sendo o ensino de primeiro grau, constituído pelo ensino primário, com quatro ou cinco anos de educação, obrigatório e gratuito nas escolas públicas para a população entre 7 e

12 anos. O terceiro grau se manteve inalterado, sendo regido pelo Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931 (Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931).

O ensino de segundo grau, por sua vez, seria a etapa posterior, não obrigatória, voltada para jovens de 12 anos ou mais. Essa etapa, também chamada de ensino médio, compreendia cinco ramos de formação, dos quais quatro preparavam para o exercício profissional (técnico industrial, comercial, agrícola e normal) e um para o ensino superior (secundário). Cada um desses ramos era organizado em dois ciclos, sendo o primeiro ciclo, ginásial, comum e preparatório para o segundo ciclo.

O segundo ciclo do ensino secundário, colegial, era dividido entre um curso clássico e outro científico, de acordo com os cursos superiores aos quais os alunos se dirigiam. O ginásial técnico das formações profissionais preparava para os segundos ciclos de suas respectivas formações, contudo, não permitia a realização do segundo ciclo colegial e, portanto, impedia a candidatura dos estudantes das formações profissionais aos cursos de educação superior.

Talvez essa tenha sido a primeira interdição explícita em lei do acesso às universidades no sistema educacional brasileiro, com uma promessa formal de correção pelas leis de equivalência<sup>32</sup>, ao longo dos anos 1950, e corrigida em definitivo apenas pela LDB de 1996. Tal política reforçava ainda mais a dualidade estrutural que caracteriza o sistema educacional brasileiro, garantindo, por meio da estrutura da educação secundária, a manutenção das desigualdades educacionais e o uso da formação educacional como estratégia de distinção de classe.

Ainda em 1946, a nova Constituição estabeleceu o regime da aprendizagem em empresas contratantes de trabalhadores menores de idade (BRASIL, 1946). No mesmo ano, é criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) por intermédio do Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, estruturando de vez o que veio a ser conhecido como “Sistema S”. As novas regulamentações das décadas subsequentes apenas consolidaram essa estrutura de ensino.

Prevista desde a Constituição de 1934, o primeiro Projeto de LDB foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 1948, tendo o texto final sido aprovado apenas em 20 de dezembro de 1961, pelo Presidente João Goulart. Esse processo, contudo, foi atravessado pela abertura ao capital estrangeiro e mudança radical de rota do desenvolvimento brasileiro, refletindo muito das mudanças nas condições sociais ocorridas naquele momento.

---

<sup>32</sup> Lei nº 1.076, de 31 de março de 1950; Lei nº 1.821, de 12 de março de 1953; e Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959.

O anteprojeto de LDB, de caráter essencialmente liberal, apresentado pelo então Ministro da Educação, Clemente Mariani, à Câmara dos Deputados, em 1948, contou com a colaboração dos educadores do movimento dos anos 1930 para sua elaboração e era orientado pelos princípios apresentados no Manifesto dos Pioneiros. Acontece que, entre o momento de sua apresentação e a data de aprovação da normativa, mudanças estruturais tanto internamente à classe dominante quanto na sociedade de maneira geral já estariam se consolidando no país.

A indústria crescia de forma acelerada e esse crescimento foi sentido também no sistema educacional. Se, ao longo dos governos Vargas, foi garantida uma “reserva de mercado” às iniciativas privadas, que dominavam as matrículas do ensino secundário enquanto o governo federal e os governos estaduais se responsabilizavam pelo ensino primário e pelo ensino superior, o crescimento da demanda pelo ensino secundário fez com que este se tornasse “um ponto de estrangulamento do crescimento de escolaridade do povo brasileiro, de sua expectativa de continuar a escolaridade além do curso primário” (COELHO, 2021, p. 66).

Entre meados da década de 1950 e início da década de 1960, as matrículas no ensino secundário mais que triplicaram e essa expansão da escolaridade se deu majoritariamente na educação pública, que passou a responder por mais da metade das matrículas neste segmento: em 1956, havia 823.107 alunos matriculados no ensino secundário – esse número passou para 2.841.111 dez anos depois, sendo que a distribuição dessas matrículas, que era de 30,7% no ensino público e 69,3% no ensino privado, passou para 50,7% no ensino público e 49,3% no ensino privado nesses dez anos (COELHO, 2021, p. 66).

As condições e as correlações de força no bloco no poder do final da década de 1950, quando o projeto de LDB passou a ser discutido no Congresso Nacional, portanto, já eram outras e bastante distintas daquelas existentes no momento em que o texto fora elaborado.

Havia demanda populacional e econômica para a expansão dos primeiros segmentos da educação, de modo a avançar com a educação para os níveis necessários ao desenvolvimento econômico em curso no país. Por outro lado, assim como ocorrera com a disputa sobre o ensino secundário quase duas décadas antes, com essa expansão da demanda pela escolarização nas etapas iniciais, as disputas no Congresso Nacional, que no início estavam centradas na escola e em seus conteúdos, se deslocavam para questões relacionadas ao financiamento da área.

O documento, que permaneceu sem encaminhamento na casa por cerca de uma década, quando voltou à pauta das discussões parlamentares, enfrentou oposição liderada, entre outros nomes, por Carlos Lacerda. O então deputado defendia um substitutivo, que

recebeu seu nome, elaborado em defesa dos interesses dos proprietários de instituições educacionais privadas e daquelas mantidas pela Igreja Católica – o que lhe rendeu a alcunha de “inimigo público número um do ensino oficial” (COELHO, 2021, p. 62).

O substitutivo Lacerda, que acabou sendo contemplado no texto final, permitiu o avanço do setor privado na apropriação das verbas públicas e abriu brecha para a privatização de segmentos da educação. A aprovação veio na forma da Lei nº 4.024, no dia 20 de dezembro de 1961, exatos 35 anos antes da aprovação do texto que viria a lhe substituir.

Conclui-se, portanto, que se houve alguma compatibilidade da expansão de uma educação de qualidade para todos, com os interesses do capitalismo, isso só ocorreu em período anterior ao golpe, com as bandeiras liberais clássicas em acordo com o desenvolvimento das tarefas democrático-populares, dentre elas a universalização do sistema educacional de qualidade. (SOUZA, 2015, p. 63).

O projeto democrático-nacionalista de educação, ainda que dentro dos limites do capital, foi enterrado de vez com o golpe de 1964. Na próxima seção apresento como, neste período, ainda que a política educacional favorecesse a escola privada, a demanda por expansão da escolarização da população demandou esforço ativo do Estado e, com a centralização do poder nas mãos dos militares, a expansão da escola pública vai ser fortemente influenciada por esses governos.

## 1.2 Crescimento, repressão e autoritarismo: educação na ditadura

A década que antecedeu o golpe empresarial-militar foi marcada por um aprofundamento das tensões no bloco no poder. Conforme Marini (2013, p. 112-113), o desenvolvimento industrial se expressa no acirramento de contradições sociais “entre os grupos industriais e os latifundiários exportadores; entre a indústria e a agricultura para o mercado interno; entre os grandes proprietários rurais e o campesinato; e entre os grupos empresariais e a classe operária, bem como a pequena-burguesia”.

Assim, a busca por autonomia da burguesia industrial levou o conflito interno à classe dominante a uma escalada que foi apenas pausada com o suicídio de Vargas, em 24 de agosto de 1954. A trégua entre as frações da classe dominante, contudo, não durou muito, pois as condições de vida dos trabalhadores tanto do campo quanto da cidade vinham em uma crescente degradação.

Com isso, o governo sofria cada vez mais com as pressões pela realização de reformas estruturais que eram encabeçadas principalmente pelos movimentos sociais e políticos

organizados. Essa crise é ainda mais agravada com o aumento da entrada de capitais estrangeiros no país, característico do governo de Juscelino Kubitschek, com seu Plano de Metas<sup>33</sup> e a adesão à Operação Pan-Americana (OPA)<sup>34</sup> dos Estados Unidos.

O movimento internacional de concentração e centralização do capital em novas bases aproxima a estrutura produtiva brasileira daquela dos países de capitalismo central ao mesmo tempo em que aprofunda as bases desiguais e dependentes desta relação. Ao estimular o desenvolvimento industrial brasileiro, portanto, essa tendência integracionista também contribui “para gerar novas situações de conflito, a partir de dois pontos de vista – interno e externo – e para propiciar uma crise que altera as próprias condições nas quais essa industrialização é realizada” (MARINI, 2013, p. 112).

Assim, na medida em que o acelerado processo de industrialização avançava, também as contradições entre as frações que firmaram o pacto foram se acentuando, colocando em xeque a cooperação antagônica intraclasse. Essa relação se deteriorou até o ponto em que o desenvolvimento liderado pela burguesia industrial se viu limitada e incapaz de avançar sobre as estruturas enraizadas da burguesia agroexportadora, associada ao capital estrangeiro. Marini (2013, p. 114) sintetiza da seguinte forma:

A cooperação antagônica entre a burguesia dos países subdesenvolvidos e o imperialismo é conduzida, assim, a um ponto crítico que já não lhe permite existir em sua ambiguidade e impõe um dilema entre a cooperação, tendendo a integração, e o antagonismo, marchando rumo à ruptura.

Internamente, sem capacidade de sustentar sua hegemonia no bloco no poder, em meados da década de 1950, a burguesia industrial recorre ao apoio das massas urbanas organizadas para se manter na posição. De fato, este foi um momento de bastante organização e força das mobilizações sociais e políticas por todo o país. Como descreve Ianni (2019, p.

---

<sup>33</sup> Conforme explica Carlos Lessa (1983, p. 27), o governo Kubitschek, em resposta à crise que se aprofundava desde as décadas anteriores, “formulou um ambicioso conjunto de objetivos setoriais, conhecido por Plano de Metas, que constitui a aís sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país.” Lessa, explica que o Plano de Metas de JK “conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura. Daria continuidade ao processo de substituição de importações que se vinha desenrolando nos dois decênios anteriores”.

<sup>34</sup> A Operação Pan-Americana (OPA) foi lançada em 1958, por sugestão do governo brasileiro junto ao governo dos Estados Unidos, e antecedeu o que viria a se consolidar, três anos depois, na forma da Aliança para o Progresso. Trata-se de iniciativas que fizeram parte da estratégia do governo norte-americano para tentar conter o avanço da influência soviética sobre os países da América Latina. A estratégia tinha como ponto de partida o entendimento de que, apenas com o desenvolvimento regional, a ameaça do comunismo estaria afastada. Nesse sentido, foram mobilizados bilhões de dólares em empréstimos por meio da recém-criada Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e desenhado um plano de desenvolvimento para os países envolvidos. No que diz respeito à área de educação, o plano emulava uma concepção que reforçava o significado rebaixado da categoria em favor de uma concepção restrita à ideia de capacitação e treinamento, uma funcionalidade necessária às necessidades da produção industrial (GORDON, 1962).

309), nesse período e, em especial, entre 1961 e 1964, “as classes subalternas ganhavam força política e começavam a fazer propostas e lutar no sentido da transformação das estruturas sociais”.

Entretanto, a burguesia industrial não estava disposta a avançar no sentido que estes movimentos orientavam e essa aliança ficou fragilizada, não sendo capaz de frear o aprofundamento e complexificação das contradições no Estado e entre este e o poder econômico. Podemos dizer que, entre a crise econômica e a crise política, se desenvolveu também uma crise de hegemonia no bloco no poder.

Por um lado, a dinâmica entre a burguesia agrária, a burguesia industrial e o capital estrangeiro, por intermédio do Estado, engendrava mudanças estruturais na organização capitalista no Brasil e uma reconfiguração de suas bases produtivas. Por outro lado, a organização das massas populares crescia em corpo e sua mobilização ganhava força. A burguesia industrial, assim, esticou a corda, dividida entre as contradições que se aprofundavam, até o ponto em que se viu impelida a tomar um lado.

Na análise de Ianni (2019), a solução para o processo político naquele momento estava em aberto e tinha, ainda que em gradações distintas, diversas possibilidades que variavam desde a consolidação do capitalismo dependente até o socialismo pela via revolucionária. Nesse contexto, “o golpe de Estado concretizou a vitória da opção capitalismo dependente, amplamente determinado pelo grande capital financeiro e monopolista” (IANNI, 2019, p. 309).

Nas palavras do autor, a burguesia industrial “que havia se beneficiado do populismo não estava interessada em arriscar uma luta que poderia transformar-se em revolução popular. Não queria um governo de base popular, muito menos de base operária. Aceitou o golpe de Estado” (IANNI, 2019, p. 330). Todo o movimento de disputas que vinha crescente desde a década de 1950 e se aprofundou a partir de 1961 é resolvido com o golpe empresarial-militar de 1964.

O golpe cortou pela raiz qualquer possibilidade de reorganização da estrutura brasileira no sentido de um aprofundamento democrático. A aliança entre o poder militar e o poder econômico apartou a massa trabalhadora do processo político, por meio de um violento e acelerado processo repressivo, e realinhou as forças no bloco no poder.

A partir daquele momento, o enfrentamento à crise em que o país se encontrava passou a ser conduzido pela perspectiva nacional-desenvolvimentista subordinada ao capital financeiro internacional. Dessa forma, o poder político se reorganiza internamente e retoma o prumo de orientação do país, reforçando o modo de operação padrão das elites brasileiras em

que cabe ao Estado o papel primordial de condução do desenvolvimento econômico “de cima para baixo”, recorrendo a golpes quando necessário.

Esse processo fortaleceu o setor bancário e financeiro, que cresceu e se diversificou neste período, fortemente dominado pelo capital financeiro internacional, e permitiu a consolidação do mercado de capitais no país. A subsequente acelerada concentração e centralização do capital foi resolvida por meio da ampliação da desigualdade na distribuição de renda no país, com a classe trabalhadora que, sob o olhar autoritário da repressão, não podia reivindicar suas demandas (BRETTAS, 2020).

Se o período de 1961 a 1967 foi marcado por um baixo crescimento econômico e alta participação política, entre 1968 e 1973 a situação se inverte. O crescimento econômico foi sustentado com base no endividamento externo, possível a partir das reformas internas tocadas pelo governo militar, em seu momento de maior brutalidade, e do contexto de grande liquidez internacional.

Na educação, manteve-se a tendência de expansão da matrícula dos anos iniciais e médio a partir da escola pública, observada desde os anos 1930, tendo o setor privado gradativamente se voltado para o ensino superior, que antes era majoritariamente ofertado pelo governo federal. Nesse contexto, a etapa superior da educação vai se tornar, cada vez mais, o distintivo na educação das camadas médias e altas da sociedade brasileira, contudo, se fazia igualmente crescente a demanda por matrícula nesta etapa de ensino para os demais egressos do ensino médio.

Ao longo de praticamente todo o período do assim chamado “milagre econômico”, o coronel Jarbas Passarinho esteve à frente do Ministério da Educação. Foi ele o responsável pela aprovação da Lei nº 5.672, de 11 de agosto de 1971, assinada pelo Presidente general Médici, que reformulou a LDB de 1961. Atendendo aos interesses do setor privado, o governo buscava conter a crescente demanda pelo ensino superior, pois considerava-se incompatível com as necessidades nacionais (CUNHA, 2010; CUNHA; XAVIER, 2010).

A nova lei reformava a estrutura das etapas de ensino primário e médio, fundindo a primeira etapa com o ginásio para constituir um segmento de primeiro grau com oito anos de duração, obrigatório para crianças e jovens entre 7 e 14 anos. O segundo grau, por sua vez, se reduziu aos três ou quatro anos do antigo segundo ciclo do ensino médio e tornou-se “profissionalizante” para todos.

Apesar de tal mudança estrutural, a legislação desobrigou os estados e a União de direcionar recursos para a área, mantendo apenas a obrigação para os municípios. Na prática, isso significou que o governo não teve capacidade de implementar essas mudanças. Além

disso, enfrentou resistência dos estudantes, das professoras, dos proprietários de escola, além de outros segmentos, o que levou o governo a reformular o entendimento da mudança por meio do Parecer nº 76, de 1975, do Conselho Federal de Educação (CFE), que manteve a forma da nova estrutura de ensino, mas mudou seu conteúdo (CUNHA; XAVIER, 2010).

O movimento de ampliação da oferta e das matrículas tanto na educação fundamental quanto na média seguia seu curso em ritmo acelerado e acontecia majoritariamente por meio da escola pública. Cabe destacar que este movimento, por si só, de expansão e ampliação da oferta da educação pública para setores cada vez mais diversos da população representou, além de uma mudança quantitativa, uma mudança qualitativa da escola no Brasil (BEISIEGEL, 1981).

Esse movimento aconteceu, predominantemente anos iniciais, mas de certa forma também teve reflexo nos anos finais da escola secundária. Essa expansão, contudo, foi realizada a partir de um modelo de escola de baixo custo. É fato que, além da precarização e do barateamento dos custos da educação, o modelo educacional que se consolidou ao longo de toda a ditadura militar refletia o autoritarismo e a repressão característicos de seus governos.

Como descreve a professora Silvana Souza (2015, p. 54):

Em termos pedagógicos, observa-se agora, com a ajuda do distanciamento histórico, que a reforma educacional da ditadura militar se baseou em um arremedo da Pedagogia Tradicional e na Pedagogia Tecnicista, constituindo-se na expansão de uma escola barata e precária, na qual um professor e mais ou menos quarenta estudantes são confinados entre quatro paredes, mediados por uma relação professor/aluno baseada na obediência, na repetição, no silêncio e nos castigos físicos e morais executados com base na autorização das famílias e da conivência do Estado. Esse modelo só pode ser superado em seu baixo custo pela educação a distância.

Enterrando de vez o projeto dos pensadores e lideranças do movimento da Escola Nova que, àquela altura, estavam exilados ou cassados, o modelo pedagógico consolidado no projeto educacional dos governos militares misturava uma organização do ensino centrado na autoridade do professor com uma incorporação dos processos industriais para dentro da escola. Não por acaso, cria-se neste momento “a figura do supervisor pedagógico, que nada mais era do que o supervisor de fábrica, transplantado para o chão da escola; o inspetor de aluno é o mesmo caso, assim como o sinal de entrada e saída, que é a transposição para a escola do apito das fábricas” (SOUZA, 2015, p. 54).

De fato, a escola pública brasileira refletia o regime militar, em sua proposta de ordem, hierarquia e obediência, não apenas na forma de ensinar, nos conteúdos, na forma de escolha da direção escolar, realizada por nomeação direta do Poder Executivo, intimamente associada aos dirigentes golpistas, mas também na própria organização do espaço escolar,

baseado no modelo panóptico<sup>35</sup>, que permite a observação do poder disciplinador (SOUZA, 2011; SOUZA, 2015). Em síntese, combinava autoritarismo, repressão e baixo custo.

O modelo da indústria crescente se reproduzia em menor escala nas escolas públicas do país sob a ordem dos governos ditatoriais. As estruturas escolares e parte de sua organização cotidiana são, até hoje, marcas da educação no Brasil e, em especial, da educação pública.

Além dos aspectos enumerados acima, associados ao cotidiano escolar, também é herança deste período para a educação inicial a precarização da formação dos docentes; a substituição da Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, coordenada por Paulo Freire, pelo Movimento Brasileiro de alfabetização (Mobral); o estímulo à modalidade de educação a distância; além da redução da proporção dos valores destinados ao Ministério da Educação (SOUZA, 2015, p. 56-57).

No que se refere à relação entre os setores público e privado, este período fortaleceu o último, ainda que este representasse uma parcela cada vez menor das matrículas e estabelecimentos escolares. Isso se deu tanto pela via da renúncia fiscal a favor do sistema privado de educação (Lei nº 4.357, de 16 de julho de 1964) quanto na dedução em dobro para as despesas de empresas que desenvolvessem atividades que objetivassem “a preparação imediata para o trabalho” (Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975) (SOUZA, 2015, p. 56).

Com o arrefecimento econômico, ainda que o governo tenha conseguido manter algum crescimento, de menor velocidade e com novos direcionamentos, com base no aumento do endividamento externo, a conta chega já no início da década seguinte com uma dívida de “proporções gigantescas” (BRETTAS, 2020, p. 145). Tal cenário garantiu a este período a fama de “década perdida”. Como sintetiza Brettas (2020, p. 146):

O resultado foi um quadro recessivo de difícil superação. Primeiro porque o aumento da taxa de juros no mercado internacional encareceu o endividamento externo, chegando a inviabilizá-lo em alguns setores, e esta era uma fonte de financiamento importante da produção interna. Segundo porque o mercado financeiro interno, em ascensão, pegou “carona” neste aumento da taxa de juros e absorveu boa parte do excedente produtivo, estimulando o movimento especulativo de todo o tipo. Terceiro porque o longo período de arrocho salarial vivido no país foi levado ao limite, e as mobilizações populares voltaram a se fortalecer.

Em síntese, esse efêmero período de crescimento com base em um profundo endividamento externo se encerrou com a confluência da crise econômica com uma crise

---

<sup>35</sup> O modelo panóptico foi inicialmente pensado para o sistema penitenciário e foi projetado para que um observador central pudesse ver todos os presos, sem que estes soubessem se estavam ou não sendo observados. Além de garantir a ordem pelo sistema de vigilância permanente, tratava-se também de uma forma de barateamento do sistema, uma vez que reduzia o número de pessoas necessárias para fazer o controle do estabelecimento.

política, engendrada pelas contradições intrínsecas ao próprio regime ditatorial, que desaguarão em uma abertura à democracia. Para garantir as condições de acumulação, a burguesia tentou liderar um processo, como sempre, “pelo alto”, de modo que possibilitasse uma transição “lenta, gradual e segura”.

É preciso destacar, contudo, que a crescente mobilização popular, fator mesmo que levou ao próprio processo de abertura, foi capaz de impor alguns limites a esta condução. Como descreve Carlos Nelson Coutinho (2008, p. 131, grifos do autor):

Na prática, contudo, a sociedade civil emergente terminou por promover um *processo* de abertura “a partir de baixo”, que certamente buscou se valer das novas condições geradas pela implementação do *projeto* “pelo alto”, mas que o transcendeu, indo bastante além dele, e que terminou assim por dar lugar a uma abertura bem mais radical do que a prevista no projeto originário do governo Geisel-Golbery.

O período da Assembleia Constituinte foi, talvez, o de maior poder e pressão da classe trabalhadora sobre o domínio da burguesia e, de fato, muitas conquistas foram asseguradas ali. Entretanto, é também o ápice que precede a acelerada derrocada causada pelo avanço desenfreado do neoliberalismo sobre as estruturas e organizações do Estado na década seguinte. Na próxima seção apresento o caminho trilhado pela mobilização em favor da escola pública desde o período de elaboração da Constituição até a aprovação da nova LDB, em contextos políticos e econômicos já bastante distintos.

### 1.3 Da Constituição Cidadã à LDB minimalista

Ao final dos anos 1980, o ambiente coletivo já era bastante distinto daquele vivenciado nas décadas anteriores, com uma larga mobilização política e cultural por parte dos movimentos sociais, o que contagiava a sociedade e as massas populares. Por outro lado, a classe dominante, unida pela ameaça que essa mobilização social poderia significar para as estruturas de poder historicamente arraigadas, estava dividida em relação a posicionamentos estratégicos, como a relação com os militares e a forma e o cronograma de transição.

Emersa deste ambiente, ainda marcado por uma grave crise econômica que demandava mudanças significativas na condução do país, foi instituída a Assembleia Nacional Constituinte. Na avaliação de Plínio de Arruda Sampaio (2009), se, por um lado, a classe dominante não tinha nenhum tipo de organização capaz de definir os rumos da recomposição do poder político, por outro lado, os movimentos populares não tinham experiência, e mesmo as condições necessárias, para promover uma democratização radical almejada.

A Constituinte durou de fevereiro de 1987 a setembro de 1988 e, permeada por essas disputas, aprovou um novo texto constitucional que refletia os avanços e retrocessos possíveis nessa dinâmica democrática.

O resultado destes embates foi um texto constitucional híbrido, fruto de um “acordão” entre as forças conservadoras e progressistas. O Centrão alcançou um nível de organicidade fluido e incapaz de rever a totalidade das definições já acumuladas. Enquanto isso, a esquerda não teve forças para impedir algumas alterações e avaliou que um acordo seria a forma de garantir, ao menos parcialmente, a aprovação das medidas que propuseram. (BRETTAS, 2020, p. 153).

No que se refere à lógica de atendimento das necessidades humanas básicas, a chamada Constituição Cidadã representou, verdadeiramente, uma virada de chave. Se, antes, o atendimento destas era considerado pela perspectiva do auxílio e da assistência, depois de 1988, passou-se a considerar a partir da perspectiva da garantia de direitos. De fato, o texto constitucional apresentou uma perspectiva inovadora no que se refere à atuação do Estado em relação aos direitos básicos.

A implementação dessa nova perspectiva, contudo, foi atropelada pela adesão ao projeto neoliberal. Até hoje essa implementação ainda está muito aquém daquela vislumbrada em 1988, o que não tira o mérito da conquista social que ela representou, e até hoje representa – ainda mais porque, sem essas conquistas, é possível que o estrago e as consequências decorrentes do movimento de desmonte neoliberal fossem ainda maiores e mais graves (SAMPAIO, 2009).

Ainda que seja necessário reverenciar as conquistas dos movimentos populares, elas não foram suficientes para modificar as estruturas do capitalismo dependente brasileiro. Assim, os setores conservadores da classe dominante se mantiveram no poder e puderam emplacar o projeto neoliberal, já disseminado globalmente, também no contexto brasileiro. Este movimento conteve as possibilidades de realização daquelas conquistas e se refletiram, nos anos que se sucederam a promulgação da Constituição, na forma como os direitos sociais foram garantidos. Isso inclui a educação.

Ao mesmo tempo em que se realizavam discussões para a elaboração da nova Constituição, também estavam sendo feitos importantes debates para uma nova legislação que garantisse ao sistema educacional brasileiro fundamentos, estruturas e normatizações embasados nos valores da redemocratização. Este momento foi igualmente importante para ressaltar a contraposição existente entre diferentes projetos e visões acerca da educação brasileira.

O confronto entre dois projetos, especificamente, esteve no centro do debate também no processo de elaboração da nova LDB, tendo como atores centrais o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), do lado progressista, popular e democrático e, do outro lado, entidades representantes dos interesses privados, tanto empresariais quanto confessionais. Nas palavras de Maria da Graça Bollmann e Letícia Aguiar (2016, p. 409-410):

Os projetos de educação em disputa na discussão e elaboração de uma nova LDB, nas décadas de 1980 e 1990, apresentavam diferentes concepções de mundo, homem, sociedade, Estado e educação e o seu vínculo com o projeto societário. Nesse contexto, colocavam-se de um lado forças sociais progressistas, populares e democráticas da sociedade civil, compostas por entidades, em especial o FNDEP, defensoras de uma educação pública, universal, gratuita e de qualidade para todos - necessária à construção de uma sociedade democrática, socialmente justa; de outro, forças liberal-conservadoras que impõem um projeto educacional neoliberal, privatista e flexível para atender às demandas da sociabilidade capitalista.

O FNDEP foi criado em 1986, na IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), organizada pela Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd) e pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), com o objetivo discutir a educação no contexto da Constituinte, e assumiu importante espaço de representação e mobilização da comunidade educacional.

A Conferência elaborou um documento final, a Carta de Goiânia<sup>36</sup>, em que foram apresentados princípios para a educação nacional que, de acordo com o posicionamento do Fórum, deveriam ser contemplados pela Constituição. A partir da Carta, as entidades que faziam parte do FNDEP<sup>37</sup> passaram a estimular o debate nacional.

No início de 1988, o professor Dermeval Saviani publica uma proposta de legislação na revista da Ande buscando contribuir com o diálogo a partir de uma perspectiva democrático-popular para uma nova LDB. Esta proposta, na íntegra e acrescida de 12 artigos, foi apresentada ao Congresso Nacional como Projeto de Lei nº 1.258-A, de 1988, pelo deputado federal Otávio Elísio – PSDB/MG (SAVIANI, 2019).

O Projeto foi profundamente debatido e disputado na Câmara dos Deputados até chegar primeiro ao Substitutivo Jorge Hage, que já incorporava as contribuições de 13

<sup>36</sup> Disponível em:

<http://www.gpege.org.br/ArquivosUpload/1/file/Carta%20de%20Goi%C3%A2nia%202%20a%205%20de%20Setembro%20de%201986.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

<sup>37</sup> “A composição inicial reunia duas organizações gerais de classe (CUT/CGT), uma representação de categoria profissional (OAB), seis acadêmicas (ANPEd/SBPC/SEAE/Cedes/ANDE/ANPAE), quatro entidades de trabalhadores profissionais da área de educação (ANDES/CPB/FENOE/FASUBRA) e duas entidades do movimento estudantil (UNE e UBES).” O fórum foi oficialmente lançado em Brasília, em 9 de abril de 1987, na Campanha Nacional em Defesa da Escola Pública e Gratuita, tendo sido denominado, inicialmente, de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (LEHER, 2010, p. 33). Ao longo do tempo, outras foram se somando a estas, chegando a quase 30 entidades no âmbito nacional (SAVIANI, 2019).

projetos parlamentares e as audiências realizadas até 1990 e, finalmente, à forma do PL nº 1.258-C. Esta última forma foi aprovada pela Casa em maio de 1993 e enviada ao Senado, onde passou a ser identificada como PLC nº 101. Em pouco menos de dois anos, o Projeto recebeu o parecer e substitutivo do Senador Cid Sabóia (PMDB/CE), sendo aprovado pela Comissão de Educação e encaminhado ao Plenário do Senado em 12 de dezembro de 1994.

Entre novembro de 1988, com a apresentação do projeto de lei depois de feitos os ajustes para se adequar ao novo texto constitucional, e março de 1995, o projeto foi amplamente discutido por meio de audiências públicas com entidades representativas da sociedade e diferentes instituições, recebeu uma série de emendas, tramitou nas várias comissões nas duas casas do Legislativo, passando pelas mãos de diversos relatores. Na avaliação de Bollmann e Aguiar (2016, p. 415), “a nova lei inaugurou um processo democrático sem precedentes na história da tramitação de um projeto de educação no Brasil”.

Diferentemente de como eram formuladas as legislações educacionais até então, com os projetos partindo de iniciativas do Poder Executivo por intermédio do MEC, o exercício de elaboração do Projeto de Lei da Câmara pareceu comprovar a possibilidade da prática democrática na elaboração de leis, colocando no centro do debate os diferentes projetos para a educação no país. Nas palavras de Iria Brzezinski (2010, p. 190):

O cenário da tramitação da LDB/1996 revelou o campo de disputa ideológica entre o público e o privado, tendo como foco a relação conflitante entre a defesa da escola pública, laica, gratuita para todos e de qualidade socialmente referenciada em todos os níveis de escolarização, e o ensino privado, administrado pelos empresários que não encontraram obstáculos da sociedade política para transformar em mercadoria o direito à educação preceituado na Constituição de 1988.

Foram mais de sete anos, três mudanças de legislatura no Congresso, quatro Presidentes da República e sete Ministros da Educação, em um contexto de importantes mudanças na correlação de forças políticas, que tiveram relevante parte no longo e disputado percurso até a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (SAVIANI, 2019).

Paralelamente à tramitação do PL da Câmara, o então senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ) conseguiu retomar um projeto de sua autoria, junto aos senadores Marco Maciel (PFL/PE) e Maurício Correa (PDT/MG), que havia sido submetido à Comissão de Educação do Senado, em maio de 1992 e, apesar das manobras de seu autor<sup>38</sup>, rejeitado pelos parlamentares em fevereiro de 1993.

---

<sup>38</sup> Enquanto o projeto da Câmara seguia sua tramitação transitando entre Comissões da casa, em fevereiro de 1993, Darcy Ribeiro aproveitou-se de um novo Regimento Interno do Senado, segundo o qual as decisões das Comissões seriam automaticamente consideradas decisões do Senado, ou seja, se aprovado na Comissão de Educação, seu projeto iria diretamente para a casa revisora. Buscando acelerar esse processo, o Senador

O contexto de elaboração desse PL do Senado envolveu um Ministro da Educação aberta e ativamente contrário ao projeto da Câmara dos Deputados, José Goldenberg, e uma aproximação do PDT com o governo Collor. O projeto foi resultado de um acordo feito entre PDT, MEC e o “Bloco Parlamentar” encabeçado pelo líder do governo Collor na Câmara, Eraldo Tinoco (PFL/BA), e formado por deputados do PFL, PRN, PSC e PMN que buscavam embargar a tramitação do projeto na Câmara. Para sua elaboração, o Senador contou com assessoria do primeiro escalão do MEC (SAVIANI, 2019).

No início de 1995, com a nova Legislatura no Congresso e posse do novo governo, assume Paulo Renato Souza a gestão do MEC e traz de volta à mesma posição boa parte do primeiro escalão do Ministério de Collor.

Mais adiante, retomo a gestão de Paulo Renato à frente do MEC, por ora, é importante ressaltar que, desde o princípio, o governo se posicionou contrário ao substitutivo do Senador Cid Sabóia ao PL da Câmara em tramitação no Senado. Assim, ainda em fevereiro, apresentou por meio do Senador Beni Veras (PSDB/CE) requerimento para que o projeto voltasse à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na qual o próprio Darcy Ribeiro foi indicado relator do projeto (SAVIANI, 2019).

Responsável pela análise, o Senador Ribeiro apresenta no final de março um parecer, frágil e questionável<sup>39</sup>, e um substitutivo próprio, com estrutura baseada em seu primeiro projeto.

---

conseguiu articular a inesperada votação de seu Projeto em reunião da Comissão no dia 2 de fevereiro, ocasião em que foi aprovado com apenas três votos contrários, dos Senadores João Calmon (PMDB/ES), Wilson Martins (PMDB/MS) e Eva Blay (PMDB/SP). O primeiro liderou um movimento que conseguiu coletar a assinatura de mais de 30% dos membros da casa, mais de três vezes do que o necessário, para requerer que a matéria fosse apreciada em Plenário. Em resposta, Darcy coletou mais de 50 assinaturas com um pedido de urgência para que seu Projeto fosse levado ao Plenário. Nas vésperas do carnaval e no mesmo dia da votação em primeiro turno do ajuste fiscal, Darcy foi defender seu pedido de urgência na tribuna, mas o Senador Jarbas Passarinho (PDS/PA) levantou questão de ordem, aceita pela presidência do Senado, argumentando que o Projeto Darcy Ribeiro, PL nº 67/1992, não estava na pauta da convocação para a reunião do dia 2 de fevereiro e, portanto, o Senado não poderia ter deliberado sobre ele. Com isso, o projeto retornou à Comissão de Educação, de onde seria resgatado dois anos depois (SAVIANI, 2019).

<sup>39</sup> No parecer apresentado em 21 de março de 1995, o senador Ribeiro alegou inconstitucionalidades tanto no projeto da Câmara quanto no substitutivo do senador Cid Sabóia, se referindo aos dispositivos que tratavam da extinção do Conselho Federal de Educação e da criação do Conselho Nacional de Educação, alegando que seria esta uma atribuição constitucional do Presidente da República. Não há consenso sobre a inconstitucionalidade do dispositivo, mesmo entre os deputados contrários à proposta que julgaram a matéria na Comissão de Constituição e Justiça na Câmara em 1991. “Por sua vez Darcy Ribeiro e o MEC, entendendo que numa democracia representativa a participação dos cidadãos nas decisões se limita à escolha dos governantes aos quais é delegada a prerrogativa de tomar e implementar as decisões, viram no Conselho Nacional de Educação, nos termos definidos pelo projeto, um cerceamento à liberdade de ação do Executivo; ato contínuo, flagraram a sua inconstitucionalidade”(SAVIANI, 2019, n.p.). Com isso, foram considerados inaproveitáveis tanto o projeto da Câmara quanto o substitutivo do Senado, e o senador Darcy Ribeiro apresenta seu próprio substitutivo junto ao parecer.

Diante de uma certa comoção que se seguiu à inteira mudança de rumo a que fora conduzido o projeto de LDB, o senador Ribeiro foi apresentando sucessivas versões de seu substitutivo incorporando emendas que atenuassem de algum modo as resistências e o mal-estar provocados pela estratégia acionada que ficou conhecida como “manobra regimental”. (SAVIANI, 2019, n.p.).

“Mais centralizador que as leis do período militar” (APRESENTAÇÃO: LDB – O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO, 1995) e alinhado às políticas governamentais, o projeto do então Senador foi sancionado sem vetos pelo Presidente da República às pressas nos últimos dias do ano de 1996: “surge no cenário o Projeto Darcy Ribeiro, contemplando os projetos do Planejamento Estratégico do Ministério da Educação (MEC) para 1995-1998, planejamento este que atende às Diretrizes internacionais para os países de terceiro mundo” (APRESENTAÇÃO: LDB – O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO, 1995, p. 106).

Na avaliação do FNDEP:

a nova LDB constituiu-se em uma “colcha de retalhos”, conformada às diretrizes do Banco Mundial, comum aos vários países latino-americanos, e representou a vitória de uma determinada concepção de Estado e de sociedade – a neoliberal –, o êxito de determinado projeto, radicalmente diferente daquele defendido pelos segmentos sociais democrático-populares representados pelo FNDEP. (BOLLMANN; AGUIAR, 2016, p. 424)

Se tínhamos dois projetos em disputa no momento de sua elaboração, com a aprovação da LDB começamos a observar a consolidação da visão neoliberal para a educação pública como projeto de Estado. Como colocado por Brzezinski (2010), as condições para os processos que têm levado a essas mudanças podem ser identificadas tanto no texto aprovado da LDB de 1996 quanto em seus desdobramentos.

A aprovação da LDB, assim, encerra o que chamei aqui de breve século XX brasileiro. Em um momento de intensa mobilização social e organização política, aprova-se, em menos de dez anos, dois textos legais que constituem as bases da educação neste início do século XXI. De fato, as condições para o novo século estavam postas e o processo que teve início com a Constituinte e se encerrou com a aprovação da LDB apontava os caminhos que seriam seguidos.

Em conformidade com as políticas de um governo que defendia um “Estado mínimo”, foi aprovada uma “legislação minimalista” para a educação (SAVIANI, 2019). Se as forças progressistas precisaram aceitar um “acordão” para garantir suas conquistas na Constituição Federal de 1988, também a LDB aprovada foi aquela possível dada as condições históricas que estavam postas. Na segunda parte deste capítulo busquei refletir sobre como o Estado provedor, presente nesses textos normativos, se transformou rapidamente em um Estado que

se exime de suas responsabilidades para assumir a posição de avaliador e regulador das políticas educacionais nesse início de século XXI.

## **2 Da filantropia à ação política em rede: empresariado e a educação no início do século XXI**

Nesta segunda parte do capítulo, apresento as mudanças que ocorreram na educação brasileira a partir do processo de aprofundamento neoliberal dos anos 1990 e o que está por trás do projeto de educação de um bloco no poder cada vez mais dominado pela burguesia associada ao capital financeiro. Como se vê, é esse projeto, consolidado ainda no governo FHC, que marca a educação do Brasil nesse início de século XXI.

Era parte da estratégia utilizada desde os anos 1970, por exemplo, por Thatcher e Reagan, mas também Pinochet na América Latina, a justificativa da redução do Estado em todas as áreas sociais e, especificamente, no que diz respeito à educação, argumentando-se que mesmo com altos investimentos, os resultados são pouco significativos. Seguindo essa lógica, mais do que investir, na realidade, é preciso regular, controlar e avaliar o processo para garantir que as políticas tenham *impacto*. Esse foi o argumento usado como justificativa para implementar uma série de reformas de cunho neoliberal, reformas essas que vão chegar no Brasil na década de 1990.

Essa estratégia vai ser característica do governo FHC, sustentado por uma aliança de centro-direita, e perpassa também a área da educação, com o MEC sob a coordenação de Paulo Renato Souza. Apesar da expansão das matrículas na etapa da educação básica, cujo ritmo se manteve com relativa estabilidade até o fim do governo FHC<sup>40</sup>, o objetivo central do governo foi o de frear o gasto público na área, ainda que apresentado sob um discurso de melhoria dos resultados.

Nesse terreno, o solo é fértil para iniciativas que prometem entregar tais resultados prescindindo do aumento nos investimentos. O discurso da eficiência privada, portanto, é a tônica que orienta as políticas educacionais do MEC de Paulo Renato. Faz sentido, seguindo essa lógica, entregar a educação e as políticas educacionais para mãos “técnicas”,

---

<sup>40</sup> De fato, a partir de 1999, tem início o processo de redução do número de matrículas no Ensino Fundamental. Contudo, considerando o crescimento que se mantém nas matrículas do Ensino Médio até 2004, no total, o movimento ainda é de expansão até o ano de 2002. Fonte: Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Disponíveis em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 20 abr. 2023.

supostamente neutras e especializadas, em detrimento das educadoras, para que ofereçam as soluções que interessavam ao governo.

Além disso, o governo FHC implementa uma série de mudanças na estrutura jurídico-institucional, por meio de sua Reforma Administrativa do Estado, que permitem a transferência de responsabilidades da oferta de serviços, antes resguardados sob a responsabilidade do Estado, para o setor privado. Sob o pretexto da “responsabilidade social compartilhada” e a partir do estabelecimento de “redes de governança”, ao final dos oito anos, a separação entre um e outro setor já não é mais tão nítida.

Convém notar, entretanto, que as mudanças trazidas pelo governo FHC não apenas foram continuadas, mas aprofundadas pelos governos Lula (2003-2010), permitindo uma maior imbricação e ingerência do setor privado, e em especial do empresariado, nas políticas públicas de educação. Se, em um momento anterior, a participação desses grupos se dava por trás de uma máscara “filantrópica” – que carregava uma estratégia de domínio de mercado, ainda muito incipiente, com algum foco na venda de materiais didáticos e escolares – a virada de século marca um novo momento dessa atuação.

Pautados cada vez mais por uma ideia de “corresponsabilidade”, as organizações empresariais vão consolidar o discurso de “investimento social” e “filantropia empresarial”, sustentadas pelas mudanças normativas que são aprovadas neste período. Tais mudanças operam de modo a agravar o embaçamento dos limites entre o público e o privado na administração pública.

Historicamente envolvidos na política, a partir das eleições de 2002, o empresariado avança sobre o controle das políticas educacionais. Se, até então, os governos de antemão já representavam seus projetos, com a eleição do PT, eles foram impelidos a garantir que seus interesses prevalecessem enquanto prioridades na agenda pública. De fato, os representantes da fração empresarial-financeira, hegemônica no bloco no poder neste começo de século, passam a participar diretamente, por meio de institutos e fundações a eles associados, no cotidiano da política educacional.

Entre estas instituições, uma fundação que surge justamente nesse contexto e que, de certa forma, assume a dianteira desse processo é a Fundação Lemann. Por essa razão, a partir da segunda seção desta parte do capítulo, parto da análise dessa Fundação, como caso emblemático, para pensar a atuação empresarial sobre a educação neste novo momento histórico. Não pretendo esgotar a investigação sobre a Fundação, tampouco me restringir à sua análise. De fato, me interessa mais, aqui, ilustrar as redes que vão sendo construídas a partir dessa atuação.

Ao longo de toda essa segunda parte do capítulo, me utilizo de relatórios de alguns desses institutos e fundações empresariais, inclusive da Fundação Lemann, para orientar minha análise sobre suas atuações. O faço, contudo, tendo em vista que os relatórios divulgados por essas instituições são, mais do que instrumentos de transparência e publicização de suas ações, ferramentas de propaganda delas mesmas. Por essa razão, uso os relatórios como ponto de partida, mas não me limito a eles, tentando sempre que possível, dialogar com outras fontes de informação.

Nos primeiros anos de atuação, especificamente entre 2002 e 2010, a Fundação Lemann acolhe Paulo Renato Souza em seu Conselho e parece incorporar muito de sua visão em relação à educação para a definição de seu campo de ação e estratégias. É relevante mencionar que não é apenas a ausência de Paulo Renato no Conselho, em decorrência de seu falecimento, que muda entre 2010 e 2011. De acordo com a pesquisa de Adriana Medeiros Farias (2021, p. 748):

A JP Lemann Foundation é organização social, de propriedade de Jorge Paulo Lemann e família. [...] Criada sob o estatuto de Berna, em dezembro de 2001, inscrita pelo artigo nº 80 do Código Civil Suíço, com sede em Zurich, localizada no endereço do escritório de advocacia, Nobel & Hug, em Rechtsanwälte. Conforme os registros no país de origem, o nome foi alterado em 2007, para Lemann Foundation. No Brasil, a organização suíça, atou, entre 2002 e 2010, conforme os relatórios anuais e o termo de convênio entre a Lemann Foundation e a prefeitura de São José dos Campos/São Paulo. Em 2011, outra organização é institucionalizada no Brasil, por meio do cadastro ao CNPJ, com natureza jurídica, associação privada, sem fins lucrativos, com sede em Pinheiros, São Paulo, com o nome de Instituto Lemann. Tanto a Fundação quanto o Instituto mantêm os registros atualizados em 2020, respectivamente na Suíça (LEMANN FOUNDATION, [2018a]) e no Brasil, sendo que no território nacional é o Instituto Lemann, a organização social que formaliza os acordos com o poder público, conforme demonstra o termo de cooperação entre o Instituto Lemann e, novamente, a prefeitura de São José dos Campos [...]. Do ponto de vista do controle social é a natureza jurídica da organização e o registro do seu estatuto social no país que balizam a prestação de contas aos aparelhos administrativos do Estado.

Ainda que se trate de duas organizações com origem territorial e registros distintos, usarei o nome Fundação Lemann, sem discriminação, para tratar da atuação desse grupo desde o início dos anos 2000. Em todo caso, corroboro com a observação da autora quando pontua que:

A diferenciação entre as organizações sugere tática para blindagem jurídico-administrativa proveniente das transações comerciais realizadas no território brasileiro por JP Lemann e família entre a organização suíça, Lemann Foundation, e o Instituto Lemann, responsável pelos acordos com o poder público. (FARIAS, 2021, p. 748).

Com isso em vista, contudo, passa a ter novo sentido a observação de que, se nos dez primeiros anos de atuação da Fundação sua equipe se manteve relativamente estável, formada

por menos de dez pessoas, incluindo os membros de seu Conselho, a partir de 2011 ela vai rapidamente crescer, chegando, em 2019, com 109 pessoas.

Como apresento na terceira seção desta parte do capítulo, o ano de 2011 parece ser de fato um ponto de virada na atuação dessa Fundação. Até este ano, seu “portfólio” se dividia, basicamente, entre ações de formação voltada para a gestão escolar, de um lado, e programas de bolsas, de outro. Este último bloco de ações estão associadas ao trabalho realizado, desde 1991, por Jorge Paulo Lemann e seus sócios por meio da Fundação Estudar.

A partir de 2011, a área da formação vai focar o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento de plataformas digitais e de conteúdo. Além dessas, ainda serão organizados eventos e seminários para mobilização e formação de atores relevantes, bem como para a produção e disseminação de sua visão de educação.

Por outro lado, a área de bolsas será expandida para uma perspectiva de formação de “líderes” e, mais ainda, de uma *rede* de líderes para atuação no setor público brasileiro. Como definem Silvana Souza e Maria Raquel Caetano (2019, p. 86, grifos das autoras):

Uma rede é uma *estrutura* constituída por *pessoas* ou *organizações*, ligadas por um ou diversos vínculos, identidades, valores e/ou objetivos. Essas pessoas ou organizações estabelecem interações, possibilitando relacionamentos e trocas entre os participantes. Sendo assim, redes são relações sociais estabelecidas a partir de uma identidade.

De fato, a Fundação Lemann não é a única instituição que se volta para esse tipo de atuação. Inconformados com os resultados das eleições de 2010, o grupo de empresários que fez parte da chapa de Marina Silva para a presidência da República se organiza com a perspectiva de formação de quadros para uma atuação mais direta por meio da política eleitoral.

Sob a liderança de Guilherme Leal, da Natura Cosméticos, e Neca Setúbal, do conglomerado Itaú-Unibanco, em 2012, é lançada a RAPS. Faz parte da retórica que sustenta a ideia da RAPS a noção de que existe uma necessidade, por parte da população brasileira, de renovação política no país e que os empresários e o setor privado, de maneira geral, precisam assumir a dianteira deste processo, pela responsabilidade que eles consideram ter diante da nação.

A iniciativa da RAPS, que conta com o apoio da Fundação Lemann desde os primeiros anos, tem como objetivo a identificação de “líderes” para atuação na política. Não apenas eles apoiam a formação e candidaturas dessas lideranças, como também fazem a formação de lideranças que já estão na política e apoiam os mandatos de seus líderes. A partir desses processos de formação, a RAPS estabelece a sua própria rede de líderes.

Além das redes de lideranças, também se desenvolvem as redes interinstitucionais, ou *coalizões*. Isto é, muitos desses institutos e fundações empresariais passam a atuar cada vez mais de forma conjunta, ainda que em iniciativas pontuais. A partir daí, o número de combinações possíveis cresce exponencialmente. Essas coalizões empresariais, que podem ser mais ou menos duradouras, têm como uma das consequências o surgimento de inúmeras outras, novas, instituições que também atuam na educação.

Essas novas instituições, que possuem CNPJs próprios e distintos, por surgirem em um processo de “terceirização” da atuação dos institutos e fundações originais – normalmente associadas a empresários, banqueiros e suas famílias – aparentam se afastar ainda mais desses grupos. Contudo, não escondem o fato de que são apoiadas por esses atores cujos interesses são bastante claros e específicos.

Nesse cenário, a Fundação Lemann vem atuando de forma bastante próxima e interligada com os institutos associados aos empresários fundadores da RAPS, a saber, o Instituto Natura, Instituto Itaú Social e o Itaú BBA que, mais recentemente, no bojo das reformas educacionais do governo Temer, vem se transformando em Itaú Educação e Trabalho. Todos esses, junto com uma série de outros atores interessados, têm atuado conjuntamente para impactar as políticas educacionais.

Uma coalizão cuja atuação revela uma série de características dessa nova forma de participação política empresarial é o Movimento pela Base Nacional Comum (MPBC)<sup>41</sup>, cujo Conselho Deliberativo é composto, além das Fundações Maria Cecília Souto Vidigal e Telefônica Vivo, pelo Instituto Natura, Instituto Unibanco, Itaú Educação e Trabalho e pela Fundação Lemann. Entre estratégias de cooptação de lideranças e indicação de seus representantes para posições-chave, efetivamente a mobilização realizada por essa coalizão foi capaz de definir quando, como e qual reforma curricular, projeto que faz parte da agenda empresarial para a educação, tramitaria e seria aprovada.

Em menor escala, esse trabalho vem sendo desenvolvido em outras frentes. De fato, a atuação dessas coalizões dá conta de duas dimensões: uma político-institucional, em que elas funcionam como *think tanks*<sup>42</sup>, focados em construir consensos para influenciar a política

---

<sup>41</sup> Coalizão formada em 2013, composta por representantes empresariais, fundações privadas, representantes dos governos municipais, estaduais e federal, além de pesquisadores e outras associações.

<sup>42</sup> Conforme Liriam Sponholz (2008, p. 601-602), o termo “surgiu durante a Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos, como uma analogia a um lugar de onde as conversas não podem ser interceptadas (*tank*) e nos quais experts civis e militares traçam estratégias militares e planos de invasão (*think*)”. De fato, a experiência dos *think tanks* variou tanto ao longo do tempo, como também no espaço, sendo, por exemplo, possível demarcar relevantes diferenças entre a organização e a atuação dos *think tanks* europeus daqueles com origem na América do Norte. O termo aqui utilizado identifica a experiência brasileira com aquela observada nas últimas décadas nos Estados Unidos, onde essas instituições são majoritariamente organizações

pública; e outra político-operacional, em que são estabelecidas parcerias com os governos nacional e subnacionais para a divulgação e implementação de projetos e ações por meio do poder público.

Essa faceta da atuação do setor empresarial não aparece tão clara, ou pelo menos de forma direta ou explícita, nos relatórios da Fundação Lemann. Isso porque são ações executadas pelos institutos “terceirizados”, criados para trabalharem de forma especializada, e estes, nos relatórios, são apresentados entre os demais parceiros, como outras instituições privadas e públicas.

Por fim, destaco como consequência dessa imbricada relação entre líderes e organizações interessadas, o fenômeno melhor observado nas eleições de 2018, quando uma série de representantes dessas redes de lideranças foram eleitas não apenas para cargos nos governos estaduais, mas também para posições estratégicas no governo federal. Da mesma forma como as relações entre as pessoas e as instituições aqui apresentadas são bastante próximas e muitas vezes turvas, essa rede de relações não se limita ao que apresento aqui.

De fato, é possível identificar não apenas intersecções entre os líderes da Fundação Estudar, da Fundação Lemann e da RAPS, mas entre estes e uma série de outras organizações e movimentos, também empenhados na formação política de novos quadros, visando o que chamam de uma “nova política”.

Cabe reforçar que o que trato nesta segunda parte do capítulo diz respeito a um pequeno recorte da atuação da classe dominante sobre a política educacional no Brasil hoje. Nem de longe pretende dar conta de toda a teia de relações pessoais e institucionais que estão por trás e, de certa forma, moldam essas dinâmicas políticas. Contudo, a partir desta análise, podemos descortinar um pouco dos processos que estão por trás dessas novas atuações. Assim, é possível observar, a partir da análise da trajetória da Fundação Lemann e de suas relações, uma nova forma pela qual o trabalho do setor empresarial tem se articulado.

---

ligadas à elite e a seus intelectuais, muitas vezes associadas a fundações familiares, empresários, políticos e doadores interessados. Identificam-se com grupos liberais e conservadores e atuam com a elaboração de publicações com análises e estudos voltada para busca de soluções para os problemas das políticas públicas. Apesar disso, identificam seu trabalho menos como pesquisa, ainda que possam se associar a universidades e institutos de pesquisa, e mais como *advocacy*. Nesse sentido, parte relevante da atuação desses grupos diz respeito à estratégia de promoção, divulgação e visibilidade de suas agendas, no tempo certo para pautar a discussão pública. É estratégico, portanto, sua associação com os principais meios de comunicação. Por fim, ressalta-se a forma de atuação “de cima para baixo”, com estratégias cada vez mais agressivas, com a intenção central de influenciar as políticas públicas (THUNERT, 2003).

## 2.1 FHC e a consolidação da lógica privada na administração pública

Como mencionado acima e discutido também no primeiro capítulo, o receituário neoliberal, expresso em sua melhor forma na “revolução conservadora” de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Regan, nos Estados Unidos, vinha desde a década de 1970 orientando os países de economias centrais na implementação de políticas estruturadas sobre as bases da liberalização, desregulamentação e privatização (CHESNAIS, 1998; CHESNAIS, 2005). Esse processo se espalhou pelo mundo, “fazendo uso de uma dialética combinação entre coerção e consenso, ora com peso maior em um, ora em outro – a depender da correlação de forças de cada país” (BRETTAS, 2020, p. 158).

No Brasil, esse debate ganha ainda mais força depois da aprovação da Constituição. O discurso neoliberal, que girava em torno da redução do Estado, vai se centrar justamente na necessidade de revisão dos direitos sociais, seguindo sentido oposto às conquistas asseguradas no novo texto constitucional. Sob o pretexto de organização das finanças e estabilização econômica, argumenta-se que o Estado não seria capaz de arcar com os compromissos estabelecidos na Constituição.

As mudanças características dessa nova forma de organização capitalista são introduzidas com mais consistência no país já no início da década de 1990 e logo se entrelaçam com as raízes já desenvolvidas de nosso modelo dependente colonial. Atravessando todas as dimensões da vida social, esse novo modelo, via de regra, tem como resultado uma grande concentração de renda e riquezas nas mãos de uma pequena parcela da classe dominante.

Na verdade, como anota Chesnais (2005, p. 56-57), podemos afirmar que o objetivo mesmo do neoliberalismo “era recolocar o poder e a riqueza tão plenamente quanto possível nas mãos da fração superior das classes capitalistas e das instituições onde se concentra sua capacidade de ação”. Seguindo este entendimento, o autor conclui que o neoliberalismo, “é forçoso constatar, atingiu plenamente seus objetivos, pois ocorreu um grande salto na concentração da riqueza”.

Ao contrário dos preceitos apresentados no texto constitucional, por trás dessas medidas de desregulamentação, liberalização e privatização está o entendimento do campo social enquanto um espaço de individualidades e subjetividades, no qual as soluções devem ser customizadas e identificadas a partir dos desejos e preferências de cada um. Mais uma vez, aqui, as políticas sociais deixam de ser vistas pela perspectiva dos direitos básicos, que

garantem o atendimento das necessidades humanas básicas e, portanto, como uma questão de garantias coletivas, e retornam ao campo do auxílio residual.

As reformas implementadas nas economias centrais, contudo, não foram suficientes para recuperar as taxas de crescimento de décadas anteriores, o que levou a uma supervalorização da desregulamentação financeira como estratégia para a manutenção da ampliação da rentabilidade do capital. Esse movimento, por sua vez, tem como outra face o aprofundamento das relações de exploração da classe trabalhadora.

Na periferia e, especificamente, no Brasil, intensifica-se a superexploração do trabalho a partir de um movimento de adesão do bloco no poder ao neoliberalismo e se expressa na execução do mesmo pela classe reinante:

O avanço em direção às economias dependentes se deu por meio da incorporação das grandes burguesias destes países ao projeto neoliberal e pela imposição, por parte dos organismos multilaterais, de políticas de estabilização econômica que conduzissem às alterações necessárias. Estas políticas vieram sempre acompanhadas da intensificação dos fluxos financeiros em direção aos países dependentes e funcionaram como uma estratégia fundamental de apropriação da mais-valia ali extraída. (BRETTAS, 2020, p. 159).

Isso significou uma reconfiguração da organização dessas economias dependentes de modo a garantir a rentabilidade financeira e direcionamento de recursos do fundo público para o capital, com base na contenção de gastos sociais e em sucessivos ajustes fiscais justificados pelo aumento da dívida.

Como se vê, trata-se de um movimento do capital em nível global e, por essa razão, é possível afirmar que esse movimento chegou no Brasil de fora para dentro. Contudo, não significou uma simples reprodução de um modelo imposto verticalmente de fora. Pelo contrário, como colocado, a burguesia tem interesse nas reformas e vai realizá-las pautada nesses interesses e de acordo com as condições concretas da realidade brasileira.

Para sustentar essas reformas, foi necessário um Estado bastante robusto, não mínimo, como aparecia no discurso. Esse processo não é um simples resultado endógeno do movimento do capital. Nas palavras de Chesnais (2001, n.p.), os fundamentos desse processo “são tanto políticos como econômicos. É apenas na vulgata neoliberal que o Estado é ‘exterior’ ao ‘mercado’. É preciso recusar as representações que gostariam que a mundialização fosse um desenvolvimento natural”. O autor prossegue em sua reflexão:

Sem a ajuda ativa dos Estados, os FMN [os grupos industriais transnacionais ou firmas multinacionais] e os investidores financeiros institucionais não teriam chegado às posições de domínio que sustentam hoje e não se manteriam tão à vontade nessas posições. A grande liberdade de ação da qual eles gozam no plano doméstico e a mobilidade internacional quase completa que lhes foi dada,

necessitaram de inúmeras medidas legislativas e reguladoras de desmantelamento de instituições anteriores e de colocação no lugar das novas. (CHESNAIS, 2001, n.p.).

Dentro do projeto de dominação de classe neoliberal, o grande capital necessita diversificar sua atuação para buscar a ampliação de suas margens de lucratividade. Um dos caminhos encontrados nas economias dependentes, incluindo o Brasil, foram as estratégias de apropriação do fundo público, entre elas, por meio das políticas sociais. Nesse sentido, a administração pública, a máquina do Estado, está cada vez mais acomodada à lógica empresarial, por sua vez, a serviço dos interesses financeiros.

Para compreender como chegamos até aqui e, em particular, como essa atuação de rapina vem adentrando o campo da educação pública no Brasil, é preciso retomar algumas mudanças ocorridas nas estruturas do Estado brasileiro que ganham corpo desde o período imediatamente posterior à aprovação da Constituição de 1988.

Ao final do período ditatorial, o Brasil se encontrava em um cenário de inflação descontrolada. No governo de José Sarney, as reformas propostas vão entrar na pauta da política nacional em um contexto em que, por um lado, elas já faziam parte da agenda internacional e, por outro lado, via-se uma complexificação das demandas sociais por parte dos movimentos políticos e populares (LUZ, 2019).

Tratava-se do reflexo inicial do que viria a se consolidar enquanto uma reestruturação profunda das relações entre Estado e sociedade ao se privilegiar a forma de administração privada em diminuição da forma de administração das instituições públicas. De fato, o que se viu, a partir daí, foi uma série de medidas de caráter recessivo que, em maior ou menor medida, foram incapazes de dar conta da crise econômica que se vivia, mas que levaram a uma verdadeira reorganização no setor produtivo do país.

O curto governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), primeiro eleito por voto direto após o regime militar, retomou a agenda de reformas com os sucessivos Planos Collor, cunhados de “Brasil Novo”, visando a estabilização, que davam conta de uma abertura econômica, com a expansão das importações, juntamente com uma série de medidas recessivas. Embora essas medidas não tenham recebido respaldo da sociedade ou mesmo tenham sido capazes de controlar a inflação, elas foram eficientes no que diz respeito à abertura ao mercado externo, às privatizações e às desregulamentações.

O processo iniciado no governo de Fernando Collor de Mello, então, foi continuado e aprofundado nos governos seguintes, mas o enfrentamento à inflação apenas alcançou sucesso, de fato, com o Plano Real. Com a renúncia de Collor, em dezembro de 1992, Itamar Franco tocou as reformas até a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, muito

ancorado em cima do sucesso do Plano no que diz respeito à estabilização econômica e controle inflacionário, e o início de seu mandato no ano seguinte.

O Plano Real, além de garantir a estabilização monetária e a eleição de Fernando Henrique Cardoso, garantiu a legitimidade necessária para justificar as medidas de ajuste fiscal, ancoradas em argumentos centrados na responsabilização do gasto público. Assim, “o Plano Real consistiu em um instrumento a serviço de um projeto estratégico visando a uma nova inserção da economia brasileira, assentada no contexto de financeirização da economia mundial” (BRETTAS, 2020, p. 165).

Até a eleição de FHC, contudo, as reformas do início dos anos 1990 já vinham modificando a forma de tratar as políticas sociais principalmente em cima de três estratégias: a descentralização, a focalização e a privatização. Cabe ressaltar que essas propostas não eram exclusivas do Brasil, mas podem ser observadas como “constitutivas da agenda neoliberal de reformas dos programas sociais na América Latina” (DRAIBE, 1993, p. 94).

Indo mais adiante e seguindo a observação pontuada por Luz (2019), é possível identificar e necessário ressaltar a relação que existe entre a articulação das três estratégias com uma mudança na própria relação estabelecida entre o poder público, em todos os níveis, e os grupos e as organizações vinculados ao setor privado, com explícito favorecimento destes últimos não apenas econômica, mas também politicamente. Igualmente importante é perceber a forma como as estratégias neoliberais fagocitam bandeiras e demandas históricas que lhes são exógenas e as incorporam a partir do filtro da focalização e da seletividade.

Em termos de descentralização, quando olhamos para o caso da educação, podemos observar, desde o início da década de 1990, um marcado processo de municipalização do ensino fundamental. Esse processo se deu, em maior ou menor medida, conforme a capacidade de organização nas distintas unidades da federação, justificado pelo texto constitucional, ainda que este não defina em termos de exclusividade de um ou outro ente federado a responsabilidade de oferta de qualquer nível de ensino.

De fato, a descentralização foi demanda importante na Assembleia Constituinte. Em oposição à centralização autoritária, característica do período ditatorial, que colocava o Estado em uma posição de benfeitor frente a uma população carente de direitos. Os debates na abertura democrática tinham como horizonte uma maior participação popular e autonomia dos entes no processo de realização das políticas públicas.

Contudo, essa demanda foi subvertida durante seu processo de concretização, pois a autonomia político-administrativa foi colocada como refém da centralização financeira, em

nome das políticas macroeconômicas, e de gestão dos recursos públicos – conforme foi se consolidando ao longo da década de 1990 (SOUZA, 2015).

Nesse sentido, a descentralização tomou o rumo inverso àquele pretendido pelos constituintes, uma vez que os entes federados têm sua atuação limitada pelo controle de resultados e pela gestão financeira que ocorre de forma centralizada. Descolam-se, assim, as decisões político-democráticas daquelas na esfera econômico-administrativas, deixando estas últimas nas mãos de economistas e administradores, sob a falsa noção de neutralidade de um argumento “técnico”, em detrimento das discussões político-sociais.

Essa inversão – uma entre tantas, algumas das quais busco apontar até o fim deste capítulo – joga luz sobre dois aspectos que vão ser acentuados ao longo das décadas seguintes. Em primeiro lugar, e não à toa, pode ser observada uma mudança no perfil de formação das pessoas que vão assumir o Ministério da Educação: se, até os governos militares, os Ministros eram majoritariamente homens brancos formados em Direito ou Medicina, a partir da redemocratização, passam a ser formados, em sua maioria, em Economia ou Engenharia<sup>43</sup> (SOUZA, 2015).

De fato, desde os anos 1990, a política educacional passou a ser tratada como uma política econômica e, portanto, gerida por economistas. O que nos traz ao segundo aspecto constatado, que é a crescente importância dada às análises “técnicas”, tratando estas enquanto “neutras”, as quais passam a ser central para a orientação das políticas sociais. Valoriza-se, então, o trabalho de instituições externas ao Estado, que fazem as vezes de *think tanks* e que generosamente cedem seus “especialistas” enquanto “consultores” para definir as orientações das políticas públicas nos diferentes níveis da federação.

No governo FHC, o processo de descentralização vai se intensificar, não apenas pela via da municipalização da gestão educacional, mas também por meio da ampliação do financiamento direto para as escolas dentro de programas setorializados e do estímulo às parcerias com o setor privado (LUZ, 2019).

De fato, o governo FHC garantiu a estrutura jurídico-institucional necessária para a consolidação das reformas que vinham sendo encaminhadas desde os governos anteriores.

---

<sup>43</sup> Mais de 2,3 milhões de docentes atuam na etapa da educação básica em todo o país e 80% desse quantitativo são mulheres. Na etapa da educação superior, são 306.904 docentes vinculados a cursos dos quais 47% são mulheres. Fontes: INEP – Censo da Educação Básica 2022 e Censo da Educação Superior. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data>. Acesso em: 20 abr. 2023. Além das profissionais em sala de aula, é sabido que as profissões que dão suporte ao ambiente educacional são predominantemente femininas, tais como pedagogas, psicólogas, assistentes sociais, entre outras (VIANNA, 2013; YANNOULAS, 2013). Ainda assim, ao longo dos mais de 90 anos de história do MEC, apenas uma mulher assumiu o Ministério, a Ministra Esther de Figueiredo Ferraz, que ficou à frente da pasta entre agosto de 1982 e março de 1985.

Esse esqueleto legal foi central não apenas para a incorporação de mecanismos privados na administração pública, mas também para aproximar a interlocução entre o poder público e o setor privado na gestão pública (LUZ, 2019).

As diretrizes para essa mudança institucional estão desenhadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Nesse contexto, já no governo FHC, temos como um dos principais marcos do processo de aprofundamento neoliberal no Brasil, a Reforma de Estado, capitaneada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso e seu ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Orientada pelo PDRAE, no qual se alegava a necessidade de modernização do aparato estatal, considerando inadiáveis, entre outros pontos, as “reformas econômicas orientadas para o mercado” e “a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (BRASIL, 1995).

No que diz respeito às reformas econômicas, o processo de controle inflacionário teve como consequência a redução da rentabilidade dos bancos. Para se redimir desse pecado, o governo deu início a uma reestruturação do setor financeiro, além da ampliação da abertura externa, que deixou o país suscetível, por exemplo, às crises mexicana (dezembro de 1994), asiática (junho de 1997) e russa (agosto de 1998) – o que provocou uma fuga em massa de capitais além de um crescente déficit público (BRETTAS, 2020). E, a cada crise pela qual a economia passava, mais os cintos eram apertados.

Com o intuito de demonstrar credibilidade aos investidores internacionais, atraindo o investimento externo, e reverter o déficit, o governo tomava cada vez mais medidas de caráter recessivo. Tais medidas passavam não apenas pelas privatizações, mas também por significativos cortes nos gastos públicos e pela redução nos investimentos, além do aumento na carga tributária.

Tudo isso visava contribuir para uma reinserção mais competitiva do Brasil na economia mundial, por meio da estabilização econômica e da promoção de uma modernização na infraestrutura e no parque industrial do país. Buscava-se, além do equilíbrio das contas públicas, uma suposta racionalização do Estado para atrair investidores estrangeiros. Nesse processo, “as medidas adotadas contribuíram para o aprofundamento da concentração bancária, fortalecendo a atuação dos grandes grupos financeiros” (BRETTAS, 2020, p. 165-166).

De fato, a equipe do governo foi bastante habilidosa no uso do medo generalizado do retorno à inflação para justificar as reformas dos anos 1990 com base na suposta garantia da estabilidade econômica (BRETTAS, 2020). A lógica de responsabilização, controle fiscal,

responsabilidade financeira e gestão por resultados não se limitou à esfera econômica. Muito pelo contrário, ela foi a marca de todo o governo FHC.

Ao longo dos dois mandatos, uma série de medidas foram colocadas em prática justificadas em uma busca por maior agilidade e eficiência nos gastos do governo, entre elas a reforma administrativa. Esta foi levada a cabo pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) e incluía incentivos às parcerias público-privadas e às privatizações, bem como a introdução de critérios de avaliação e do uso de indicadores de desempenho. Em síntese, aprofundou-se “a diluição das fronteiras entre o público e o privado, em que, além de ficar cada vez mais difícil saber onde um termina e o outro começa, o primeiro vai adotando a mesma lógica de funcionamento do segundo” (BRETTAS, 2020, p. 169-170)

De viés explicitamente privatista, essas reformas ampliaram a participação de setores empresariais no Estado. O texto do PDRAE deixa claro seu entendimento acerca do papel do Estado e, entre as estratégias apresentadas de transição para a administração gerencial, encontra-se o que foi chamado de “publicização”, conforme explicitado no trecho a seguir:

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. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, [...] para realizar esses dois últimos objetivos [objetivos sociais de maior justiça e igualdade e objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento], que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram, entretanto, deixaram claro que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. [...] Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que, entretanto, 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. Chamaremos a esse processo de “publicização”. (BRASIL, 1995, p. 17-18)

A Reforma tinha como objetivo o compartilhamento da responsabilidade por serviços públicos com atores não estatais, estabelecendo a chamada “rede de governança”, tendo o Plano Diretor do governo FHC, com isso, estabelecido de um novo patamar de participação da iniciativa privada na esfera pública no Brasil.

Esse “setor público não estatal” estava associado à propriedade pública não estatal, por sua vez “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1995, p. 54).

De fato, como colocado acima, a “reforma gerencial” teve como um de seus principais pilares da descentralização das políticas públicas. Essa descentralização, contudo, foi acompanhada de uma centralização do controle de seus resultados, especialmente pela via do financiamento, visando garantir maior qualidade e produtividade ao setor público, seguindo a lógica de operação do setor privado.

A reforma administrativa, portanto, foi parte de uma mudança estrutural maior na organização e no funcionamento do aparelho do Estado (BEHRING, 2008). Esta última teve como base de sustentação a compreensão de que a crise econômica pela qual o Brasil havia passado tinha ocorrido por um desvio nas funções básicas do Estado, o que por sua vez teria levado a uma deterioração dos serviços públicos e causado uma crise de proporções ainda maior, uma crise no próprio Estado.

Como se vê, a reforma foi ainda mais profunda do que apenas as estruturas administrativas do Estado e permeou uma alteração no próprio sentido das políticas públicas ao longo dos oito anos de mandato de FHC – inclusive as políticas educacionais. Em relação a estas, isso significou uma reorganização no próprio Ministério da Educação, seguindo a mesma lógica de otimização do financiamento com base em um discurso de qualidade, competitividade, produtividade e eficiência.

Na subseção a seguir, enumero algumas das principais mudanças realizadas pelo do Ministério da Educação durante este período que, em seu conjunto, conformaram uma modificação substancial não apenas das políticas educacionais, mas do próprio entendimento e sentido da educação e do direito básico à educação no Brasil. Nesse período, também, a aproximação do setor privado em relação às políticas educacionais foi não apenas permitida, mas ativamente incentivada pelo governo federal. Esse foi, sem dúvida, um momento de acentuada inflexão para a educação no país, cujos desdobramentos e consequências podemos observar até hoje.

### *2.1.1 A Educação sob a batuta de Paulo Renato Souza: delegação, regulação e avaliação*

FHC teve como Ministro da Educação, ao longo de seus dois mandatos, o economista Paulo Renato Souza<sup>44</sup>. Como já mencionado na primeira parte deste capítulo, Paulo Renato

---

<sup>44</sup> Paulo Renato Souza se formou em Economia pela UFRGS, fez mestrado na Universidade do Chile e doutorado em Economia na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Foi um dos fundadores do PSDB e atuou como Secretário de Educação do Estado de São Paulo (1984-1986), no governo de Franco Montoro, e novamente entre 2009 e 2010, no governo de José Serra, de quem também foi aluno. Foi, ainda, professor e reitor da Unicamp (1987-1991), durante o governo de Orestes Quércia, e presidente da Companhia de

assumiu importante papel na articulação com Darcy Ribeiro para a aprovação da LDB de 1996. Segundo o próprio Ministro, ao assumir a função, era prioritário para ele derrubar o projeto da FNDEP, que vinha sendo discutido desde 1988, o qual considerava “um desastre” por refletir “apenas a visão e os interesses das corporações do segmento educacional” (SOUZA, 2005, p. 46).

O Ministro encabeçou e foi o responsável pelas mudanças ocorridas na educação ao longo dos oito anos de governo – o que ele mesmo chamou de “Revolução Gerenciada” (SOUZA, 2005). O MEC seguiu os mesmos passos orientados pela presidência da República, vestindo a camisa das reformas e incorporando também para a área educacional muito da lógica privada e empresarial, sendo responsável pela construção das estruturas que têm moldado o caminho da educação e, em especial, da educação pública no Brasil neste início de século XXI.

A mudança de paradigma que pode ser percebida no MEC sob o comando de Paulo Renato não é, contudo, original ou inovadora. De fato, Paulo Renato importa para o MEC uma controversa discussão que estava sendo realizada entre economistas estadunidenses sobre a relação entre o aumento do gasto público em educação, por exemplo, com a melhoria de salários ou a redução da proporção de estudantes por turma<sup>45</sup>, e a melhoria dos resultados educacionais (BURTLESS, 1996).

Ainda que alguns pesquisadores tenham identificado uma relação positiva entre os recursos direcionados para a área e os resultados alcançados por estudantes em exames de larga escala (GREENWALD; HEDGES; LAINE, 1996; HEDGE; GREENWALD, 1996), Paulo Renato parece orientar sua visão sobre as políticas educacionais baseado na corrente que afirma não existir uma relação forte ou sistemática entre os fatores em análise (HANUSHEK, 1996; HANUSHEK, 1997).

---

Processamento de Dados do Estado de São Paulo. Na década de 1970, foi especialista das Nações Unidas em questões de empregos e salários e Diretor Adjunto do Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe. Fez parte do Conselho Consultivo da Fundação Santillana e foi gerente de operações e vice-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington (1991-1994).

<sup>45</sup> O principal elemento do custo na área da educação é o gasto com salário docente. Nesse sentido, a melhor forma de baixar seu impacto no custo total é ampliar o número de alunos por sala de aula. Não à toa, o projeto de LDB costurado por Paulo Renato retirou a limitação que havia no art. 32 do Projeto Jorge Hage de alunos por turma nos diferentes níveis (20 alunos na creche, 25 na pré-escola e nas classes de alfabetização e 35 nas demais séries e níveis) (PINTO, 2002). A redação final (art. 25) deixou a cargo das “autoridades responsáveis” o alcance de uma relação adequada e deixou nas mãos dos sistemas de ensino o estabelecimento de parâmetros para o atendimento desse objetivo. Para baixar ainda mais o custo, outra importante estratégia é a adoção da educação na modalidade à distância, bastante incentivada por Paulo Renato e que ganhou força nos últimos anos. De fato, em conformidade com a lógica que defendia, o Ministério de Paulo Renato Souza advogava pela expansão das práticas de educação a distância por meio do estímulo ao uso de tecnologias como estratégias educacionais (SOUZA, 2005).

Um dos principais autores dessa vertente, Eric Hanushek, chegou a ser contratado pelo MEC, por meio da Universidade de Stanford, no projeto Fundescola, parceria estabelecida no âmbito de um dos acordos de empréstimo com o Banco Mundial firmados na gestão de Souza (PINTO, 2002). Hanushek defende, entre outras iniciativas, a política de premiação por resultados para docentes, argumentando que, sem incentivo financeiro, as professoras não teriam motivação para melhorar o aprendizado dos estudantes (HANUSHEK, 1996).

O debate, em si, apresenta uma série de limitações. Isso porque, de maneira geral, além de reduzirem o aprendizado aos resultados de testes padronizados, tende a desconsiderar todas as relações e dimensões externas que não podem ser inseridas nos modelos econômicos desenhados pelos autores. Não causa estranheza quando notamos que se trata de um debate sobre educação não apenas travado entre economistas, mas no qual apenas economistas são considerados (HEYNS, 1997).

De todo modo, parece estar em linha com a compreensão de Paulo Renato a noção de uma preponderância da leitura econômica para a orientação das políticas educacionais. Segundo essa perspectiva, incorporada pelo MEC, a estratégia não deve ser a simples expansão do gasto, mas a melhoria dele. Isto é, o governo deve voltar os seus esforços para as tarefas de regulação dos processos e avaliação dos resultados visando a focalização do uso dos recursos públicos.

Dentro do contexto maior da reforma geral do Estado, essa estratégia se traduziu, mais do que na melhoria do uso dos recursos públicos, na realidade, na restrição mesmo desse uso, especialmente no caso das políticas sociais. De modo a permitir que uma maior parcela desses recursos fosse direcionada aos serviços da dívida, os gastos sociais foram os primeiros a sentir o impacto dos cortes. Para isso, faz sentido, também, que o Estado se isente de sua responsabilidade em relação à garantia dos direitos, permitindo que esta possa ser compartilhada, ou ainda, terceirizada.

Para atingir o objetivo de contenção dos gastos na área, foi criada uma série de estratégias em que, seguindo o padrão da reforma administrativa do governo federal, “os mecanismos de descentralização, delegação de competências e avaliação ocupavam um papel central” (SOUZA, 2005, p. 53). Paulo Renato tinha como um dos pilares de sua gestão a comunicação e a publicidade. Assim, desde o princípio, investiu na propaganda e na divulgação das ações do Ministério, ganhando popularidade entre os meios de comunicação de massa.

No que diz respeito ao uso de parcerias com organismos internacionais, como aquela que trouxe Hanushek como “consultor especialista” para o MEC, Paulo Renato (SOUZA,

2005, p. 63) reconhece que, ao longo de seus oito anos à frente do MEC, foi feito “um amplo uso do financiamento externo, especialmente do BID e do Banco Mundial”, ainda que este financiamento não tenha demonstrado eficácia proporcional ao montante mobilizado.

De fato, em seu conjunto, os acordos firmados com bancos multilaterais de desenvolvimento ao longo da década de 1990, além de terem sido desproporcionalmente direcionados para a amortização, juros e encargos da dívida externa, serviram muito mais como medidas sociais residuais para minimizar os efeitos colaterais das medidas macroeconômicas que impunham ao governo (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 1999).

Seguindo uma tendência internacional (LINDBLAD; PATTERSSON; POPKEWITZ, 2018), Paulo Renato implementa uma lógica de política pública, que se sustenta desde então, baseada na criação de modelos econométricos voltados para a focalização da política como via de contenção do gasto público e, neste caso especificamente, do gasto público com educação. Paulo Renato defendia, por um lado, a expansão da etapa da educação básica pública, mas queria, por outro lado, controlar a expansão do investimento.

Cabe pontuar que todas as ações desenvolvidas pelo Ministério eram definidas com base prática de construção de “consensos de gabinete”. Isto é, uma cúpula trabalhava a portas fechadas, muitas vezes com apoio de “consultores especialistas” em detrimento da escuta das comunidades escolares, orientando os direcionamentos das políticas educacionais do país (SOUZA, 2005). Tudo isso não deixa de ser uma forma de reprodução do modo de operar “pelo alto” das classes dominantes.

Outra característica importante dessa gestão foi o foco dado ao ensino fundamental. Este é um legado incorporado pelo Ministério de um movimento internacional do qual o Brasil já vinha participando desde o início da década. Em 1990, o país esteve presente na “Conferência Educação para Todos”, em Jomtien, na Tailândia, em que, entre outras ações, se inaugura uma política “de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino” (PINTO, 2002, p. 110).

Além de ir de encontro à noção de uma educação básica, integral e universal, quando coloca uma etapa em evidência em relação às demais, também se consagra, a partir dessa conferência, uma desresponsabilização sistemática do Estado em relação à garantia do direito básico à educação. Isso se faz em favor de uma “relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade” (PINTO, 2002, p. 110).

A “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, resultante desse encontro, ainda estabeleceu como principal meta (art. 3º) a universalização do acesso à educação básica a todas as crianças, jovens e adultos, garantindo-se a equidade na distribuição dos recursos e um padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 1993). Para atingir esses objetivos, os países signatários deveriam elaborar planos decenais de educação. Nesse contexto, surge a iniciativa do PNE, do qual trato no final desta subseção.

Meses antes da aprovação da LDB, o Poder Executivo deu mostras de sua capacidade de articulação no Congresso Nacional ao aprovar a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que criou, entre outras medidas, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Em dezembro do mesmo ano, quatro dias depois da aprovação da LDB, foi aprovada também a lei que regulamentava o Fundo, a Lei nº 9.424, “em um grande pacote natalino”<sup>46</sup> (PINTO, 2002, p. 114).

O Fundef representou uma importante iniciativa no que diz respeito à estruturação do financiamento dos anos iniciais da etapa da educação básica e teve significativo impacto no que se refere às discrepâncias que existiam entre as diferentes redes de cada estado, em especial no que diz respeito ao gasto por aluno. Contudo, essa equalização se deu a partir do rebaixamento dos parâmetros e das condições compartilhados por todas as redes educacionais.

Além disso, ao estabelecer o mecanismo de vinculação do repasse de parte da receita dos impostos ao número de estudantes matriculados no ensino fundamental regular, o Fundef foi bem-sucedido na estratégia de descentralização, característica da reforma do governo. De fato, José Marcelino relata, ainda em 2002, que este mecanismo:

desencadeou um processo, em ritmo raramente visto, de municipalização desse nível de ensino, em especial nas regiões mais pobres do país, de tal forma que, de um patamar histórico de 1/3 das matrículas do ensino fundamental público que vigorou até 1996, a rede municipal, hoje, já possui mais alunos do que a rede estadual (PINTO, 2002, p. 115).

Em síntese, criou-se uma nova institucionalidade para a estrutura de transferência de recursos, e esse novo modelo precipitou um processo de municipalização do ensino cujo ritmo impossibilitou o necessário planejamento prévio.

Em seu conjunto, o principal foco dessas mudanças estava em uma menor responsabilização do Poder Executivo no nível federal em relação às políticas educacionais,

---

<sup>46</sup> Para uma análise aprofundada do impacto dessas três grandes medidas tomadas durante o governo FHC – a saber, a LDB, o Fundef e o PNE – em especial no que diz respeito ao financiamento da educação, conferir José Marcelino de Rezende Pinto (2002).

ainda que garantindo o controle sobre elas por meio do financiamento. Contudo, a reforma não estaria completa se não pudesse, além de todos esses mecanismos processuais estabelecidos, apresentar resultados que sustentassem sua própria justificativa.

Nesse sentido, além das estratégias de regulação, controle dos gastos e descentralização pela via da “delegação de competências”, também foram parte marcante da gestão de Paulo Renato no MEC o desenho e a implementação de uma série de mecanismos de avaliação.

O Ministério de Paulo Renato foi responsável pela institucionalização do modelo de avaliações externas de larga escala, consolidado na forma do Sistema Nacional de Educação Básica (Saeb). O Saeb havia sido aplicado em 1990 e 1993, em caráter amostral, entre estudantes de ensino fundamental das escolas públicas. A partir de 1995, uma nova metodologia é utilizada, a Teoria da Resposta ao Item (TRI), garantindo aos testes mais precisão e controle, de modo que fosse possível comparar os resultados a partir da construção de uma série histórica.

As duas edições seguintes ainda vão ser experimentais, com a realização de pilotos, por exemplo, de avaliação de ciências humanas, em 1999. Em 2001, o Saeb se consolida com base na aplicação de testes apenas de língua portuguesa e matemática, já avaliando a 4ª e 8ª série do ensino fundamental e a 3ª série do ensino médio, ainda em formato amostral. O sistema ainda passa por significativas modificações e expansões nos governos seguintes.

Cabe pontuar que a prática das avaliações educacionais externas de larga escala já se consolidava em todo o mundo desde a segunda metade do século XX. A proposta de avaliações desse tipo chega ao Brasil ainda na década de 1980, mas vai ser consolidada a partir dos anos 1990 (HORTA NETO, 2010). Aqui, a prática se estabeleceu em nível nacional e foi, aos poucos, se difundindo pelos níveis subnacionais de estados e municípios em um duplo processo de difusão e homogeneização, com base no modelo do Saeb.

Não por acaso, em 2001, é fundado o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação na Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), por nomes como Manuel Palácios e Lina Kátia. O CAEd trabalha com o desenvolvimento de instrumentos e sistemas de avaliação e gestão da etapa da educação básica, em parceria com os três níveis da federação, tendo atuado em praticamente todos os estados do país<sup>47</sup>.

Importante ressaltar, ainda, que o tema das avaliações educacionais é um campo amplo e complexo, não sendo intuito desta tese entrar em seus meandros. De fato, as avaliações são

---

<sup>47</sup> Disponível em: <https://institucional.caeddigital.net/sobre.html>. Acesso em: 13 abr. 2023.

parte do processo educacional e devem envolver desde as relações de sala de aula até os processos de definição de políticas educacionais e estratégias governamentais visando o aperfeiçoamento institucional e a melhoria do processo de ensino-aprendizagem.

Contudo, parece fundamental explicitar o fato de que, longe dessa perspectiva, o modelo avaliativo que se impõe a partir da segunda metade da década de 1990 no Brasil é limitado às medições e apresentação de resultados em que estes “são usados pelo Estado como instrumento de regulação do trabalho realizado pela escola e seus profissionais” (HORTA NETO, 2013, p. 29).

Além do Saeb, também foi na duradoura passagem de Paulo Renato pelo MEC que foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), para a seleção de estudantes que visam o ingresso nas Instituições de Ensino Superior, e o Exame Nacional de Cursos, ou Provão, como ficou conhecido à época, para avaliação e creditação dos cursos do Ensino Superior (GOIS, 2018).

Ao longo desse período, Iza Locatelli estava à frente da diretoria responsável pelo Saeb e Maria Inês Fini da diretoria responsável pelo exame final do Ensino Médio, ambas sob a presidência de Maria Helena Guimarães Castro, também Secretária Executiva do MEC, entre outras funções que assumiu ao longo dos oito anos da gestão de Paulo Renato.

Por fim, mas não menos relevante, cabe destacar duas outras marcas da gestão Paulo Renato no Ministério da Educação. A primeira diz respeito ao PNE e a segunda se refere aos marcos normativos que passaram a conformar uma nova institucionalidade às parcerias público-privadas no setor educacional.

Em relação ao PNE, cabe destacar que todo o processo legislativo até a sua aprovação, muito representativo do governo FHC, se assemelha àquele descrito ainda na primeira parte deste capítulo sobre a LDB de 1996. O texto da LDB (art. 87) previa, no prazo de um ano após sua aprovação, o envio da União ao Congresso Nacional de um PNE com as diretrizes para os dez anos seguintes, em consonância com o que havia sido pactuado na Conferência de Jomtien.

Antes mesmo da aprovação do texto final da LDB, em julho de 1996, foi realizada o I Congresso Nacional de Educação (CONED), do qual se saiu com a tarefa de construção coletiva e democrática de um PNE (PINTO, 2002). Em novembro de 1997, foi realizado o II CONED, do qual resultou o “Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira”. Esse projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados pelo deputado federal Ivan Valente, então filiado ao PT de São Paulo, em 10 de fevereiro de 1998, tendo se tornado o PL nº 4.155/1998.

Paralelamente, o governo federal elaborava o seu projeto, “mais comprometida com a racionalidade administrativa ou com a implementação racional da política educacional do Ministério da Educação” (BEISIEGEL, 1999, p. 127), que foi enviado um dia depois da entrada do projeto do deputado Ivan Valente, recebendo a identificação de PL nº 4.173/1998. Já no mês seguinte, o projeto do governo federal foi apensado ao projeto do CONED, recebendo a indicação de relatoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB).

A partir daí, a estratégia do governo foi a mesma utilizada para a LDB: apresentação de um substitutivo que carregasse em sua estrutura e princípios gerais a sua própria proposta. Cabe destacar que a mobilização realizada pelo FNDEP e sua articulação com deputados comprometidos com a defesa da escola pública ainda foi capaz de incluir pontos de avanços ao projeto do governo.

Esses pontos, contudo, foram derrubados pelos vetos do Presidente da República, quando de sua aprovação pelo Congresso Nacional como Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. De maneira geral, “foram vetados todos os itens que implicassem um aporte adicional de recursos, por parte do governo federal, como se fosse possível atender o seu conjunto de metas sem a alteração dos valores atualmente gastos com o ensino no Brasil” (PINTO, 2002, p. 123). Em síntese, foi aprovado um plano que almejava o atingimento de numerosas metas ao mesmo tempo em que garantia poucos meios para tal.

No que diz respeito ao último ponto, a saber, as relações entre o setor público e o privado na educação, cabe ressaltar que já a Constituição Federal, em seu artigo 213, previa “a transferência de recursos públicos da educação para a iniciativa privada, tendo como destinatários as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas e para outras instituições por meio de bolsas de estudo” (BRASIL, 1988). Essa redação não deixa de formalizar uma continuidade em relação à política de filantropia que já vinha sendo promovida pelo poder público nos anos anteriores.

Além disso, ainda reforça as relações existentes entre o público e o privado na educação, uma vez que, ainda que a própria Constituição vincule os recursos públicos, ela não garante que estes sejam destinados apenas às instituições de educação pública (LUZ, 2019). Apesar disso, o texto foi mantido na LDB de 1996 (art. 77).

Como colocado no início desta seção, o governo FHC foi responsável pela construção do esqueleto jurídico-institucional que inaugurou um novo momento no que se refere à participação do setor privado na administração pública.

Assim, na sequência do PDRAE e da LDB de 1996, no caso do setor da educação, outras leis foram aprovadas, entre as quais destacam-se as chamadas Lei do Voluntariado (Lei

nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998), a Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998) e a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999), mais conhecida como Lei do Terceiro Setor (LUZ, 2019).

Com isso, o governo institucionalizou de vez as práticas de parcerias entre o poder público e as organizações do setor privado criando “uma estrutura jurídico-política para incentivar a interlocução com o setor privado na gestão das políticas” (LUZ, 2019, p. 77) – ou aquilo que Paulo Renato chamou de “uma nova etapa nas relações entre Estado e sociedade” (SOUZA, 2005, p. 69), em consonância com o Governo Federal, também na área da educação. Na avaliação de Luz:

A Lei das OSCIPs reorientou não somente o papel do Estado frente às organizações do setor privado, como também redefiniu o formato de muitas organizações da sociedade civil na sua relação com o Estado. Isto ocorreu na medida em que muitas organizações mudaram sua orientação jurídica e passaram a dirigir suas ações em função das novas exigências do Terceiro Setor. Com efeito, o chamado Terceiro Setor inclui, no universo das organizações sociais, as que não fazem parte diretamente do aparelho do Estado, como ONGs, associações, sindicatos, institutos, fundações, centros, voluntariado, organizações de empresários etc., mas que podem agir em parceria com o poder público desde que registradas como “organizações sem fins lucrativos”. Isto evidencia uma clara intenção do poder público de aumentar sua capacidade de *governança*, chamando para o próprio governo diferentes atores sociais, independentemente de grupos ou classes a que estejam vinculados, com fins de manter a legitimidade na gestão e na organização das políticas e das instituições do Estado. (2019, p. 78, grifos da autora)

Por abarcar instituições de natureza tão distintas, o termo “terceiro setor”, por um lado, acaba muitas vezes por esvaziar o debate na medida em que não adentra as especificidades e os vínculos que sustentam essas organizações (LIMA, 2019). Por outro lado, também serve como subterfúgio para determinados atores que acabam, com isso, escondendo suas origens e associações, em especial, com a classe dominante.

Nesse sentido, interessa a esta tese um grupo específico que muitas vezes acaba por se camuflar neste universo, mas que, na realidade, tem um vínculo muito sólido com um setor bem definido: o setor privado. Trata-se dos institutos e fundações empresariais. Dentro do referido grupo, encontram-se as instituições que, com base nas noções de “filantropia empresarial”, “responsabilidade social” e “investimento social”, são criadas a partir de suas matrizes privadas, normalmente associadas a alguma personalidade do setor.

Esse tipo de iniciativa não surgiu na última virada de século, mas certamente viu neste momento uma importante “janela de oportunidade” para “diversificar” sua atuação. De fato, organizações como a Fundação Roberto Marinho (desde 1977) e a Fundação Victor Civita (desde 1985) já desenvolviam trabalhos em parceria com o setor público desde muito antes,

com destaque para a elaboração de materiais didáticos e pedagógicos, inclusive no campo da educação a distância.

Outra instituição desse mesmo grupo, a Fundação Estudar, foi fundada em 1991 pelo trio de empresários Jorge Paulo Lemann<sup>48</sup>, Marcel Herrmann Telles<sup>49</sup> e Carlos Alberto da Veiga Sicupira<sup>50</sup>. A atuação da Fundação Estudar, contudo, vai se cruzar com a etapa da educação básica e com a educação pública no Brasil apenas nas décadas seguintes. Nas próximas seções volto a falar dela.

De todo modo, ainda na gestão de Paulo Renato, outras importantes instituições e fundações empresariais surgem, entre as quais destaco a Fundação Itaú Social (1993, ligada à família Setúbal) e o Instituto Ayrton Senna (1994). Essas fundações mesclam filantropia com ação direta na gestão e na organização da educação pública. E vão desenvolver suas ações, primeiramente, estabelecendo parcerias com os sistemas educativos e escolas por meio de convênios com municípios e, depois, com os governos estaduais e federal.

Sob o Ministério de Paulo Renato Souza, seguindo o discurso de responsabilidade compartilhada em relação às ações voltadas para a melhoria da educação, muitas dessas iniciativas vão ser organizadas e intencionalmente mobilizadas pelo próprio Governo Federal. Com todas essas mudanças, as relações entre as instituições privadas e públicas não apenas se intensificam, como também passam a ter contornos cada vez menos nítidos. É fato que o governo FHC foi um marco e um ponto de inflexão para esse cenário, contudo, é a partir da eleição de Lula, em 2002, que a atuação dessas instituições vai se intensificar e diversificar.

## 2.2 Do governo à iniciativa privada: o projeto educacional da classe dominante brasileira

---

<sup>48</sup> Formado em Engenharia pela Universidade de Harvard. ex-proprietário e fundador da Corretora Garantia e do Banco de Investimentos Garantia. Fundador e acionista da GP Investimentos; do Fundo Privaty Equitay 3G Capital Patners que controla os conglomerados: Anheuser-Busch InBev NV (ABInbev) e as subsidiárias (Anheuser-Busch, Interbrew, AMBEV, Grupo Modelo, SABMiller), Kraft-Heinz (Kraft foods, Quero, H. J.Heinz Company), Restaurante Brands International (Burguer King, Tim Hortons e Popeyes) e Americanas SA (B2W, Lojas Americanas; Submarino, Shoptime, Sou Barato); do Innova Capital (startups) e da Gera Venture Capital controladora da holding Eleva Educação (Eleva, PENSI, ELITE, Colegium, Alfa, Anglo, Colégio Pitágoras, Maxi, Neo-DNA entre outras redes, além das plataformas de ensino). Fundador da Lemann Foundation na Suíça, do Instituto Lemann, da Fundação Estudar e da Bascri (Associação Suíço-Brasileira de Ajuda à criança) no Brasil. Conselheiro da Endeavor Brasil. (FARIAS, 2021)

<sup>49</sup> Formado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Sócio do Jorge Paulo Lemann. Foi sócio do Banco Garantia. Co-Fundador e sócio da GP investimentos e do Fundo de Privaty Equitay 3G Capital Patners. ex-presidente da Brahma e da American Beverage Company (AMBEV). Membro do Conselho da ABInbev. Criador da ISMART. Apoiador da Fundação Lemann. (FARIAS, 2021)

<sup>50</sup> Formado em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Sócio do Jorge Paulo Lemann. Foi sócio do Banco Garantia e Diretor Executivo da Lojas Americanas, atual Membro do Conselho Administração da Americanas S.A. Sócio controlador da ABInbev e membro do Conselho de Administração até 2019. CoFundador e sócio da GP investimentos e do Conselho de Administração do Fundo de Privaty Equitay 3G Capital Patners. Fundador da Fundação Estudar e Fundação Brava. Membro Fundador do Instituto Empreender Endeavor Brasil. Apoiador da Fundação Lemann. (FARIAS, 2021).

Ao longo da década de 1990, algumas entidades de classe empresariais se aproximaram da agenda neoliberal proposta pelo governo: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), por exemplo, chegou a publicar, em 1990, o documento intitulado “Livre para crescer: proposta para um Brasil moderno” e, em 1993, foi criada a Ação Empresarial, com o apoio da CNI e sob a liderança de Jorge Gerdau Johannpeter, do Grupo Gerdau. A Ação Empresarial surge da mobilização e articulação de empresas que buscavam influenciar os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para defender ideias de viés liberal (MARTINS, 2016).

Entretanto, as reformas tocadas pelo governo de FHC, somadas às privatizações e ao incentivo à entrada de capital estrangeiro no país deram início a uma profunda mudança no perfil econômico do país, que passou a depender ainda mais das *commodities* para sustentar suas exportações (LEHER, 2010). Esse processo de reestruturação produtiva afetou grande parte do empresariado nacional, mas também os segmentos associados a grupos transnacionais, que seguiam uma tendência internacional.

Com isso, “a incapacidade do governo de romper com as amarras da estagnação e da vulnerabilidade externa da economia terminaria por abalar a confiabilidade daquela estratégia até mesmo junto a alguns dos novos grupos empresariais, aumentando a margem de descontentamento” (DINIZ, 2005, p. 6). Algumas manifestações públicas diretas e indiretas indicavam a insatisfação do setor privado em relação à política posta em prática pelo governo FHC.

De acordo com Eli Diniz (2005), a postura da Fiesp, presidida por Horácio Lafer Piva, do grupo Klabin, se voltava para um distanciamento e independência em relação ao governo federal, já apontando para a busca de um novo arranjo capaz de manter a governabilidade. Assim, no segundo mandato de Cardoso, aprofundam-se as dissidências internas na base do governo como afastamento de parte relevante do empresariado, que passa a assumir postura abertamente crítica, rompendo com o pacto governo-empresários.

Ainda segundo Eli Diniz (2005, p. 12), essas dissidências promoveram uma alteração no padrão de representação dos interesses da classe empresarial:

Em consequência do fechamento dos canais de articulação entre o aparato governamental e os grupos de interesse, os empresários, que haviam participado ativamente da campanha pela retirada do Estado da economia e pela abertura política do regime militar, na expectativa de garantir maior espaço no processo decisório, viram-se, enquanto categoria, diante de uma nova situação de exclusão. Os sindicatos, por sua vez, sofreram um profundo esvaziamento em decorrência dos efeitos combinados do desenvolvimento do novo paradigma tecnológico, das

políticas recessivas e do desemprego crescente. Desta forma, durante a segunda metade dos anos 90, no que diz respeito à esfera federal, observaríamos o reforço do distanciamento Estado-sociedade.

Com movimentações e ajustes internos também, o PT, principal oposição eleitoral do lado progressista desde as primeiras eleições diretas, respondeu afirmativamente aos sinais dados por esses setores empresariais. Essa nova postura orientou a campanha de 2002, com evidentes sinais de manutenção das estruturas vigentes, como a publicação da “Carta ao povo brasileiro”<sup>51</sup> e da “Nota sobre o acordo do FMI”<sup>52</sup>.

Do outro lado, também os empresários demonstravam cada vez mais explicitamente abertura para a aproximação, por exemplo, com a publicação do “Manifesto de apoio a Lula”<sup>53</sup>, articulado pela Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (Cives) e assinada por mais de cem empresários, incluindo setores da Fiesp, da Bovespa e da Febraban.

Assim formou-se a coalizão que levou Lula à presidência, unindo setores do empresariado, da classe média e tradicional da esquerda, descontentes com o modelo neoliberal posto em prática ao longo dos anos 1990, a partir da agenda de mudança de rumos na economia e política. Contudo, no que diz respeito à educação, o programa de governo do PT de 2002<sup>54</sup>, definitivamente, ia de encontro aos interesses desses grupos, criticava a política educacional dos governos FHC e propunha, como prioridade, a expansão do financiamento da área, inclusive com maior participação de recursos do governo federal.

Para fazer frente a esta iniciativa, o setor privado, encabeçado pelo empresariado e pelos bancos, vai intensificar sua organização por meio de seus institutos e fundações, se mobilizando, de forma articulada, para impor sua agenda neste setor. Não à toa, é justamente no ano de 2002 que o Instituto Unibanco vai dar início à sua atuação, por exemplo. Da mesma forma, foram criadas instituições como o Itaú BBA, o Instituto Votorantim e a Fundação Lemann. Esta última acolhe como membro de seu seletor conselho Paulo Renato Souza. Mais adiante, retomo esse ponto.

Se, ao longo da década de 1990, o Brasil construiu um sólido arcabouço jurídico-político que não apenas permite, mas estimula a participação do setor privado na gestão pública, nos governos do PT surgiram uma série de novas iniciativas que serviram para expandir essa esfera de atuação do setor privado e que foram particularmente eficientes na

---

<sup>51</sup> Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

<sup>52</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u35644.shtml>. Acesso em: 11 mar. 2020.

<sup>53</sup> Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT353005-1659,00.html>. Acesso em: 11 mar. 2020.

<sup>54</sup> Disponível em: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

incorporação das agendas dessas fundações e institutos empresariais e de seus representantes no âmbito das políticas públicas de educação.

Um aspecto que possibilitou essas mudanças foi o fortalecimento das parcerias público-privada, por meio de legislações específicas. Logo em seu primeiro mandato, Lula sancionou a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui “normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública” (BRASIL, 2004).

A lei demonstra preocupação com a “responsabilidade fiscal” na celebração e execução dessas parcerias (art. 4º) e, como ressalta Luz (2019, p. 79, grifo da autora), esta preocupação está notadamente “atrelada ao controle fiscal e das finanças públicas, no sentido de evitar a suposta crise fiscal responsável pelas crises econômicas e de *governança*”. Esse mecanismo de controle já estava presente na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101, de 4 de maio de 2000), aprovada ainda no governo FHC.

A autora segue em sua reflexão:

A legislação brasileira, desde a década de 1990, vem contribuindo para institucionalizar e consolidar as parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, dando continuidade a uma das características do Estado brasileiro: a de que a subvenção ao setor privado, historicamente, ocorre de forma indireta, amparada por determinados mecanismos jurídicos que possibilitam, por exemplo, a isenção de impostos, a subvenção de programas e os projetos da iniciativa privada etc. Com esta prerrogativa e no alcance de suas autonomias, governos estaduais e municipais que já vinham praticando parcerias com a iniciativa privada na gestão das políticas públicas estão criando seus próprios programas com as características da legislação federal e com os mesmos objetivos: a descentralização da gestão das políticas públicas. [...] Nesses programas, via de regra, a educação está incluída entre as áreas consideradas com potencial para estabelecimento de parceria. (LUZ, 2019, p. 80).

Outro marco que explicita essa relação no campo da educação, talvez ainda mais fundamental, foi o principal decreto educacional do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ainda no início de seu segundo mandato, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Em uma de suas diretrizes, o decreto prevê a implantação de parcerias na gestão educacional, com a seguinte redação: “firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas” (BRASIL, 2007, Capítulo I, Art. 2º, § XXVII).

Nessa época, Fernando Haddad estava à frente do MEC e tinha Ricardo Henriques liderando a recente Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC). Henriques, ao sair do Ministério, assumiu o cargo de Superintendente Executivo do Instituto Unibanco. Ambos foram fundadores, no ano anterior, do homônimo

Movimento Todos Pela Educação (MTPE), junto com Paulo Renato Souza e Jorge Paulo Lemann, entre muitos outros.

Por meio desse decreto, o governo federal conseguiu trazer a agenda do empresariado para o centro das políticas públicas de educação: com a publicação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que dispõe sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o governo incorpora, em suas principais ações para a educação, as reivindicações apresentadas na carta compromisso do MTPE, lançada em setembro do ano anterior.

De fato, consolidando um movimento que já vinha se intensificando desde a década anterior, é possível afirmar que, ao longo dos dois mandatos de Lula:

a dimensão que tomou a descentralização das políticas no processo de redefinição do Estado brasileiro tornou mais complexas as relações entre o público e o privado na educação, fragmentou ainda mais as políticas educacionais e reforçou a mercantilização e a privatização da gestão educacional. Por outro lado, dificulta a construção de um sistema nacional de educação e de uma gestão verdadeiramente democrática. (LUZ, 2019, p. 80).

A participação privada na gestão pública educacional vai ser cada vez mais atravessada pela atuação desses institutos e fundações empresariais. Se desde o primeiro mandato de Lula essas instituições atuavam de forma cada vez mais consistente com base em parcerias estabelecidas, em especial, com os governos municipais e estaduais, a partir do início de seu segundo mandato essa atuação vai tomar uma nova forma.

Essas instituições, representantes do setor financeiro e empresarial, passam a atuar de forma conjunta, quando os interesses convergem, na forma de coalizões. O MTPE é um exemplo desse novo formato de atuação em que se uniram diversas instituições e representantes não apenas das entidades de classe e das organizações empresariais, mas também de organismos internacionais, institutos de pesquisa e mesmo do próprio aparelho estatal. Esse novo formato de atuação, contudo, não exclui as parcerias com os governos e atuações paralelas das instituições.

Nem todas as coalizões estabelecidas são duradouras ou têm a mesma dimensão que o MTPE ganhou nos últimos anos, de todo modo, este tem sido um formato cada vez mais comum de mobilização e articulação para influenciar as políticas públicas educacionais em todo o país e, em especial, junto ao governo federal. De fato, quanto maior a coalizão, no sentido do número de instituições que abarca, mais complexa é a rede de *governança* que precisa ser articulada.

Nessa nova etapa, a Fundação Lemann assume papel fundamental. Não apenas no que se refere à sua participação nessas novas coalizões, mas também como financiadora – de iniciativas e projetos, de instituições e de pessoas. Parto do entendimento, contudo, que a atuação da Fundação Lemann pode ser dividida em dois momentos distintos: com Paulo Renato em seu conselho e depois de Paulo Renato.

De fato, pretendo mostrar que a Fundação foi um espaço de confluência de dois projetos, a saber, o de Paulo Renato e o de Jorge Paulo, que encontraram na educação seu principal campo em comum. Por essa razão, na subseção a seguir, resgato um pouco da história e da atuação da Fundação em seus primeiros anos.

### *2.2.1 Paulo Renato e Jorge Paulo: confluência de projetos*

A Fundação Lemann é uma das instituições que são criadas no movimento de construção, por parte do empresariado, de uma alternativa pela via da candidatura de Lula. A Fundação foi registrada em 2001 e deu início às suas atividades em 2002. Nesta subseção, apresento pontos relevantes de seus primeiros anos de atuação, partindo da análise dos relatórios de atividades da Fundação dos anos de 2003<sup>55</sup> a 2018, publicados em seu sítio eletrônico, ainda que não me limite a eles.

As atividades apresentadas nos primeiros relatórios da Fundação consistiam, basicamente, na continuação de investimentos da família Lemann, como o investimento na Coleção Brasileira<sup>56</sup> e o financiamento de bolsas, ambas atividades realizadas pela Fundação Estudar, já mencionada acima; e no apoio a projetos de instituições parceiras, como o Instituto Social para Motivar, Apoiar e Reconhecer Talentos (Ismart), também conhecido como o Instituto Social Maria Telles, fundado pelo sócio de Lemann, Marcel Telles, e o Instituto Ayrton Senna (IAS), presidido por Viviane Senna, por meio do apoio ao projeto Escola Campeã.

O apoio às atividades do IAS já não aparecem no relatório de 2005 e, em 2007, a Fundação Estudar doou o acervo da Coleção Brasileira, com um aporte declarado de R\$ 927.479,90, à Pinacoteca de São Paulo, no governo José Serra (PSDB) (FARIAS, 2021). Os

<sup>55</sup> Apesar de suas atividades terem sido iniciadas ainda em 2002, o relatório para este ano não está disponível no sítio eletrônico da Fundação. Contudo, a partir do relatório do ano seguinte, depreende-se que este primeiro ano foi concentrado em atividades internas, por exemplo, quando se lê que a Fundação se dedicou “à compreensão dos condicionantes do ensino público no Brasil e à identificação de um nicho de atuação no qual pudesse centrar seu foco” (FUNDAÇÃO LEMANN, 2003, p. 10).

<sup>56</sup> Trata-se de um acervo que, entre 2003 e 2007, cresceu de cerca de 300 para quase 500 obras, entre elas pinturas, aquarelas, desenhos e gravuras, de artistas europeus que viajaram pelo Brasil ao longo do século XIX. Disponível em: <https://www.brasilianaiconografica.art.br/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

outros dois projetos se mantêm até os últimos relatórios divulgados da Fundação, tendo sido acrescidas de outras iniciativas e apoios mais ou menos duradouros.

Além dessas, iniciativas próprias e novas registradas da Fundação Lemann tratam de projetos piloto nas áreas de formação de gestores de escolas. De fato, o primeiro relatório publicado explica que a Fundação elegeu a gestão escolar e a avaliação como temas prioritários para sua atuação. Nesse sentido, a visão de Paulo Renato Souza parece ter sido fundamental para orientar a primeira década da Fundação.

O expediente apresenta o Conselho da Fundação, presidido por Jorge Paulo Lemann e composto por sua esposa, Susanna Lemann<sup>57</sup>, seu filho, Paulo Alberto Lemann<sup>58</sup>, Paulo Renato Souza, Donald Peter Graber<sup>59</sup>, Peter Nobel<sup>60</sup> e tem Christoph Peter<sup>61</sup> como assistente. Entre 2003 e 2019, essa composição só muda em 2011, com o falecimento de Paulo Renato, e, em 2015, com o afastamento de Christoph Peter, que retorna à função em 2017, ano em que Florian Bartunek<sup>62</sup> também passa a integrar o Conselho.

Além desses nomes, no expediente dos três primeiros relatórios também é apresentada a equipe do Instituto de Gestão Educacional (IGE) que, segundo o relatório de 2003, trata-se de “uma entidade jurídica separada da Fundação Lemann e foi criado para desenhar e controlar os projetos específicos de gestão escolar” (FUNDAÇÃO LEMANN, 2003, p. 10)<sup>63</sup>. Ainda de acordo com o primeiro relatório disponível, o IGE, criado em 2003, é o primeiro resultado consolidado da investigação levada a cabo ao longo do primeiro ano da Fundação.

---

<sup>57</sup> Formada em Nutrição. Diretora de Pesquisa da Agência de Viagens Matueté (FARIAS, 2021).

<sup>58</sup> Bacharel em Economia pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Sócio Fundador da Vitreo, presidente da Sinery Fund NY, 3G Capital, diretor da ABInBev, membro do Conselho Administrativo da Associação Nova Escola, do Grupo Eleva, foi sócio da Pollux Capital Holding Ltda (FARIAS, 2021).

<sup>59</sup> Formado em Engenharia pela Escola Politécnica Estados Unidos Farmacopéia (USP) e Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Harvard. Empresário; setor de segurança Engenheiro, Devilbiss, São Paulo, 1977-1978; consultor, McKinsey & Company, Munique, Alemanha, 1980; fundador, Graber Segurança Ltda, Campinas, 1982-1988; presidente, Graber Holding, São Paulo, desde 1989. Conselheiros Sindipeças, São Paulo. American Care Sistema de Saúde S/C LTDA. Membro do conselho da Federação das Entidades de Assistência Social (FEAC) (Campinas/SP). Fundação FEAC, 1964 (FARIAS, 2021).

<sup>60</sup> Formado em Ciências Políticas pela Universidade de St. Gallen/Suíça. Professor na área de Direito Comercial e Privado. Atuou como pesquisador e professor universitário e como juiz, autoridade do mercado de bolsa de valores (FARIAS, 2021).

<sup>61</sup> Formado em Direito pela Universidade de Zurich (Suíça). Advogado Nobel & Hug. Advogado assistência judicial e administrativa internacional. Diretor da Lemann Foundation (FARIAS, 2021).

<sup>62</sup> Formado em Administração de empresas pela PUC-Rio, com cursos realizados na *Harvard Kennedy School* e na Universidade de Columbia. Sócio Fundador e Diretor Executivo (Chief Investment Officer) da Constellation Investimentos. Ex-sócio dos Bancos Pactual/ Banco Garantia. Young Presidents' Organization (YPO) da escola de negócios de Harvard. Membro do Conselho da Fundação Abril Estudar, atuou no Insper. Membro da Fundação Estudar e vice-presidente PROA Conselho Administrativo da Associação Nova Escola, Conselho do MASP, Conselho da Fundação Estudar, da Somos Educação, da B3 (FARIAS, 2021).

<sup>63</sup> No Conselho do IGE, além de Jorge Paulo Lemann, Peter Graber e Paulo Renato Souza, em comum com o Conselho da Fundação, também fazem parte Aloysio Miranda, Luis Norberto Pascoal e Nizan Guanaes, tendo Ilona Becskéházy como Diretora Executiva.

Diferentemente da Fundação Lemann, o IGE é apresentado, além do Conselho, com uma equipe, composta pelas áreas de comunicação, de projetos e de suporte. Em 2005, inclui-se também uma assessoria jurídica. Em 2006, a equipe passa a ser apresentada como associada à Fundação Lemann, e o IGE deixa de constar no expediente dos relatórios, sendo apresentado entre os projetos apoiados pela Fundação.

Uma vez identificado o “nicho de atuação” em que poderia concentrar seus trabalhos, qual seja, “o de melhoria da qualidade de gestão dos sistemas públicos de educação e a formação de suas lideranças” (FUNDAÇÃO LEMANN, 2003, p. 10), a Fundação vai consolidando o seu trabalho, ou seu “portfólio”, ao longo dos primeiros dez anos, em duas grandes frentes: desenvolvimento da qualidade da educação e programas de bolsas (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009).

As atividades desenvolvidas em cada uma dessas frentes parecem ser continuidades dos trabalhos realizados por Paulo Renato, de um lado, e pela família Lemann, de outro. De fato, no relatório de 2009, os programas de bolsa são associados diretamente ao “escopo inicial de investimentos da família Lemann, com projetos existentes há mais de quinze anos”, à época. Explica-se que “novas iniciativas foram agregadas ao longo do tempo mas, em cada uma delas, estão presentes os mesmos princípios que norteavam a concessão das primeiras bolsas” (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009, p. 9).

Por sua vez, a frente da qualidade da educação, alternativamente identificada como de “gestão escolar” em alguns relatórios (FUNDAÇÃO LEMANN, 2004; 2005; 2006; 2008), é descrita como “a área de atuação mais recente, cuja estratégia se baseia em formar líderes educacionais capazes de impactar positivamente um grande número de alunos sob sua responsabilidade” (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009, p. 9).

Os projetos dessa frente estão centrados nas mesmas noções que orientaram os oito anos do MEC de Paulo Renato, como se pode ver nos cinco temas estratégicos que embasam as atividades: (1) existência de padrões de ensino e controle de qualidade da sala de aula; (2) avaliações transparentes e uso dos dados para melhorar o aprendizado; (3) equilíbrio entre autoridade responsabilidade no nível das escolas; (4) equilíbrio entre direitos e deveres dos profissionais da educação; e (5) gastar no que agrega valor (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009, p. 9).

Os dois principais cursos oferecidos desde o início das atividades da Fundação, neste bloco de ações do “portfólio”, foram o “Gestão para o Sucesso Escolar (GSE)”, oferecido a partir de 2003 para as redes educacionais em formato *on-line* com algumas sessões

presenciais do longo da formação, e o “Formação do Gestor Escolar (FGE)”, oferecido entre 2004 e 2006 em formato presencial.

O primeiro foi elaborado pelo Instituto Protagonistés, então presidido por Rose Neubauer, e o segundo pela consultoria da Educare Educação e Desenvolvimento Social, de Maria Inês Fini (FUNDAÇÃO LEMANN, 2004). As duas foram, respectivamente, Secretárias de Estado de Educação de São Paulo e, como já mencionado acima, Diretora do Enem durante o tempo em que Paulo Renato esteve à frente do MEC.

Desde o princípio, ao indicar que o objetivo da Fundação era o da melhoria da *aprendizagem* dos estudantes, a Fundação parece assumir a visão de Paulo Renato de que, para isso, bastava melhorar a *gestão* educacional e, em especial, a *gestão* escolar. Nesse sentido, as atividades são focadas na formação dos líderes, ou gestores, sejam eles nas escolas ou, a partir de 2004, também nas equipes das Secretarias de Educação.

Cabe observar duas escolhas de significantes que marcam o vocabulário e perpassa o discurso dos institutos e fundações empresariais e que, a princípio, podem parecer expressões metonímicas, mas que, no fundo, expressam mudanças chave na forma de tratar a educação e, de certa forma, sintetizam o projeto desses grupos para a área.

A primeira escolha diz respeito ao uso do termo “gestão” de forma indiscriminada para se referir, tanto à função pública relacionada ao trabalho de direção e administração escolar quanto à função ligada ao trabalho das equipes de Secretarias de Educação, ou mesmo da administração pública de maneira geral.

Ainda que tratem de atividades bastante distintas e, portanto, requerem conhecimentos específicos, ao optarem pelo emprego do termo para descrever distintos cargos, se utilizando do recurso da ambiguidade, esse grupo de instituições generalizam e igualam funções públicas, equiparando-as, ao fim e ao cabo, à própria forma organizacional do setor privado.

Isso porque entendem que estas são funções “operacionais” e, portanto, neutras e isentas, que podem ser realizadas por qualquer pessoa ou instituição que tenha os conhecimentos “técnicos” necessários – inclusive, no limite, eles mesmos. Em outro sentido, são contrários à ocupação desses espaços por pessoas que não se enquadrem no perfil por eles considerado necessário para a *gestão*, uma vez que entendem como parciais e enviesados, como se esse critério mesmo não impusesse já um viés e uma parcialidade na seleção.

A segunda escolha trata da opção por substituir do direito à *educação*, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996, reduzindo-o ao direito à *aprendizagem*. Como sintetiza Daniel Cara (2019, p. 81, grifos do autor):

De forma hábil, esse campo de instituições e pessoas opera uma clara *redução* do *direito à educação* restringindo-o à *aprendizagem*. E essa é uma opção estratégica porque tanto o mantém inscrito na gramática dos direitos como também faz com que ele reivindique para si próprio a primazia (ou exclusividade) na realização de um objetivo primordial da educação: o aprendizado dos alunos.

Com isso, em uma tacada apenas, os representantes dos interesses empresariais conseguem desagregar o processo educacional de sorte que, por um lado, o foco seja colocado no aprendizado, ou seja, nos resultados dos estudantes e, portanto, podem ser verificados por avaliações externas por outro lado, as estratégias para a garantia desse direito estão na *gestão* dos recursos disponíveis.

Nesta equação, as professoras são colocadas no papel de meras engrenagens do processo, podendo ser responsabilizadas pelos resultados, uma vez que a gestão esteja sendo feita de maneira considerada adequada. Por outro lado, as diretoras escolares são apartadas do processo educacional, isoladas na função de gestão, enquanto assumem o papel de *líderes*.

Tendo isso em vista, faz sentido que a estratégia desenhada inicialmente pela Fundação tenha foco na formação de gestores, que são também *líderes*, assim como na avaliação. Além dessas, a partir do relatório de 2005, a Fundação passa a realizar e financiar estudos de casos e encontros de caráter mais acadêmicos, ainda que envolvam a participação de Secretários de Educação dos estados e municípios, como seminários e conferências.

De maneira geral, contudo, as atividades que mais crescem e se diversificam ao longo dos anos são aquelas de apoio financeiro a iniciativas e projetos desenvolvidos por outras instituições. Essa forma de atuação vai se tornar marcante e, pode-se dizer, central para o “portfólio” da Fundação, em especial depois de 2011, conforme abordo na próxima seção. Foi também dessa forma, pelo financiamento de outras instituições, que se identifica a “vocação” da Fundação para o financiamento de bolsas de estudo e pesquisa. Essa frente de atuação se dividia, basicamente, em três tipos: bolsas para atletas<sup>64</sup>, bolsas para estudantes de baixa renda<sup>65</sup> e as bolsas de graduação e pós-graduação no Brasil e no exterior. Esta última categoria teve início com o financiamento de bolsas, desde o primeiro ano de atividades da Fundação Lemann, por meio da Fundação Estudar.

A Fundação Estudar estruturou e formalizou um programa de bolsa de estudos em nível de graduação e pós-graduação que, antes mesmo de 1991, “já acontecia informalmente”

<sup>64</sup> Financiamento de iniciativas em parceria com instituições como o Instituto do Tênis, o Instituto LOB de Tênis Feminino, o Daquiprafora (esportistas – tenis, vôlei, futebol, natação ou golfe) – este, em parceria com a associação que organiza os programas de esportes universitários dos Estados Unidos (*National Collegiate Athletic Association*, NCAA) - e, depois, a Associação Esporte Solidário.

<sup>65</sup> Em parceria com instituições, como o Instituto PROA (bolsas para a inserção no mercado de trabalho), o ISMART (bolsa para Ensino Médio em escolas particulares) e a Escola Graduada de São Paulo (bolsas para filhos dos funcionários da Escola Graduada de São Paulo).

(FUNDAÇÃO ESTUDAR, 2021, p. 5) a partir da iniciativa individual do trio de empresários que a criou. Inicialmente sediada no escritório do Banco Garantia, associado ao mesmo trio, em 2016 teve a sede transferida para São Paulo.

Segundo o entendimento do Conselho Curador da Fundação, é apenas a partir das “últimas décadas, com a real abertura da economia”, que a “educação passou a ser crucial para o desenvolvimento econômico e conseqüentemente uma demanda social concreta”. Com isso, “em todos os níveis sociais nasceu ou cresceu a valorização não só da educação básica, mas também da qualificação profissional dos trabalhadores e da formação de alto níveis para dirigentes de empresas” (FUNDAÇÃO ESTUDAR, 2003, n.p.).

Essa é, segundo o entendimento do mesmo Conselho, a missão da Fundação, cujo lema é “Estudar para Empreender” (FUNDAÇÃO ESTUDAR, 2003, p. 5). Entre as ações desenvolvidas pela Fundação, destaca-se o Programa de Bolsas, que existe desde 1991 e, depois de 2015, passou a se chamar Líderes Estudar. Trata-se do programa que seleciona cerca de 30 candidaturas por ano, entre jovens que, depois de aprovados nas instituições de ensino superior públicas e privadas conveniadas, se submetem ao processo seletivo da Fundação<sup>66</sup>.

De acordo com informações fornecidas pelo sítio eletrônico da Fundação, as bolsas de estudos são concedidas “para cobrir o pagamento do curso e/ou despesas de manutenção (moradia, transporte, alimentação e livros)” e “podem variar de 5 a 95% do valor total solicitado pelo candidato”<sup>67</sup>. A expectativa é que os bolsistas retornem o valor das bolsas recebidas, sendo apresentada, nos relatórios da Fundação, a lista de bolsistas que quitaram os valores referentes ao investimento realizado.

Por fim, a Fundação ainda trabalha com premiações de incentivo a seus líderes, a saber, o Prêmio Líder mais Engajado, Líderes Doadores e Líderes do Ano. Estes últimos são ex-bolsistas selecionados para atuarem na publicidade da Fundação, como modelos de “sucesso, eficiência e eficácia” por sua atuação, seja no setor público ou privado, e pelo seu retorno, seja “por meio de doações financeiras, participação voluntária, com doação de horas à organização dos projetos e, sobretudo, como reprodutores dos valores da Fundação” (FARIAS, 2021, p. 741).

A partir de 2007, passa a ser apresentado nos relatórios da Fundação Lemann também o programa *Lemann Fellowship*, como um programa que concede bolsas de estudos na

---

<sup>66</sup> Outras duas atividades apoiadas pela Fundação Estudar e que servem como estratégia de atração de jovens talentos são a Olimpíada Brasileira de Matemática (OBM) e a Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP).

<sup>67</sup> Disponível em: <https://lider.estudar.org.br/programa-de-bolsas-lideres-estudar/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

Universidade de Harvard para brasileiros que foram admitidos na *Harvard Graduate School of Education*, *Harvard School of Public Health* ou *Harvard Kennedy School* – em cursos nas áreas específicas de educação, saúde e administração pública (FUNDAÇÃO LEMANN, 2007).

No relatório de 2008, é informado que o programa de *fellowship* em parceria com a Universidade de Harvard já existe desde 1999 e que, em 2007, houve uma expansão no número de bolsas concedidas por ano letivo: se, desde 1999, 248 pessoas haviam recebido bolsas no programa em parceria com a Universidade, 206 destas foram entre os anos de 2007 e 2009 (FUNDAÇÃO LEMANN, 2008; 2009).

Além do programa junto à Universidade de Harvard, o relatório de 2009 traz informações sobre um fundo patrimonial criado naquele ano no campus de Urbana-Champaign da Universidade de Illinois, o *Lemann Institute for Brazilian Studies*, para a oferta de bolsas para estudos que tenham temas brasileiros como foco. Por fim, também apresenta um programa de bolsas para profissionais brasileiros no mestrado em Educação Internacional Comparada, da Faculdade de Educação da Universidade de Stanford, na Califórnia (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009).

A partir de 2010, as bolsas da Fundação Estudar, que até então mereciam o mesmo destaque que o programa *Lemann Fellowship*, vão perdendo espaço nos relatórios da Fundação Lemann, aparecendo apenas como uma citação entre os projetos apoiados ou patrocinados. A partir deste relatório, portanto, destacam-se apenas as bolsas próprias da instituição que se consolidam majoritariamente no nível de pós-graduação e se ampliam em escopo, no que diz respeito às Universidades parceiras (FUNDAÇÃO LEMANN, 2010).

Além dos programas mencionados acima, o relatório de 2010 já traz a possibilidade de bolsas para os programas de doutorado de toda a *Harvard Graduate School of Arts and Sciences*, que inclui as três escolas antes especificadas, e parcerias com novas Universidades: bolsas para mestrado na *School of International and Public Affairs* (SIPA) da Universidade de Columbia, programas de graduação, mestrado e doutorado em todas as áreas na Universidade da Califórnia (UCLA) e bolsas para o programa de *World Fellows* da Universidade de Yale (FUNDAÇÃO LEMANN, 2010).

Essas parcerias com as universidades estrangeiras também foram importantes para o intercâmbio de ideias no Brasil. De fato, pesquisadores estrangeiros dessas universidades foram muitas vezes participantes de destaque não apenas de seminários e conferências organizadas pela Fundação, já mencionados acima, mas também autores de estudos de caso e

publicações por ela patrocinadas. Tornou-se um elo entre os dois blocos de ação da Fundação, unindo a perspectiva de Paulo Renato com as ações de Jorge Paulo.

Toda essa rede de universidades parceiras, além do financiamento da formação de uma massa de pesquisadores e trabalhadores com um viés acadêmico bastante específico, também servia para a consolidação de uma rede que subsidia, fundamenta e chancela intelectualmente os argumentos e justificativas das políticas que vão ser levadas a cabo pelos governos de volta no Brasil.

Além dessa rede interpessoal, há também o estabelecimento de redes institucionais entre essas Universidades e IES privadas brasileiras. Destaco as relações estabelecidas com o Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), que desde 2003 é controlado pelo mesmo trio dono da Fundação Estudar e seu parceiro de Banco Garantia, Cláudio Haddad, e a Fundação Getúlio Vargas, tanto em seu centro no Rio de Janeiro quanto em São Paulo. De fato, forma-se sobre as mesmas bases teóricas uma elite intelectual, cuja matriz do pensamento se encontra no exterior, para influenciar as políticas públicas brasileiras, à moda dos *think tanks* americanos.

A partir de 2011, a Fundação Lemann anuncia uma reestruturação de suas atividades. Além da ausência de Paulo Renato, as atividades da Fundação vão estar muito mais fundamentadas no apoio e patrocínio de iniciativas externas que, assim como foi feito com o IEG, no início, vão ganhar CNPJs próprios.

Esse movimento expande a rede e traz para dentro dela ainda mais representantes da classe reinante. Em paralelo, os formados pelo Lemann vão, cada vez mais ser introduzidos, por meio dessa mesma rede, na própria classe reinante. Na próxima seção, procuro identificar de que forma essa prática vem impactando as políticas educacionais no Brasil.

### 2.3 Avanço empresarial, coalizões interessadas e a “nova política”

Ao longo dos dois governos Lula, como colocado na seção anterior, o empresariado e as instituições ligadas a bancos e ao setor financeiro se mobilizaram e se organizaram para orientar os rumos das políticas sociais no Brasil. No campo educacional, isso pode ser observado pela expansão da atuação de institutos e fundações associadas às frações da classe dominante que assumiram a hegemonia no bloco no poder.

De fato, durante os oito anos de mandato, foi mantida a prioridade de cumprimento com as obrigações financeiras em detrimento das demais pautas tocadas pelo governo federal. Nesse sentido, soluções que apresentassem a possibilidade de melhoria de resultados, sem

grandes impactos nos custos já estabelecidos, seguiam brilhando aos olhos daqueles que operavam o aparato estatal.

Metas e compromissos foram firmados, contudo, foram atropelados na sequência por mais uma crise financeira de proporções globais. A crise, mais uma vez, levou o governo a adotar medidas de proteção do setor privado, direcionando parte significativa do fundo público para garantir a recuperação de suas instituições. As medidas tomadas pelo governo Lula a partir de 2008, e continuadas no primeiro governo de Dilma Rousseff, vão servir como base para uma reorganização das bases produtivas no Brasil em favor de um aprofundamento do processo de financeirização econômica, que recai, também, sobre as políticas sociais.

Essas mudanças têm impacto em todas as dimensões da vida social e refletem uma continuidade do projeto neoliberal em um contexto de economia periférica e dependente, como é o caso do Brasil. Esse projeto, como já apontado aqui, não é um projeto externo colocado como uma obrigação para nossos governos, pelo contrário, este é o projeto que representa os interesses claros de uma classe dominante, associada ao capital financeiro internacional, bastante organizada e ativa. Como sintetiza Brettas (2020, p. 22-23):

O neoliberalismo, nesta perspectiva, é muito mais do que um receituário imposto por organismos multilaterais. É parte de um projeto de dominação de classe e está assentado em um conjunto de alterações que passam pela reestruturação produtiva, mudanças na organização do trabalho, do consumo, reconfiguração do Estado e financeirização. Estas mudanças têm repercussão também sobre uma produção de conhecimento que busca legitimar esta reorganização, privilegiando a fragmentação da realidade e o culto ao efêmero. Este projeto visa manter as relações de subordinação com o centro imperialista, mas encontra também na classe dominante dominada um respaldo para sua difusão e consolidação.

O caminho encontrado pelo bloco no poder para superação da crise de acumulação do capital engendrou um aprofundamento da concentração e centralização do capital, de modo a garantir a hegemonia do capital financeiro e dos representantes do setor bancário no bloco. Apesar da rápida recuperação desses grupos graças, em grande medida, à atuação do governo, ainda era grande o descontentamento na classe dominante em relação à ênfase social da agenda petista.

Havia nas eleições de 2010, portanto, uma expectativa de “retomada” do aparato estatal. Como desdobramento de uma organização iniciada ainda em 2008, o “Movimento Brasil Sustentável”, mais uma vez representantes do setor vão aparecer nas urnas eletrônicas, desta vez conformando a candidatura de Marina Silva, à época filiada ao PV. O vice em sua chapa, Guilherme Leal, recém-filiado ao mesmo partido, criou, no mesmo ano, o Instituto Natura, vinculado à Natura Cosméticos, com trabalho na área da educação.

Além do empresário e vice de chapa, outra importante fonte de doações para a campanha de Marina Silva, em 2010, foi a empresária Neca Setúbal, também vinculada ao movimento empresarial na educação. Neca Setúbal não apenas participa de Conselhos de diversas fundações e institutos empresariais, como compõe a presidência da Fundação Itaú, que engloba o Itaú Social e o Itaú Educação e Trabalho<sup>68</sup>, além de ser sócia-fundadora do MTPE.

Insatisfeitos com o resultado das eleições, esses empresários começam a se mobilizar e a se organizar para não apenas participar das eleições, mas para influenciar quem participa e formar os próximos candidatos. Uma das iniciativas que surge como produto da aliança firmada na chapa do Partido Verde é a Rede de Ação Política pela Sustentabilidade, que tem como objetivo primordial a formação de quadros para uma “nova política” (RAPS, 2014).

Essa articulação empresarial se consolida na forma de redes, que se formam tanto no nível individual, entre seus “líderes”, quanto no nível das instituições na forma de coalizões, entre os institutos e fundações a eles ligados. O trabalho desse grupo, remanescente da chapa empresarial de 2010, logo se cruza com aquele realizado por Jorge Paulo e, já em 2012, a RAPS dá início às suas atividades.

Nesse contexto, temos as manifestações de junho de 2013 que apenas reforçaram o discurso do setor empresarial de que uma “nova política” estava sendo demandada pela sociedade (RAPS, 2014). De fato, a conveniência aparentemente teve um preço, uma vez que investigações jornalísticas apuraram o financiamento direto pelo setor empresarial de movimentos organizados para a mobilização de manifestações contrárias ao governo de Dilma. Mais especificamente, essas investigações apontaram para uma ligação direta entre a Fundação Estudar e o Movimento Vem para a Rua<sup>69</sup>.

Nesse contexto, consolida-se a atuação da RAPS, com ainda mais força depois da indesejada reeleição de Dilma Rousseff em 2014. Mais uma vez, o mesmo grupo de representantes empresariais sustenta a candidatura de Marina Silva, que se mantém no mesmo patamar das eleições anteriores, recebendo em torno de 20% dos votos válidos.

Os resultados dessas eleições abrem caminho para as movimentações da classe dominante que vão desaguar no golpe jurídico-institucional de 2016 e na retirada da Presidenta Dilma Rousseff por meio de um processo de impeachment resultante de um

---

<sup>68</sup> Disponível em: <https://fundacaoitau.org.br/>. Acesso em 18 abr. 2023.

<sup>69</sup> Movimento fundado em 2014 que ganhou destaque nas mobilizações em favor do impeachment de Dilma Rousseff. Segundo as investigações, a Fundação Estudar não apenas deu apoio operacional, como financiou diretamente a organização. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150313\\_financiamento\\_protestos\\_rs](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150313_financiamento_protestos_rs). Acesso em: 24 mar. 2023.

“grande acordo nacional” entre a classe dominante e as diferentes forças políticas do Brasil. Como era de se esperar, nesse momento, as fundações e institutos empresariais não se manifestaram ou se posicionam favoravelmente em relação ao golpe.

Da mesma forma, nenhuma dessas organizações se posicionou ou se posicionou favoravelmente à Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o teto dos gastos. A emenda serve à mesma proposta defendida pelo grupo desde os anos 1990 e se justifica na noção de responsabilidade fiscal e controle dos gastos. Ainda que a Emenda fosse claramente prejudicial às políticas sociais e, em especial, à educação – como tem se mostrado ser desde então – não interessou a esses grupos qualquer tipo de frente contrária a sua aprovação.

A partir do golpe de 2016, muitas das propostas dos institutos e fundações empresariais tiveram seus andamentos acelerados por meio de seus representantes “líderes” já bem formados e colocados em posições estratégicas no governo federal. O caso emblemático é o da aprovação da reforma imposta pela BNCC e pelo Novo Ensino Médio, em que se observa o autoritarismo e o modo de operação “pelo alto” característico das classes dominantes no Brasil.

Para coroar o processo, nas eleições de 2018, muitos dos pupilos desse grupo foram eleitos a cargos não apenas nos governos municipais e estaduais, como em eleições anteriores, mas também no governo federal. Com isso, garante-se um espaço ampliado de atuação e defesa de seus projetos.

Dessa forma, o projeto da classe dominante para a educação no Brasil, que ganhou força nos anos 1990, em especial com o governo FHC, se sustenta até os dias de hoje, com mais numerosos e complexos contornos, e segue sendo bem aplicado. Se durante os governos petistas eles avançaram em ritmo menor ao desejado por esse grupo, depois do golpe por eles apoiados, seus planos avançaram sem maiores impedimentos.

### *2.3.1 Da filantropia à formação de redes: a classe dominante elege seus “líderes”*

Insatisfeitos com mais uma derrota eleitoral em 2010, o empresariado aprofunda sua articulação sobre a educação pela via de suas fundações e institutos, ampliando o grau de complexificação das redes dessas organizações. Da chapa apoiada pelo grupo, tem origem uma iniciativa que, dois anos depois, se consolidaria como a RAPS, cujo Conselho Diretor foi presidido por Guilherme Leal e vice presidido, até 2018, por Neca Setúbal.

Segundo consta no sítio eletrônico da RAPS, insatisfeitos com o resultado das eleições de 2010, um grupo de empresários decide que não é suficiente apenas mobilizar as lideranças, é preciso *orientá-las*. Em suas palavras, “um grupo de lideranças sociais, políticas e empresariais reconheceu que a solução para grande parte dos desafios enfrentados pelo Brasil estava na arena política”<sup>70</sup>. A RAPS abraça o argumento de que o Brasil precisa de uma “nova política”, com uma base pluripartidária e feita por “pessoas de bem” (RAPS, 2014).

A rede trabalha em duas frentes, basicamente: identificando lideranças políticas já consolidadas para aderir ao movimento e formando novas lideranças para assumir cargos públicos. Com isso, apoiam os contatos e o desenvolvimento de lideranças políticas, estimulando a formação de uma rede a partir da qual possam atuar. A esta estratégia de atuação dão o nome de “amizade cívica”.

Suas atividades tiveram início em 2013, com um processo de seleção e formação dessas lideranças e, desde aquele momento, identificaram dois perfis de líderes: “um grupo vocacionado para atuar na política institucional (os Líderes RAPS) e outro mais direcionado, naquele momento, para atuar na sociedade civil” (RAPS, 2014, p. 21).

Um dos objetivos da rede é “aperfeiçoar o processo de seleção e renovação do quadro de lideranças políticas brasileiras e, com isso, ampliar o número de políticos com mandato que sejam comprometidos com os valores e os princípios da sustentabilidade.” (RAPS, 2014, p. 20). Além da formação de líderes com e sem atuação prévia, a RAPS também apoia os mandatos de seus “líderes”.

A Fundação Lemann, que desde o primeiro ano da RAPS financia a iniciativa e atua na divulgação da rede entre seus bolsistas, também passou por um período de reorganização e redefinição de sua atuação durante essa virada eleitoral. Com o falecimento de Paulo Renato e a justificativa dos dez anos da instituição, a Fundação afirma que passou por uma reestruturação no intuito de trazer ainda mais impacto às suas ações (FUNDAÇÃO LEMANN, 2011).

A partir de 2011, também a Fundação Lemann apresenta em seus relatórios a proposta de formação de uma “rede de líderes”, reunindo, a princípio, as pessoas que participaram de seu programa de bolsas, o *Lemann Fellowship*. Segundo o relatório, faz parte da nova estratégia investir na “criação de uma rede entre os *Fellows* que os ajuda na colocação em postos-chave nos setores público e privado no Brasil” (FUNDAÇÃO LEMANN, 2011, p. 4). No ano seguinte, a Fundação apresenta como meta a criação de uma “rede de 500 líderes com

---

<sup>70</sup> Disponível em: <https://www.raps.org.br/nossa-historia/>. Acesso em 18 abr. 2023.

alto potencial, extremamente comprometidos com o Brasil” (FUNDAÇÃO LEMANN, 2012, n.p.), já descolando a rede do programa de bolsas<sup>71</sup>.

As articulações, contudo, também evoluem no nível institucional. A exemplo do modelo do MTPE e seguindo sua “experiência de sucesso”, em 2013, é criada uma nova coalizão empresarial, que vai mobilizar e capturar lideranças políticas em favor de uma das agendas do empresariado: a reforma curricular da etapa da educação básica. Como se viu, após aprovação final, em 2018, se refere a uma reforma do currículo, mas que tem implicações profundas, não apenas na prática cotidiana escolar, mas também no próprio sentido e papel social da escola.

Trata-se do Movimento pela Base Nacional Comum (MPBC), cuja origem remonta a uma iniciativa, no mesmo ano de sua criação, da Fundação Lemann. Os limites entre a atuação da Fundação e do MPBC nos processos de elaboração até a aprovação da BNCC não são nítidos para aqueles que acompanharam suas ações à época (TARLAU; MOELLER, 2019).

O Seminário “*Leading Educational Reforms: Empowering Brazil for the 21st Century*”, patrocinado pela Fundação Lemann e realizado na Universidade de Yale, em março de 2013, contou com 35 participantes entre parlamentares, secretários estaduais e dirigentes municipais de educação, além de representantes de fundações e instituições privadas. Na ocasião, foram discutidas reformas educacionais, com especial foco nas experiências norte-americanas de bases curriculares comuns (TARLAU; MOELLER, 2019). Os participantes saíram de lá com um plano de ação para ser colocado em prática no retorno ao Brasil<sup>72</sup>.

Segundo Tarlau e Moeller (2019), um dos participantes, Eduardo Deschamps, então Secretário de Educação do Estado de Santa Catarina e vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), chegou a admitir em entrevista que aquele Seminário havia sido seu primeiro contato com a ideia de uma base curricular comum e padrões nacionais de aprendizagem, o que não deixa de chamar a atenção considerando o papel central que viria assumir nos anos subseqüentes para a aprovação da BNCC no Brasil.

No retorno do grupo ao Brasil, foi criado o MPBC e tiveram início as articulações políticas pela base curricular nacional. Na sequência desse Seminário, em outubro do mesmo ano, foi realizado ainda outro em Campinas com o mesmo nome (AVELAR; BALL, 2017). A

---

<sup>71</sup> De acordo com informação disponibilizada no sítio eletrônico da Fundação, atualmente, o processo para entrar na rede de líderes é aberto anualmente e contempla quatro critérios para a seleção: “comprometimento, potencial de realização, potencial de mobilização e colaboração e diálogo, além de indicações vindas de membros da Rede”. Disponível em: <https://blog.lideres.fundacaolemann.org.br/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

<sup>72</sup> Disponível em: <https://news.yale.edu/2013/04/29/educational-reform-was-topic-new-yale-brazil-leadership-program>. Acesso em: 12 out. 2020.

perspectiva era incluir a base curricular no texto PNE, que vinha sendo discutido desde 2011<sup>73</sup>. Em junho de 2014, o PNE foi aprovado (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) incluindo quatro estratégias que se referiam à criação da base nacional curricular até junho de 2016.

Na sequência, ainda em 2014, foi montada uma Comissão Bicameral do Conselho Nacional de Educação (CNE) para a discussão da base. A então Secretária de Educação Básica do MEC, Beatriz Luce, apresentou uma versão do documento em que destacava os direitos dos estudantes e indicava os objetivos e considerações gerais de cada disciplina. A versão, no entanto, foi vetada pelo Movimento pela Base, sob o argumento de que o momento não era oportuno para prosseguir com as discussões por conta da proximidade das eleições (TARLAU; MOELLER, 2019).

No início de 2015, já com Cid Gomes à frente do MEC e Manuel Palácios na Secretaria de Educação Básica, o currículo comum torna-se prioridade da gestão e tem início a elaboração de uma primeira versão pelo Ministério alinhada à perspectiva das fundações e institutos empresariais. No governo cujo lema prometia ser “Pátria Educadora”, também a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, sob o comando de Mangabeira Unger, chegou a discutir experiências internacionais de bases curriculares comuns, especificamente da Austrália<sup>74</sup>, mas esse trabalho seria interrompido até o final do ano com a extinção da Secretaria pela reforma ministerial.

Em março, outro Seminário é organizado pela Fundação Lemann em Yale<sup>75</sup>, com participação, além do próprio Ministro, de vice-governadores, secretários de estado e dirigentes municipais de educação, parlamentares e outros representantes do poder público. No mesmo período, Deschamps foi eleito presidente do Consed e, durante seu mandato, vai ser responsável por uma grande mobilização nos estados, junto aos municípios, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), para a discussão das versões da base (TARLAU; MOELLER, 2019).

---

<sup>73</sup> O PNE aprovado em 2001 deveria ser sucedido por um segundo plano decenal, de 2001 a 2011. Contudo, os interesses privados frearam as discussões sobre o novo Plano no Congresso Nacional por conta da meta 20 da proposta em discussão que previa o aumento do investimento público em educação. Com muito custo, o PT conseguiu articular a aprovação do texto final, em junho de 2014. Segundo avaliação de Daniel Cara (2019, p. 7), “embora o PNE 2014-2024 seja predominantemente vinculado à agenda do ‘direito à educação’, o que remonta à concepção de plano educacional dos fundadores do tema no Brasil – os pioneiros da Educação Nova -, o que avança em termos concretos é a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), uma agenda empreendida pelo campo do ‘direito à aprendizagem’”, este representado pela concepção de educação sob a liderança do empresariado.

<sup>74</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2015-06/curriculo-escolar-australiano-pode-servir-de-base-para-o-brasil>. Acesso em 12 out. 2020.

<sup>75</sup> Disponível em: <https://world-programs.yale.edu/brazil-program>. Acesso em: 12 out. 2020.

A primeira versão é entregue em setembro de 2015 pelo Ministro Renato Janine ao CNE e é colocada para consulta pública pela internet entre outubro de 2015 e março de 2016. A segunda versão, disponibilizada em maio de 2016, uma semana antes de o Ministro Aloizio Mercadante deixar o MEC e do afastamento de Dilma da presidência da República, foi submetida à discussão entre educadores nos meses seguintes.

A partir daí, Mendonça Filho assume o Ministério e nomeia Maria Helena Guimarães Castro para a Secretaria Executiva<sup>76</sup>. A consulta pública se mantém, ainda que utilizando uma metodologia questionável<sup>77</sup>, com a colaboração do Consed e da Undime, que elaboraram um relatório enviado ao MEC (AGUIAR; DOURADO, 2018). Na prática, a partir daí, qualquer tentativa de debate e construção com base no diálogo com as comunidades educacionais é deixada de lado em favor de uma elaboração por “especialistas”, reeditando a prática de construção de consensos de gabinete dos anos 1990.

Nesse ínterim, um ato do já Presidente interino Michel Temer apresenta uma nova composição do CNE e a Comissão Bicameral da Base Nacional Comum também é reestruturada, passando a ser composta, entre outros conselheiros, por Eduardo Deschamps (CEB/CNE), já representante neste Conselho, e Rossieli Soares da Silva<sup>78</sup> (CEB/CNE), então Secretário de Educação Básica do MEC e mais novo membro do MPBC (AVELAR; BALL, 2019).

Então no governo Temer, com o Ministério sob a coordenação de Mendonça Filho e o CNE sob a presidência de Deschamps<sup>79</sup>, em 2017, foi homologada a BNCC, de forma controversa por tratar apenas das etapas da educação infantil e ensino fundamental. Em dezembro do ano seguinte, já com Rossieli Soares como Ministro da Educação<sup>80</sup> e Katia

<sup>76</sup> Nesta mesma época, Maria Inês Fini, que também participou do Ministério de Paulo Renato, retorna ao Inep na condição de presidente do órgão.

<sup>77</sup> De acordo com relato presente no pedido de vistas feito ao final do processo, “a metodologia de análise do documento foi efetivada por meio de discussões em salas específicas, por áreas de estudo/componentes curriculares, e coordenada por moderadores que, em sua maioria, apresentavam slides com objetivos e conteúdos e os participantes optavam por uma das seguintes alternativas: concordo, discordo totalmente ou discordo parcialmente e indicavam propostas de alteração, se fosse o caso” (AGUIAR, 2018, p. 11).

<sup>78</sup> Rossieli foi Secretário de Educação de Estado do Amazonas entre setembro de 2012 e maio de 2016, quando assumiu a Secretaria de Educação Básica do MEC, tendo sido eleito vice-presidente do Consed com mandato para os anos de 2015 e 2016. Entre 2014 e 2017 realizou um Mestrado profissional em Gestão e Avaliação Educacional na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), sob a orientação de Lina Kátia Mesquita. Deixou o Ministério de Educação para assumir a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em 2019, de onde saiu, em 2022, para concorrer ao cargo de deputado federal pelo PSDB. Ficou na suplência e, em 2023, assumiu a Secretaria de Educação do Estado do Pará.

<sup>79</sup> Eduardo Deschamps se manteve na presidência do CNE até dois meses antes da aprovação da Resolução CNE/CP nº 4, de 17 de dezembro de 2018, que instituiu a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio. No CNE, Deschamps presidiu as Comissões do Sistema Nacional de Educação, do Ensino Médio e da Base Nacional Comum Curricular.

<sup>80</sup> Mendonça Filho deixou o Ministério para se preparar para as eleições de 2018. Chegou a ser cotado como vice-presidente na chapa de Geraldo Alckmin, e especulou-se sobre sua candidatura para o governo do Estado

Smole<sup>81</sup> na SEB/MEC, foi homologado documento da BNCC para a etapa do ensino médio com o formato que reduz a carga horária máxima de conteúdos comuns a todos os estudantes.

Da mesma forma como se observou, no período em que Paulo Renato Souza esteve à frente do MEC, a priorização dos anos iniciais do ensino fundamental, com seu destaque em relação aos demais anos de formação da etapa da educação básica, novamente no processo de elaboração e aprovação da BNCC, se viu uma visão fatiada do currículo. Assim, foi aprovada uma base em que o currículo é pensado em momentos distintos e separado, e não de maneira integral a partir da integração dessas partes.

O Ministério da Educação conseguiu, antes mesmo da aprovação da BNCC para o ensino médio, em abril de 2018, autorização do Senado para um empréstimo de até US\$250 milhões junto ao Banco Mundial. O empréstimo foi efetivado em julho do mesmo ano e os recursos seriam desembolsados pelo Banco mediante apresentação dos resultados dos programas de apoio à implementação do novo ensino médio e do programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral nos estados<sup>82</sup>.

Além de garantir, com base na mobilização realizada por suas coalizões, a imposição de uma agenda empresarial pela via do poder executivo federal, o processo de discussão e aprovação da BNCC, especialmente a partir do golpe jurídico-institucional de 2016, também revela a estratégia de cooptação de lideranças políticas por parte dos institutos e das fundações empresariais. Consolida-se, a partir daí, o projeto de estruturação de redes de lideranças também no nível individual.

Nesse cenário, a Fundação Lemann assume mais uma vez a dianteira, seguida muito próximo das instituições ligadas ao conglomerado Itaú-Unibanco e ao grupo Natura, ao apoiar um crescente número de iniciativas menores, além de trazer para sua alçada “líderes” comprometidos com sua agenda na condição de “consultores especialistas”. Foi o que

---

de Pernambuco, mas acabou se candidatando para o Senado e perdeu, ficando em terceiro lugar no estado. Diferentemente do que se esperaria, a Secretária Executiva, Maria Helena Guimarães Castro, não assumiu o Ministério em seu lugar.

<sup>81</sup> Katia Cristina Stocco Smole foi professora na rede pública estadual de São Paulo e técnica de ensino e pesquisa no Centro de Aperfeiçoamento do Ensino de Matemática no Instituto de Matemática e Estatística da USP (CAEM-IME-USP). Participou de Programas desenvolvidos pelo IAS em parceria com secretarias de educação estaduais e municipais e é diretora do grupo Mathema de formação e pesquisa, além de ser diretora executiva do Instituto Reúna, do qual volta a falar mais adiante. Ela é membro associada do MTPE e atua no MPBC, no conselho da Fundação Nova Escola e no conselho consultivo de revistas sobre educação. Atualmente também faz parte da rede de líderes da Fundação Lemann.

<sup>82</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/63011-ministerio-contara-com-reforco-de-us-250-milhoes-do-bird-para-implementacao-do-novo-ensino-medio>. Acesso em: 12 out. 2020. As metas diziam respeito à adaptação dos currículos ao novo ensino médio, implantação de projetos-piloto no estado e capacitação dos diretores das escolas sobre os novos currículos. Até o ano de 2020, o Brasil já havia pagado mais de US\$ 680 mil pelo não cumprimento do cronograma. Disponível em: <https://outline.com/dUF9Yn>. Acesso em: 12 out. 2020.

aconteceu, por exemplo, com Eduardo Deschamps que, depois de garantir a célere tramitação e aprovação da BNCC, assumindo diversas posições estratégicas ao longo do processo, tornou-se “consultor especialista” da Fundação<sup>83</sup>.

De fato, a partir de 2017 fica claro que a rede de líderes da Fundação Lemann já não se limita apenas aos bolsistas e participantes de seus programas de formação. Neste mesmo ano, a Fundação lança o Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Lideranças públicas em parceria com a RAPS (FUNDAÇÃO LEMANN, 2017; 2018). Essa formação conjunta consolida o espaço de interseção entre os líderes de uma e de outra organização.

Além disso, também neste mesmo período, começa a surgir uma série de novas organizações menores, aparentemente desvinculadas do meio empresarial e especializadas em temas da educação. Por trás desse novo movimento, contudo, é possível identificar o apoio de pelo menos um dos institutos e fundações vinculados à tríade Natura, Itaú-Unibanco e Lemann.

Esse milagre da multiplicação vai se dar pelo estímulo a abertura de novos CNPJs, com atividades em dois níveis: (1) nível político-institucional, em que as novas instituições tendem a se especializar em um tema e concentram sua atuação na influência de políticas públicas, como *think tanks*; e (2) o nível político-operacional, em que as instituições realizam projetos junto aos governos nacionais e subnacionais, muitas vezes com base na experiência de um “líder” alinhado à agenda empresarial.

Dentro deste último grupo, destaco os exemplos da Associação Bem Comum (ABEM) e do Instituto Reúna, ambos apresentados como “parceiros por uma educação de qualidade” no relatório da Fundação (FUNDAÇÃO LEMANN, 2019). A ABEM foi fundada em 2018, depois que Veveu Arruda, seu diretor executivo, deixou o governo do município cearense de Sobral. Veveu foi Secretário da Cultura durante a gestão de Cid Gomes (1997-2004), depois vice-prefeito, entre 2005 e 2011, e então prefeito entre 2011 e 2017. A ABEM tem como parceiros a Fundação Lemann e o Instituto Natura e trabalha com projetos em parceria com governos municipais e estaduais que visam replicar a experiência de Sobral em outros territórios<sup>84</sup>.

Além deste, o Instituto Reúna, criado em 2019, a partir de uma iniciativa da Fundação Lemann, tem como diretora executiva a ex-Secretária de Educação Básica do MEC, Kátia Smole. O Instituto Reúna tem entre seus parceiros, além da Fundação Lemann, os demais

---

<sup>83</sup> Disponível em: <https://site.educacao.gov.br/sala-de-imprensa/noticias3/1227-fatima-gavioli-contara-com-consultoria-da-fundacao-lemann.html>. Acesso em: 26 abr. 2023.

<sup>84</sup> Disponível em: <https://abemcomum.org/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

representantes da tríade: Itaú Social, Itaú para Educação e Trabalho, Instituto Unibanco e Instituto Natura.

O Reúna se apresenta como um “*think tank* cuja missão é fornecer recursos técnicos de alta qualidade com o objetivo de criar referências nacionais para a implementação de um sistema educacional pedagogicamente coerente” (INSTITUTO REÚNA, 2021, p. 8). Na prática, o Instituto foi responsável pela elaboração de uma série de materiais para orientação dos governos subnacionais na etapa de implementação da reforma da BNCC.

Entre o grupo de novas instituições temáticas, destaco o Movimento Colabora Educação e o Movimento Profissão Docente. O Movimento Colabora foi lançado ainda em 2016 com o trabalho focado nas discussões sobre o regime de colaboração na educação, contando com o apoio do Itaú Social, Instituto Natura, Instituto Unibanco e Fundação Lemann. O Movimento Colabora está por trás das articulações entre Câmara dos Deputados e Senado para a aprovação de uma legislação que regulamente o Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto na Constituição e reforçado pelo PNE 2014 (MOVIMENTO COLABORA, 2021).

A ideia do desenho de um sistema nacional de educação já estava presente no Manifesto de 1932 e o maior impasse que está colocado por trás da disputa no Congresso Nacional diz respeito ao papel assumido pela União especialmente no que se refere à complementação financeira destinada aos estados e municípios para a garantia da qualidade da educação.

De fato, assim como previsto no PNE 2014-2024, também a Conferência Nacional de Educação Básica (BRASIL, 2008) e as duas Conferências Nacionais de Educação (BRASIL, 2010; BRASIL, 2014) defendem que o SNE seja pautado pela implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi)<sup>85</sup> e do CAQ. Essa proposta implica em uma maior participação da União nos recursos destinados à educação, o que, como já evidenciado, vai de encontro com os interesses empresariais.

O Movimento Profissão Docente, por sua vez, foi fundado em 2017, por uma coalizão que inclui a Fundação Lemann, o Itaú Social, e os Institutos Unibanco e Natura<sup>86</sup>. O instituto também trabalha na mesma linha de produção de consensos para influência da agenda pública

---

<sup>85</sup> O CAQi é um mecanismo, criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e referendado no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, aprovado em 5 de maio de 2010, que determina o valor a ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. “Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas para que estes equipamentos garantam um *padrão mínimo de qualidade* para a educação básica, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), entre outras leis”. Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caqi/>. Acesso em: 24 abr. 2023.

<sup>86</sup> Disponível em: <https://www.profissaodocente.org.br/>. Acesso em: 26 abr. 2023.

em parceria com os governos subnacionais. O foco de trabalho dessa audaciosa organização está no delicado campo da reforma das carreiras do magistério público.

O Movimento teve como coordenador, entre 2019 e 2021, Thiago Peixoto, que, entre os anos de 2010 e 2017, alternou entre os mandatos de Secretário de Educação do Estado de Goiás, no governo de Marconi Perillo (PSDB), e deputado federal (PMDB/PSD). Peixoto deixou a coordenação do Movimento para se dedicar ao curso de mestrado na Universidade de Harvard.

Em seu lugar, entrou Haroldo Rocha que, antes, foi Secretário de Educação do Estado do Espírito Santo em dois governos de Paulo Hartung (MDB), de 2007 a 2010 e 2015 a 2018. A política educacional da “era Paulo Hartung”, no Espírito Santo, é conhecida pela implementação de uma lógica pautada nos princípios de qualidade total e eficiência, além de aprofundamento dos processos de privatização no estado (OLIVEIRA; LIRIO, 2017).

O governo também é lembrado pelo acelerado processo de precarização da profissão docente no Estado e pela falta de diálogo com os representantes da categoria. Entre 2019 e 2021, Haroldo Rocha foi Secretário Executivo da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, na gestão de Rossieli Soares, no governo de João Dória (PSDB).

Por fim, destaco ainda que as eleições de 2018 significaram outro marco para os representantes dos interesses empresariais na política. Foi o ano das eleições, para cargos no nível federal, de muitos líderes formados nessas redes. A RAPS, contudo, é a única que divulga as candidaturas de seus líderes e, por essa razão, o mapeamento aqui realizado partiu de sua rede de líderes.

Depois de organizar os dados disponibilizados no sítio eletrônico da rede, cruzei as informações com aquelas disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Apenas depois disso, busquei mapear as interseções encontradas entre os líderes da RAPS e os líderes da Fundação Lemann.

Em resumo, de acordo com as informações disponibilizadas na página da RAPS, 555 líderes ingressaram na rede entre 2013 e 2019, além de 10 líderes cujo ano de ingresso não é informado. Desses 565 líderes, 251 se candidataram pelo menos uma vez entre 2004 e 2018, sendo que 140 líderes se candidataram pela primeira vez depois de 2013, ano da primeira seleção de líderes da Rede. Dentro deste último grupo, foram 85 candidaturas em 2018 disputando cargos para o Senado, Câmara, Assembleias Legislativas Estaduais e Distrital e Governo estadual, das quais 52 concorreram em sua primeira eleição neste ano.

Entre os 52 nomes de líderes RAPS que concorreram a sua primeira eleição em 2018, 19 estão presentes também na lista de 702 líderes da Fundação Lemann e, destes, apenas três

não foram eleitos. Entre os nomes coincidentes, 3 foram eleitos para o legislativo estadual e 5 para o federal, na Câmara dos Deputados, e 8 chegaram à suplência, sendo que 7 no nível federal.

Um dos titulares, Luiz Flavio Gomes (PSB/SP), eleito deputado federal por São Paulo, foi diagnosticado com câncer em 2019 e faleceu no início do ano seguinte. Além dele, os outros 7 assumiram o mandato como titulares no início de 2019: três deputados estaduais – Duarte Jr. (Republicanos/MA), Sergio Victor (NOVO/SP) e Renan Ferreirinha (PSB/RJ) – e quatro deputados federais – João Campos (PSB/PE), Vinicius Poit (NOVO/SP), Tábata Amaral (PDT/SP) e Tiago Mitraud (NOVO/MG). Entre estes, apenas Sergio Victor e Tábata Amaral ingressaram na RAPS no ano seguinte à eleição.

Em seu relatório do ano de 2019, a Fundação Estudar destaca “quatro jovens Líderes Estudar” que “foram eleitos pela população para assumir cadeiras na Câmara ou em assembleias legislativas em diferentes estados brasileiros” (FUNDAÇÃO ESTUDAR, 2019, p. 22). Além de Tábata Amaral e Renan Ferreirinha, encontrados também entre os líderes RAPS e Lemann, são apresentados também Felipe Rigoni (PSB/ES), também presente entre os líderes Lemann e eleito deputado federal, e Daniel José (NOVO/SP), eleito deputado estadual.

Cabe ressaltar que, ainda que não tenha sido bolsista da Fundação, no perfil da Câmara dos Deputados de Tiago Mitraud consta que ele foi gerente de produto, entre 2011 e 2014, e diretor executivo da Fundação, entre 2015 e 2017, mesmo período em que participou do Programa de desenvolvimento de liderança da *Harvard Business School*<sup>87</sup>.

Com exceção de Duarte Jr., Sergio Victor e João Campos, este último representante da quarta geração de políticos de Pernambuco, os outros seis têm ligações com outras iniciativas, além da RAPS, de “renovação política” e formação de novos “líderes”. Especificamente, todos os seis já estavam associados, em 2018, ao RenovaBR<sup>88</sup> (RENOVABR, 2018) que, por sua vez, incorporou o Movimento Acredito!<sup>89</sup> (HOEVELER, 2020). Renan Ferreirinha e

<sup>87</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204519/biografia>. Acesso em: 24 abr. 2023.

<sup>88</sup> Organização lançada em outubro de 2017, um ano antes das eleições, pelo empresário Eduardo Mufarej, sócio da Tarpon Investimentos e ex-presidente do Conselho de Administração do conglomerado de educação privada Somos Educação. Naquele ano, a organização abriu um processo seletivo para captar “jovens lideranças” pelo Brasil no intuito de capacitá-los e, depois de alguns “testes”, selecionar aquelas pessoas aptas a concorrerem para cargos legislativos em 2018. O processo seletivo limitava a seleção para pessoas com até 45 anos que já deveriam ter alguma base de atuação social. De acordo com apuração jornalística, a capacitação foi realizada pelo Centro de Liderança Pública (CLP) (HOEVELER, 2020). O CLP é identificado entre os parceiros da Fundação Lemann a partir de 2017 (FUNDAÇÃO LEMANN, 2017; 2018; 2019).

<sup>89</sup> Organização fundada também no ano de 2017, que se apresentava, em seu Manifesto, como um “movimento de renovação política nacional e suprapartidário” que havia sido criada “para dar vez e voz a uma nova

Tábata Amaral também fazem parte do Movimento Mapa da Educação<sup>90</sup>; e Rigoni e Tiago Mitraud fazem parte do Brasil Jr.<sup>91</sup>. Tabata Amaral ainda faz parte do Projeto Voa<sup>92</sup> e do Instituto Vamos Juntas<sup>93</sup>.

Esse breve levantamento teve por objetivo servir como mapeamento inicial de uma rede que, como se pode ver, envolve ligações muito mais complexas e recônditas do que se mostra a um primeiro olhar. Não pretendi dar conta desse intrincado quadro, mas apenas apontar para mecanismos e ligações que são cada vez mais estratégicos para a defesa dos interesses da classe dominante a partir do interior do aparato estatal. Isso porque, cabe reforçar, todos os nós dessa entrelaçada rede de relações representam um conjunto de vínculos desiguais de poder.

De fato, nesse começo de século XXI, as articulações dos institutos e fundações empresariais estão cada vez mais distantes do campo da filantropia empresarial. Para assegurar a consolidação do projeto da classe dominante, sob a hegemonia do capital financeiro, para a etapa da educação básica no Brasil, esses grupos estão se mobilizando para que seus representantes ocupem posições fora e dentro do aparato estatal, de modo a garantir que as oscilações eleitorais não interfiram no avanço de seus interesses.

Nesse sentido, tem sido característica dessa atuação a formação de novos quadros e cooptação de lideranças políticas já consolidadas, com especial foco em um projeto educacional que sirva duplamente ao capital: por um lado, pelo desvio do fundo público, por meio da contenção do gasto social, e, por outro lado, pelo aprofundamento das desigualdades educacionais pela via da privatização e precarização da educação pública. Para tanto, esses grupos e seus representantes vêm se beneficiando do discurso da “nova política” para levar a

geração na definição dos rumos de nosso país. Uma renovação de princípios, práticas e pessoas. Um projeto de 10 anos. Um novo congresso com a cara do Brasil” (HOEVELER, 2020, p. 486).

<sup>90</sup> Organização que surge no contexto das eleições de 2014, com o objetivo de mobilizar e formar jovens lideranças para participação política em contextos locais, com foco na área de educação. O Mapa da Educação tem como mantenedora a Fundação Lemann (MAPA DA EDUCAÇÃO, 2018) que, junto ao Itaú BBA e ao MPBC também são apresentados como apoiadores da organização (MAPA DA EDUCAÇÃO, 2019). Além dessas, o MPBC, o CLP e a Fundação Estudar são apresentados como “Parceiros em Projetos” (MAPA DA EDUCAÇÃO, 2019).

<sup>91</sup> Confederação Brasileira de Empresas Juniores é uma organização que reúne, apoia e estimula o movimento de empreendedorismo jovem. Tem como mantenedores a Ambev e o Bradesco, a Americanas S.A. entre seus patrocinadores e a Fundação Estudar entre seus apoiadores institucionais. Disponível em: <https://brasiljunior.org.br/parceiros>. Acesso em: 18 abr. 2023.

<sup>92</sup> Projeto fundado em 2010 com o objetivo de preparar estudantes da rede pública para olimpíadas de Matemática. De acordo com sua página na rede *LinkedIn*, “criaram-se novas frentes acadêmicas de Português e Ciências, onde iniciou-se a preparação para vestibulares e outras competições culturais”. Disponível em: <https://www.linkedin.com/company/projeto-voa/?originalSubdomain=br>. Acesso em: 18 abr. 2023.

<sup>93</sup> Organização criada em 2019 para “incentivar mulheres que já ocupam posições de lideranças em suas comunidades a se candidatarem a um cargo eletivo”. Disponível em : <https://institutovamosjuntas.org/sobre/>. Acesso em: 18 abr. 2023.

cargos públicos seus asseclas que defendem, em outro sentido, os velhos interesses da burguesia brasileira.

## CONCLUSÃO

A educação, enquanto direito básico, está associada por natureza aos princípios da justiça social e da igualdade substantiva. Decorre desta constatação que o direito à educação tem como perspectiva, antes de tudo, o princípio de equidade. Isso apenas é possível a partir da definição de um patamar elementar, comum a todas as pessoas, a partir do qual as demais atividades da vida social possam ser realizadas, sem prejuízo da saúde física ou da autonomia básica de nenhum indivíduo.

Conforme argumentado no capítulo I, as condições para a garantia do direito básico à educação perpassam pelo atendimento às necessidades humanas básicas, enquanto unidade complexa e indivisível. A esfera de atendimento das necessidades humanas básicas, por sua vez, tem o Estado como espaço privilegiado de realização na forma de organização capitalista. Assim, para realizar uma análise das políticas educacionais no Brasil, é preciso compreender, antes, o próprio Estado.

Em sentido inverso à expansão da educação enquanto requerimento emancipatório, acompanhamos ao longo do que chamei nesta tese de o breve século XX brasileiro, uma ampliação da formação pela via do aviltamento da educação pública no país. Ainda que o número de matrículas e, principalmente, a cobertura, em especial nos anos iniciais do ensino fundamental, tenham ampliado significativamente, a popularização da educação e o aumento dos anos de escolarização da classe trabalhadora, que ocorre de forma privilegiada por meio da ação do Estado, tem se realizado pela via da ampliação das desigualdades com base na diferenciação entre os sistemas público e privado de ensino.

Para compreender as condições históricas e mudanças ocorridas no interior do Estado brasileiro que possibilitaram o avanço de instituições representantes do setor privado da forma como é possível se observar no Brasil hoje, é preciso considerar o aprofundamento do próprio neoliberalismo no contexto dependente latino-americano e as formas que esse aprofundamento assumiu no país. É importante observar como as dinâmicas e mudanças nas relações de força e nos interesses se refletem, em especial, na classe dominante ao longo deste período.

O projeto neoliberal assegura sua preponderância em um momento de crescente hegemonia do capital financeiro no Brasil. Nesse contexto recente, foi importante observar as movimentações internas do bloco no poder e as relações entre as distintas frações e setores da

classe dominante para compreender de que forma elas afetam e influenciam as políticas públicas de educação.

Além disso, para compreender as particularidades da experiência brasileira, também é importante conhecer sua classe dominante, seus meios e modos de operação. Como analisado ao longo da tese, a própria origem da burguesia brasileira denota seus traços enquanto uma classe antipopular, antidemocrática, golpista e autoritária. De fato, é uma classe que, por ter se inserido e formado a partir de uma posição associada e subordinada ao capital internacional, não tem o menor compromisso com qualquer projeto de desenvolvimento nacional, ainda que sobre as bases da acumulação capitalista.

A burguesia brasileira, ainda mais em sua fração financeira, intimamente associada ao rentismo, é formada por classes que, por um lado, desprezam a população e tudo a ela associado e, por outro, dependem do Estado e da pilhagem dos recursos nacionais para sustentar seu modo de vida. É uma burguesia que, formada sobre as bases do regime escravocrata, não aceita renunciar a seus privilégios e, pelo contrário, se empenha para a conservação de todos os sinais de distinção concedidos desde sua gênese. Como disse Darcy Ribeiro<sup>94</sup>, trata-se de uma classe dominante infecunda, perversa, medíocre e cobiçosa.

Sem abrir mão de seu modo de agir autoritário, sustentado por uma série de golpes de maior ou menor proporção e visibilidade, a burguesia brasileira constrói os mecanismos necessários para impor seu projeto educacional revestido de uma agenda social para o Brasil. Nesse sentido, com base no que foi apresentado por esta tese, podemos afirmar que o atravessamento da atuação dos institutos e fundações empresariais sobre a política pública de educação reflete as dinâmicas do aprofundamento neoliberal no contexto dependente do Brasil.

A partir de um novo arranjo no bloco no poder, sob a hegemonia do capital financeiro, essa atuação passa a ser central para avançar com as reformas que, de um lado, servem para conter a expansão do gasto público em educação, garantindo uma parcela maior do fundo público para os interesses rentistas e, por outro lado, atendem às demandas de precarização da educação pública, ampliando o fosso que existe entre a formação das elites e a formação da classe trabalhadora.

Para esta última, resta a educação para o trabalho alienado em tempos de aprofundamento neoliberal. Precariza-se a educação para formar indivíduos que irão trabalhar em um contexto de mercado de trabalho precarizado. No limite, o processo de escolarização

---

<sup>94</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6r7QDo9yHJk>. Acesso em: 23 abr. 2023.

serve para a formação de “empreendedores de si mesmos” (DARDOT; LAVAL, 2016) sobre quem recai, em última análise, a responsabilidade pelo seu próprio sucesso ou fracasso.

Para aprofundar a análise sobre esta relação entre Estado e educação, foi apresentada no capítulo II a noção de Estado como a forma política própria do capitalismo. Essa leitura decorre do entendimento de que a especificidade da forma de organização social capitalista está justamente no fato de que ela apenas é possível a partir da separação entre a dominação política, exercida pelo Estado, e a dominação econômica, exercida pela classe dominante.

A partir dessa compreensão, foi possível expor a complexidade do Estado em sua concretude. Para tanto, os conceitos de Estado invisível e Estado visível, também com base na perspectiva de Jaime Osório, foram apresentados. Ainda que seja o Estado invisível que dê sentido a esta atuação, é no Estado visível que se dá a materialidade às políticas públicas. Dentro deste, é preciso jogar luz sobre o que o autor chama de classe reinante, enquanto classe fundamental para a orientação das ações estatais.

Decorre daí a importância de se pensar os reflexos do Estado invisível no Estado visível, bem como a forma como ambos estão atravessados pela luta de classes. Nesse sentido, é central ter clareza sobre as dinâmicas de hegemonia entre os distintos grupos que compõem o bloco no poder, a frente de poder e a própria classe reinante. Com base nessa leitura passa a ser possível compreender os projetos que estão em disputa, assim como as pessoas que os estão representando.

A partir dessa estrutura teórica, trouxe no início do capítulo III uma contextualização histórica das dinâmicas entre Estado e classe dominante, para identificar a forma como essas mudanças se refletiram nos projetos em disputa para as políticas educacionais do Brasil. Com isso, foi possível observar a forma como as relações que compõem o bloco no poder influenciam e orientam as políticas públicas de educação ao longo do tempo e os impactos dessas dinâmicas sobre a escola pública.

Após a Revolução de 1930, a hegemonia, ainda que relativa, da burguesia industrial colocou no centro do debate educacional brasileiro uma proposta de escola pública que foi capaz de compatibilizar o projeto democrático-popular com os interesses do capital. Contudo, com a subsunção deste projeto, em um contexto de consolidação da associação subordinada do Brasil ao capital estrangeiro, o sistema educacional que se constrói a partir de então é estruturado em sua forma dual, característica esta que tem como uma de suas principais consequências o aprofundamento das desigualdades educacionais.

Da mesma forma que os processos de industrialização nacional e, no momento seguinte, de desenvolvimento subordinado foram capazes de modificar qualitativamente a

escola pública e o próprio sentido da educação, o mesmo aconteceu com a transição para a hegemonia do capital financeiro no bloco no poder. De fato, desde a década de 1990 e, com mais intensidade na virada para o século XXI, é possível observar um novo momento de inflexão para as políticas educacionais.

Centrou-se aí a análise principal desta tese. Nessa transição de séculos, observa-se os grupos associados ao capital financeiro se mobilizando para modificar toda a estrutura do aparato estatal de modo a garantir sua ingerência sem oscilações decorrentes das escolhas eleitorais. Afastando-se da atuação de caráter filantrópico, incorporam novas formas de atuação que incluem desde a institucionalização de coalizões empresariais até a formação de quadros e novas lideranças para atuação por dentro do aparato estatal. Aprofunda-se, portanto, uma relação de promiscuidade entre a classe reinante e a classe dominante.

O Estado passa a incorporar cada vez mais um formato de administração pautado pelos paradigmas do setor privado de produtividade, metas e resultados mensuráveis, ampliando o caminho estruturado pela Reforma Administrativa do Estado de Fernando Henrique Cardoso e Bresser Pereira. Assume, assim, com mais ênfase o seu papel de avaliador e regulador das políticas públicas, deixando cada vez mais de lado a sua função de provedor e garantidor dos direitos básicos, em especial dos direitos sociais. A educação torna-se apenas uma variável nas equações econométricas que sustentam a justificativa das reformas e desestruturação do próprio aparato estatal.

De modo geral, a despeito da ampliação sem precedentes desses direitos, conquistada na Constituição de 1988, é a partir da década de 1990 e com base no novo texto constitucional que o Estado vai passar por transformações que extrapolam a sua forma de organização. Acompanhando um movimento identificado também em outros países, essas mudanças afetam a própria forma de fazer política: não se trata apenas da transferência de responsabilidades para o setor privado, mas da própria incorporação de representantes desse setor, de suas agendas e lógica de funcionamento à prática da política pública de educação por meio do estabelecimento de complexas redes, coalizões e dinâmicas de governança (AVELAR; BALL, 2019; MAIA, 2018).

Desta forma, atento às recomendações internacionais e, simultaneamente, pressionado por parte da classe empresarial brasileira, o governo iniciou um amplo processo de reorganização da educação pública, que atenderia ao mesmo tempo à demanda internacional de melhoria dos índices educacionais e às novas necessidades de formação para o trabalho e para a produtividade. (MARTINS, 2016, p. 25).

O projeto de reforma para a educação tem sido encabeçado no Brasil, assim como em outros países, por uma série de institutos e fundações privadas e empresariais, pouco

transparentes e não supervisionados pela população, que passam a assumir a dianteira de suas orientações e andamentos. A aprovação da LDB de 1996 e as normatizações que a ela se seguiram, somadas às imposições macroeconômicas de bancos multilaterais de desenvolvimento, institucionalizaram e estimularam a expansão de ações e iniciativas dessas instituições que, de certa forma, já vinham sendo praticadas, ainda que em escala reduzida, no âmbito da educação.

Uma expressão desse movimento é justamente o controle por parte de grandes grupos da oferta de educação privada no país, tanto na etapa da educação básica quanto na superior. A rede pública de educação básica, especificamente, vai sendo esfacelada em favor de arranjos privados, como é o caso das tentativas de terceirização por meio de parcerias com Organizações Sociais (OS) e dos programas de *vouchers*. A ideia, já formalizada no Plano Diretor de FHC, sustenta-se na transferência para atores não estatais de responsabilidades que são do Estado e na isenção de seu compromisso com o investimento social. Com isso, o orçamento da educação vai sendo lentamente estrangulado.

Longe de romper com o paradigma neoliberal, ao longo dos governos do PT, o Brasil entra em uma diferenciada fase de aprofundamento do desenvolvimento capitalista dependente. Eleito para superar a crise do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, Lula manteve a estrutura econômica em favor da acumulação capitalista, ainda que com significativas diferenças no perfil das políticas sociais. Houve a partir daí uma reorganização da relação do Estado com as classes dominantes, caracterizada principalmente por novas alianças com o setor empresarial sem, contudo, romper a hegemonia do grande capital financeiro (BOITO JR., 2007).

Esse rearranjo de forças entre os grupos no poder somado à mudança do perfil econômico do país, consequência da reestruturação produtiva com o processo de desindustrialização em marcha em um contexto de significativas mudanças tecnológicas, permitiram o avanço desses institutos e fundações empresariais da educação e a expansão de sua atuação e influência junto ao Estado brasileiro.

Apesar das disputas e contradições entre os interesses dentro desse grupo, em conjunto sua atuação tem contribuído para um duplo enriquecimento do capital: por um lado, por intermédio das parcerias com o setor público, que parecem desobrigar o Estado de sua responsabilidade com a área e seus investimentos, por outro lado, por meio da promoção de uma educação que se diz meritocrática, mas que serve para produção de uma diferenciada experiência de escolarização entre as classes, na qual as classes populares são preparadas para os trabalhos subalternos e precarizados.

Se, como coloca Roberta Traspadini (2018, p. 28), o atual momento do capital transnacional pode ser caracterizado pela “centralidade da América Latina no plano das ocupações territoriais sob jugo do capital financeiro e a centralidade da transformação dos direitos sociais em mercadorias no plano da produção e dos serviços”, a mercantilização da educação é uma das faces da dialética da dependência contemporânea.

Ao longo dos anos recentes, o Estado vem se utilizando de mecanismos distintos, como por exemplo a Desvinculação de Receitas da União (DRU), para não cumprir com o mínimo estabelecido em lei para financiamento da área. Munidos do discurso de que não temos um problema de financiamento da educação, mas, sim, de eficiência da gestão pública, os institutos e fundações empresariais vêm abertamente se posicionando a favor de limitações e controles dos recursos destinados à educação. Essa postura passa a fazer mais sentido quando observamos que instituições que compõem o grupo de institutos e fundações empresariais da educação disputam o fundo público, enquanto rentistas, com o Fundeb, que substituiu o Fundef, por exemplo.

Sob a hegemonia do capital financeiro, interessa o desvio do fundo público da educação para os serviços que atendem seus interesses rentistas, por um lado, e a formação de indivíduos acríticos preparados para aceitar, sem pestanejar, a precarização do mercado de trabalho. Serve a esses interesses um Estado que se abstenha de sua responsabilidade com os compromissos sociais para assumir uma posição de regulação e avaliação. O Estado deve ser mínimo para a sociedade e máximo para seus interesses privados.

Longe de incentivarem uma nova política, esses grupos financiam a invasão da esfera pública pelos interesses privados para a conservação de seus privilégios. O projeto do capital financeiro para a escola pública está associado ao que chamei aqui de *mínimos educacionais*, pois a eles interessa a fragmentação social. Para tanto, cada vez mais estão assumindo posições na classe reinante e vendendo soluções fáceis, ainda que não se comprometam com suas consequências ou se responsabilizem por seus resultados.

Nesse contexto, a educação e a política pública de educação tornam-se diferenciado espaço de expansão capitalista a partir da mobilização dos institutos e fundações empresariais. Apesar de o retorno financeiro fazer parte, direta ou indiretamente, de suas ações, a criação de redes formais e informais de influência política para moldar a política pública a partir de suas perspectivas não deixa de ser central na atuação desse grupo.

O setor empresarial tem conseguido influenciar e intervir diretamente na definição de orientações e medidas concretas para a política pública de educação por meio de seus representantes e de seus institutos e fundações: um influente grupo de organizações

representantes dessas entidades, cujos representantes estiveram nas últimas décadas se alternando entre os cargos de direção dessas instituições e posições nos mais distintos escalões dos governos, atuando sobre a educação pública.

Insatisfeitos com a permanência no poder do grupo vinculado ao PT, eleito quatro vezes seguidas para a presidência da República e associado a uma visão política com maior compromisso social, a classe dominante vem, desde o início dos anos 2000, se mobilizando para fazer frente às iniciativas de cunho progressistas do governo. Nesse contexto, observar a mobilização empresarial, por meio de seus institutos e fundações, para o avanço sobre as políticas educacionais torna-se crucial para compreender as mudanças ocorridas.

Se antes disso seus representantes já ocupavam importantes cargos públicos, por diferentes vias, a partir da confirmação da eleição de Dilma Rousseff, em 2010, com a perspectiva de ter o PT à frente do governo federal por mais quatro anos, pelo menos, esses grupos incrementaram sua estratégia de influência política. Em um momento de fortalecimento dos grupos financeiros, com base na resposta dada à crise global de acumulação, o empresariado adota um discurso de “renovação política” e passa a trabalhar também para a formação de novos quadros para representá-los por meio da política institucional.

A participação empresarial na educação brasileira passa, portanto, a um patamar diferenciado na história do país, com as agências do capital influenciando direta e indiretamente a educação popular e deturpando o próprio direito à educação. São novos interesses que têm determinado, de forma autoritária, as prioridades das políticas públicas em educação no país, em seus diferentes níveis.

Esses institutos e fundações empresariais, e suas respectivas redes de liderança, passam a se organizar em grandes coalizões por meio das quais promovem suas agendas e pautas prioritárias. Essa estratégia é importante para dissociar a atuação desse grupo da imagem de uma instituição específica e dos interesses privados que representam. Com isso, transmitem a ideia de uma grande mobilização social.

Para contribuir com a imagem de “neutralidade técnica” de seus posicionamentos, buscando se afastar ainda das disputas e interesses políticos por trás de sua atuação, os representantes empresariais sustentam seus projetos no discurso de especialistas contratados, e agora também formados, por eles. O fazem, em geral, sem ouvir a comunidade que estuda, pesquisa, trabalha e vivencia a educação pública. De fato, cada vez mais se tem investido na própria formação desses, que são chamados de “líderes”, para disseminar seus discursos e implementar seus projetos pela via da influência da agenda política do país.

Assim, com grande espaço nos meios de comunicação, com o estabelecimento de redes formais e informais de articulação, tanto no nível individual quanto no nível institucional, e com a produção e divulgação de conteúdos conforme seus interesses, esses grupos vêm mobilizando seus recursos para difundir seu projeto para a educação como pauta prioritária para a sociedade, pretensamente consensual, e avançar com ela no interior do Estado.

Ao longo do capítulo III, apresentei alguns exemplos de importantes conquistas desses grupos nas últimas décadas, como a incorporação de sua agenda no Decreto que estabelece o Compromisso Todos Pela Educação, em 2006, e a aprovação da BNCC, tanto para as etapas da educação infantil e ensino fundamental quanto para o ensino médio, no final de 2017 e de 2018, respectivamente. Nesses casos, fica clara a influência de atores e instituições ligados a esses grupos nas definições e tramitações das políticas.

Os focos de atuação são diversos: além da BNCC e do novo ensino médio que, em si, já encerram uma série de controvérsias, outros temas igualmente disputados são pautas caras a esses institutos e fundações empresariais como, por exemplo, a formação docente, o sistema nacional de educação, mas também as avaliações externas e de larga escala, o financiamento da educação, a chamada educação em tempo integral e a primeira infância. Entretanto, as estratégias de ação são semelhantes, por meio dessas coalizões e redes de lideranças que têm mobilizado projetos no poder público com impacto e capacidade de influência semelhante aos próprios movimentos sociais (MAIA, 2018).

A racionalidade e o modo de operar do setor privado, junto com um processo de controle ideológico e político, têm atravessado todos esses aspectos da educação. Ao levarem seu modelo de política educacional para as escolas públicas do país, essas instituições o fazem se apropriando de bandeiras da luta pela educação básica popular e democrática, esvaziando-as de seus significados históricos.

Transparece aí a capacidade do neoliberalismo de incorporar vocabulários progressistas para impulsionar seu modelo pautado, em outro sentido, pela focalização e seleção no desenho das políticas sociais. Nessa nova leitura, qualidade é reduzida a indicadores, o direito à educação se subverte em direito à aprendizagem, e a autonomia se traduz em precarização.

Ao invés de reivindicar a democratização da educação pública de qualidade social, com financiamento adequado, a atuação desses institutos e fundações empresariais tem contribuído para a consolidação de um projeto que reforça as desigualdades e segregações, a responsabilização das profissionais da educação e o desmonte das escolas públicas. Ao

intensificar o discurso da meritocracia, recai sobre os sujeitos a responsabilização pelo seu sucesso ou fracasso com base em metas externas de produtividade.

Enfatiza-se a aprendizagem para o desenvolvimento de competências a serem medidas e avaliadas pelos resultados de testes padronizados, esvaziando, assim, os processos educacionais e a formação escolar em nome de uma educação voltada para a inserção produtiva subalternizada e precarizada das crianças e jovens estudantes da escola pública. Estes, por sua vez, são preparados para naturalizar a precariedade do mercado de trabalho ao qual serão expostos, sendo treinados para empreenderem em um mundo de autoexploração.

Reduz-se a educação, resumindo-a à vulgarização do conhecimento, trocando a autonomia crítica, que pode advir deste, pelo ensino de técnicas. Esse projeto minimalista de educação para o trabalho precarizado tem como base uma visão tecnicista e gerencial hegemônica focada na busca por eficácia e eficiência, no estabelecimento de metas, uma política de métricas sustentada por índices e parametrizações, que acabam também por condicionar as oportunidades dos estudantes. Focam em um ensino padronizado que possa ser medido em larga escala e deixam de lado as questões pedagógicas e o compromisso social.

Esses indicadores, que têm levado a uma prática de culpabilização e cobrança por resultados, se tornam centrais para determinar o financiamento da política pública de educação no país e, com o aprofundamento da crise, torna-se ainda mais evidente o direcionamento desses recursos. Assim, invertem discursivamente o direito à educação dos cidadãos, dever do Estado, transformando-o em direito à aprendizagem, recaindo a responsabilidade sobre as professoras e estudantes.

Da mesma forma, enquanto a defesa pela educação popular e democrática ressalta a importância da autonomia das escolas e das professoras para o desenvolvimento dos estudantes, no discurso reformador essa autonomia se traduz na precarização da escola pública e na sobrecarga de suas profissionais. Sobre os estudantes, junto da lógica meritocrática, cada vez mais reforça-se o discurso do empreendedorismo como saída ou solução para o mundo do trabalho, transferindo aos indivíduos toda a responsabilidade de sua trajetória.

A atuação dos institutos e fundações empresariais tem ainda como consequência a falsa despolitização da educação, da política pública de educação e do processo educacional, apresentando as questões da educação como questões de soluções técnicas. Excluem, assim, do discurso sobre a educação, em todos os âmbitos, qualquer tipo de crítica, disputas ou oposições, anulando muitas vezes o próprio debate. Se a educação tinha a função de formar para a cidadania e para o trabalho, esvaziam-na da primeira e reduz-se a segunda de seu

sentido ontológico para sua interpretação enquanto elemento operacional, puramente voltado para atender os interesses do capital.

Dessa forma, se avança com a agenda neoliberal para a educação, por meio da privatização da oferta e do gerenciamento dos serviços públicos, aprofundando as características do desenvolvimento dependente brasileiro, promovendo políticas públicas de educação de cunho excludente, que não contribuem para a luta por justiça social, ao contrário, reforçam as desigualdades sociais através da elitização do conhecimento e da formação de uma dupla experiência de escolarização entre as classes.

O direito à educação foi reconhecido, mas não o direito ao padrão unitário de qualidade. Assim, a equidade e a distinção social caminhavam juntas. A educação adaptada aos “pobres” foi vista aqui também no contexto da função ideológica assumida pela Educação no escopo da “globalização”. A proximidade com os “pobres” e com as “minorias étnicas” fora condição para sua eficácia ideológica (*good governance*). O desemprego foi atribuído à falta de qualificação dos trabalhadores para se adaptarem ao mundo globalizado. A alternativa, então, foi a formação profissional para obter empregabilidade. A formação profissional deveria oferecer melhores condições para que o capital humano dos jovens fosse adequado ao mercado. Distintamente da versão original da teoria do capital humano, não há promessa de melhor remuneração. (LEHER, 2010, p. 47).

As reformas encabeçadas pelos representantes do setor empresarial na educação chegam a diversos níveis de institucionalização e vêm difundir uma educação de conformação dos jovens a esse novo momento do desenvolvimento. Trata-se de uma educação interessada e adaptada ao padrão capitalista dependente, com o principal objetivo de oferecer “a formação superficial da massa trabalhadora, objetivando a difusão de habilidades instrumentais e a socialização de um certo *ethos* cultural pró-sistêmico, afim ao padrão de acumulação então em curso” (LEHER, 2010, p. 43).

O direito à educação foi garantido de forma abstrata e expandido formalmente, contudo, há que se questionar quais condições estão sendo impostas às escolas públicas para que possam, de fato, oferecer uma educação de qualidade social para todos. Nesse contexto, é lícito supor:

que a melhor educação é a oferecida pelo setor privado, mais apto a criar pessoas empregáveis. Valoriza-se cada vez menos o próprio conceito de emprego, que remete ao universo social, e cada vez mais o de empregabilidade, que remete ao indivíduo. E o próprio indivíduo aparece alienado e mutilado, já que sua educação não corresponde mais a um direito subjetivo, ligado às suas potencialidades humanas, mas à adequação a um determinado ambiente econômico. (BENJAMIN, 2001, p. 32).

Com a expansão da educação básica, respondendo a uma demanda específica de qualificação da força de trabalho que surge com o processo de industrialização e avanço

tecnológico, ao mesmo tempo em que se generaliza a formação inicial da população trabalhadora, rebaixa-se a qualidade social e o próprio valor dessa qualificação: a educação minimalista das escolas públicas enfatiza cada vez mais o conhecimento técnico necessário às operações tecnológicas básicas e a capacidade de compreensão das tarefas.

Em outras palavras, a educação pública se torna mais um instrumento de formação de um novo tipo de trabalhadores, qualificados para naturalizar as demandas neoliberais por uma força de trabalho precarizada, autoexplorada e cada vez mais atomizadas. Às escolas e às redes públicas de ensino, ainda que com relevantes movimentos de resistência, resta aderir aos programas dos governos e, como possível, encontrar os meios possíveis para executar as mudanças demandadas.

O caminho que estamos vendo ser construído desde a aprovação da LDB apenas reforça e aprofunda, sob um discurso de meritocracia, as desigualdades sociais a partir da educação. Temos políticas focalizadas e elitistas que servem para o enriquecimento do capital, seja pelas parcerias estabelecidas, seja pela formação de mão de obra e o preparo para o trabalho subalterno da classe trabalhadora, que distorcem o próprio conceito e papel da educação, conformando-a à adaptação para o mundo de trabalho precarizado da realidade dependente brasileira.

Esse é o projeto “humano” e “social” do capitalismo para a educação no Brasil. Um projeto que mantém e aprofunda as desigualdades para sustentar a educação enquanto estratégia de distinção de classe, orientado pelos interesses dos grupos hegemônicos que compõem o bloco no poder e que, por isso mesmo, carrega em si suas características e vícios.

Esse projeto serve à manutenção de privilégios pela elite brasileira, mas também responde a uma dupla demanda do capital sob a hegemonia do capital financeiro em um contexto dependente, como o do Brasil, a saber, a necessidade de direcionamento dos recursos do fundo público para o setor privado, sustentando sua dependência do Estado, e a necessidade de formação de mão de obra alienada, em que se naturalizam e se valorizam as condições de distinção social, para um mundo do trabalho cada vez mais precarizado.

O único caminho para fazer frente a este movimento é o do aprofundamento democrático que, certamente, não se trata de um caminho único, pelo contrário, é um caminho diverso e que precisa incluir a diversidade. Esse caminho começa, necessariamente, pela definição de um patamar *básico* de garantia do direito à educação, visando a satisfação das necessidades humanas enquanto um conjunto integral e indissociável a ser atendido para todos os indivíduos.

O trajeto a ser construído também passa pela valorização das trabalhadoras e trabalhadores da educação. Ao focar os discursos e estratégias no estudante e, mais especificamente, no aprendizado, a prática neoliberal faz o que sabe fazer melhor: compartimentaliza, separa e fragmenta partes de um processo complexo e interligado, muitas vezes apresentando-as enquanto uma falsa oposição. Para garantir uma maior parcela do fundo público para o capital, em detrimento das políticas sociais, contrapõe-se discursivamente partes de um mesmo processo que é integral: a valorização do trabalho docente e o investimento nos estudantes.

Ao sustentar o modelo de diferenciação entre os sistemas de educação, em que apenas alguns têm acesso a uma educação integral e de qualidade, o modelo que vem sendo apresentado pelos institutos e fundações empresariais e realizados pela via do Estado na forma de políticas públicas educacionais, apenas reforça a lógica neoliberal na educação.

De fato, em um processo de autolegitimação de seu discurso, esses institutos e fundações empresariais são respaldados pelas coalizões, pretensos movimentos de mobilização social, das quais eles mesmo fazem parte e por meio dos quais buscam se distanciar da imagem do setor privado. A atuação desse grupo vem se mostrando fortemente enviesada pela defesa dos interesses do capital e tem demonstrado grande potencial de impacto sobre a definição do lugar e do próprio sentido da educação em nossa sociedade. Tal impacto, concretamente, recai de forma desigual em desfavor da escola pública.

O Estado mínimo, gerencial e regulador se vê refletido nas políticas públicas de educação com, por exemplo, a aprovação de um currículo mínimo necessário para dar conta das demandas do capital sobre a formação da classe trabalhadora. É a própria incorporação pelo Estado da lógica baseada nos mínimos educacionais, que serve aos interesses da classe dominante e do setor financeiro hegemônico. Esse processo, no entanto, não se dá sem dinâmicas, contradições e frações internas entre os interesses do próprio grupo.

Em resumo, por intermédio do estabelecimento de redes formais e informais de articulação, os institutos e fundações empresariais vêm trabalhando para impor a agenda do capital para a educação como a agenda prioritária para a população e para o Estado. Esse projeto tem efeitos concretos não apenas sobre a política pública de educação, mas, principalmente, sobre o próprio direito à educação na sociedade brasileira. Para fazer frente a ele, torna-se fundamental, portanto, compreender os caminhos que vêm sendo trilhados a partir dessas complexas relações no interior do Estado e seus impactos sobre a educação e sobre a escola pública no Brasil.

Observar o processo histórico a partir de uma perspectiva ampla do ponto de vista temporal pode dar a falsa impressão de um encadeamento teleológico dos fatos, especialmente quando pensamos na história de países que foram inseridos de maneira tardia e subordinada ao capitalismo. Contudo, ainda que as condições nas quais se operam sejam historicamente definidas, não se pode perder de vista que é no trabalho e nas lutas cotidianas, em um contínuo movimento entre avanços e retrocessos, que a realidade é construída.

No campo da educação, é preciso destacar os movimentos de resistência e luta que houve e que há, ainda hoje, em busca de uma educação verdadeiramente básica para todas e todos. Isso implica um projeto que pense a educação em seu sentido amplo, enquanto uma estratégia fundamental para o atendimento das necessidades humanas básicas de todas as pessoas, em cada tempo histórico. Faz-se, portanto, imperativo pensar a educação a partir da perspectiva da garantia da saúde física e autonomia básica de cada ser humano, enquanto componentes indissociáveis e inegociáveis para a possibilidade de uma vida com sentido para todas e todos.

Nesse contexto, são fundamentais os movimentos que lutam pelo aprofundamento democrático e, dentre estes, aqueles que empunham a bandeira por uma escola única e universal, pública, laica, gratuita e de qualidade. Uma educação básica não se constrói a partir de um sistema dual, em que duas escolas concorrem entre si, sendo que apenas alguns poucos estudantes têm a garantia não apenas de uma escola de qualidade, mas também de seus demais direitos básicos, como alimentação, moradia, trabalho e renda.

As desigualdades sociais e educacionais compõem um complexo sistema circular e se alimentam reciprocamente. Faz parte do caminho democrático, como bem colocou a professora Potyara Pereira (2006), o incondicional atendimento das necessidades humanas básicas em sua forma integral. O campo dos direitos básicos pressupõe e não pode prescindir de uma educação de qualidade para todos os indivíduos. Afinal, como nos lembra a professora Silvana Souza (2015, p. 58), “qualidade para apenas alguns não é qualidade, mas, privilégio”.

O neoliberalismo, contudo, não tem compromisso com a democracia. Estamos em um momento histórico em que lutar pela democracia não se trata de um esforço passivo de sustentação do que temos, mas de um esforço ativo pela não corrosão do pouco que já conquistamos. No entanto, isso não deve ser tudo, a perspectiva da justiça social deve orientar a luta, pois é preciso não perder de vista o horizonte da transformação social para a emancipação humana. Esse caminho passa necessariamente pela construção de uma *educação básica* para todas e todos.

Em todos os momentos tivemos, temos e teremos resistência e luta. O movimento dos Pioneiros da Educação, na década de 1930; a mobilização social para a nova Constituição, entre 1987 e 1988; a organização por meio da FNDEP desde então; e, logo na sequência, a mobilização pela elaboração da LDB. Se todos esses momentos tiveram como resultado uma vitória dos valores e projetos da classe dominante, essa vitória não se concretizou sem avanços conquistados pelos movimentos comprometidos com a defesa da escola pública.

Também nos anos recentes, podemos ver sinais dessa resistência no processo de elaboração e aprovação do PNE 2014-2024 e da BNCC e, agora, na luta pela revogação da reforma do ensino médio imposta, de cima para baixo, depois do golpe jurídico-institucional de 2016. Em todos esses momentos, têm sido central a organização e a mobilização das forças progressistas e de esquerda, seja através dos sindicatos ou dos movimentos sociais, em diálogo com as universidades, especialmente as universidades públicas, para a defesa de uma educação verdadeiramente básica para todas e todos.

Entre as organizações da sociedade civil, a Ação Educativa (AE), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) como exemplos de entidades que vêm realizando ações de resistência ao processo de privatização e corrosão da educação no país. Cabe ainda destacar as aguerridas manifestações estudantis, de familiares e comunidades escolares frente ao desmonte da escola pública que vem sendo perpetrado a olhos vistos nos últimos anos.

Da mesma forma que esse não é um movimento específico brasileiro, também a resistência não se faz apenas dentro das fronteiras do país. Pelo contrário, as associações sindicais, como a *Internacional de la Educación*, e os movimentos sociais, como a Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE), são exemplos de mobilizações que ultrapassam os limites geopolíticos para fazer uma resistência e luta em nível global.

Nesse sentido, e considerando o atual momento histórico, é preciso recuperar os espaços democráticos do debate educacional, como o Fórum Nacional de Educação (FNE), desmontado no início do governo Temer, e a própria Conferência Nacional de Educação (CONAE), no âmbito do Fórum. Ambas as iniciativas estão sendo resgatadas pelo novo governo e devem ser espaços estratégicos para fazer frente às crescentes iniciativas financiadas por grupos específicos de interesse, que tentam se fazer passar por representantes da sociedade brasileira, afirmando representar a vontade de “todos”.

É fundamental conhecer os caminhos percorridos para compreender o porquê e como chegamos aonde estamos. Além disso, é necessário não perder de perspectiva as disputas e interesses que estão por trás dessas transformações e que se refletem nas políticas

educacionais recentes. Como busquei ressaltar nesta tese, ao analisar as políticas públicas de educação em seu movimento histórico, é possível observar a própria forma política estatal sendo atravessada pela luta de classes.

Para fazer frente ao avanço desse projeto, portanto, qualquer alternativa comprometida com valores progressistas deve reconhecer as dinâmicas existentes entre o Estado visível e o Estado invisível de modo que seja possível ter clareza acerca dos interesses e contradições que perpassam o projeto atual de educação para o Brasil. É urgente buscar soluções que caminhem no sentido de reduzir os impactos das desigualdades educacionais decorrentes da organização do sistema de educação do país.

A dualidade estrutural da educação no Brasil nada mais é do que um reflexo da divisão de classes na sociedade capitalista e não pode ser compreendida fora desse marco. A luta pela redução de seus impactos sobre a classe trabalhadora é diária, mas não deve se sobrepor ao projeto de uma educação que seja construída sobre outras bases, capaz de garantir o desenvolvimento pleno e a emancipação humana para todos os indivíduos.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. M. de F. **Dimensões da privatização da Educação Básica no Brasil: um diálogo com a produção acadêmica a partir de 1990**. Brasília: ANPAE, 2022. *E-book*. Disponível em: [https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/Livro\\_dialogos\\_com\\_producao\\_academica-Fin-Corrg.pdf](https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/Livro_dialogos_com_producao_academica-Fin-Corrg.pdf). Acesso em: 19 jul. 2023.

ADRIÃO, T. M. de F; VENCO, S. A corrosão da educação pública no Brasil: privatizações e precariedades. **Utopía y Praxis Latinoamericana**, v. 27, n. 96, p. 1-14, 2002.

AGUIAR, M. A. da S. Relato da resistência à instituição da BNCC pelo Conselho Nacional de Educação mediante pedido de vista e declarações de votos. In: AGUIAR, M. A.; DOURADO, L. F. (Orgs.). **A BNCC na contração do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Recife: ANPAE, 2018. p. 8-22. *E-book*.

AGUIAR, M. A.; DOURADO, L. F. (Orgs. ). **A BNCC na contração do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Recife: ANPAE, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://anpae.org.br/BibliotecaVirtual/4-Publicacoes/BNCC-VERSAO-FINAL.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. [2.ed., 10. reimpr. rev. e ampl.]. São Paulo: Boitempo, 2009.

APRESENTAÇÃO: LDB – O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO. **Educar em Revista**, n. 11, p. 103-106, dez. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/7s3KB8mDpSKrScTMm8hVRJk/?lang=pt#>. Acesso em: 30 jul. 2023.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

AVELAR, M.; BALL, S. J. Mapping new philanthropy and the heterarchical state: The Mobilization for the National Learning Standards in Brazil. **International Journal of Educational Development**, v. 64, p. 65-73, jan. 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0738059317302080>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BAPTISTA, D. M. T. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. In: MARTINELLI, M. L. **Pesquisa Qualitativa**: um instigante desafio. São Paulo: Veras Editora, 1999. p. 31-40.

BARBALET, J. M. **A Cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.

BASILE, M. A Revolução do 7 de Abril de 1831: disputas políticas e lutas de representações. **ANPUH – XXVII Simpósio Nacional de História**, jul. 2013. Disponível em: [http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364533003\\_ARQUIVO\\_Art-ANPUH2013-MarcelloBasile.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364533003_ARQUIVO_Art-ANPUH2013-MarcelloBasile.pdf). Acesso em: 30 jul. 2023.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEISIEGEL, C. R.. Relações entre a Quantidade e a Qualidade no Ensino Comum. **Revista da Associação Nacional de Educação**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 41-56, 1981. BEISIEGEL, C. R. O Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 106, p. 217-231, mar. 1999.

BENJAMIN, C. Desemprego em Marx, Keynes e nos neoclássicos: descaminhos de um debate atual. **Revista Princípios**, n. 60, p. 28-33, mar./abr. 2001. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/revistas/principios/pdf/060.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2023.

BOITO JR., A. Estado e Burguesia no Capitalismo Neoliberal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 28, p. 57-73, jun. 2007.

BOLLMANN, M. da G. N.; AGUIAR, L. C. LDB – projetos em disputa: Da tramitação à aprovação em 1996. **Revista Retratos da Escola**, v. 10, n. 19, p. 407-428, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/703>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BOURDIEU, P. **A Distinção: crítica social do julgamento**. 1. ed. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.-C.; PASSERON, J.-C. **Ofício do sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Tradução de Guilherme João de Freitas. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. Brasília: Presidência da República. [1934]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília: Presidência da República. [1937]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília: Presidência da República. [1946]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos** (1993-2003). Brasília, 1993, versão acrescida. 136p.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Presidência da República [2004]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: Presidência da República. [2007]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conferência Nacional da Educação Básica**: Documento Final. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc\\_final.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. **CONAE 2010**: Documento Final. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010\\_doc\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf). Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. **CONAE 2014**: Documento Final. Brasília, 2014. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BRZEZINSKI, I. Tramitação e Desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 185-206, jul./out. 2010.

BURTLESS, G. **Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1996.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O impacto do FMI na educação brasileira**. São Paulo: Gráfica Modelo, 1999.

CARA, D. T. **O Fenômeno de Descumprimento do Plano Nacional de Educação**. 2019. Tese (Doutorado) – Pós-graduação em Educação. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2019.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARVALHO, J. M. de. **Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CASTORIADIS, C. **Encruzilhadas do Labirinto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. v. 1.

CHASIN, J. **O Integralismo de Plínio Salgado: forma de regressividade no capitalismo híper-tardio**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas Ltda., 1978.

CHESNAIS, F. **A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Outubro Revista**, n. 5, fev. 2001.

CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

COELHO, M. F. P. **O público-privado na educação brasileira: o conflito na Constituinte (1987-1988)**. 1. ed.. Curitiba: Appris, 2021.

COSTA, E. V. da. **Da Monarquia à República: Momentos Decisivos**. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1999.

COUTINHO, C. N. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2.ed. rev.e atual. São Paulo: Cortez, 2008. p. 106-146.

CUNHA, L. A. **Leis Orgânicas do Ensino (Verbetes/Nota Técnica)**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.

CUNHA, L. A.; XAVIER, L. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Nota Técnica)**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DINIZ, E. **Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula**. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2005.

DOYAL, L.; GOUGH, I. **A Theory of Human Need**. London: Macmillan Education UK, 1991.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, p. 86-101, maio 1993.

DUARTE, N. de S. **Política Social: um estudo sobre educação e pobreza**. Brasília/DF: Universidade de Brasília, 2012.

DUSSEL, E. **Hacia una Política de la Liberación - Obras Selectas XXIII**. 1. ed. Buenos Aires: Docencia, 2013. Disponível em: [https://enriquedussel.com/txt/Textos\\_Obras\\_Selectas/\(F\)25.Hacia\\_politica\\_liberacion.pdf](https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/(F)25.Hacia_politica_liberacion.pdf). Acesso em: 30 jul. 2023.

ECO, U. **Como se faz uma tese**. 11. ed. São Paulo: Perspectiva, 1977.

FADEN, R. R.; BEAUCHAMP, T. L. **A history and theory of informed consent**. New York: Oxford University Press, 1986.

FARIAS, A. M. Conglomerado de aparelhos privados de hegemonia empresariais Lemann e sócios. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 13, n. 2, p. 735-765, ago. 2021.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 6. ed. Curitiba: Kottler Editorial; São Paulo: Contracorrente, 2020.

FIORI, J. L. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do sul. **OIKOS – Revista de economia heterodoxa**, Rio de Janeiro, ano 6, n. 8, p. 77-106, 2007. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/51722/28039>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FRANCO, M. S. de C. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1997.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FUNDAÇÃO ESTUDAR. **Relatório Anual | Annual Report 2002-2003**. Disponível em: <https://issuu.com/estudar/docs/relatorio2003>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO ESTUDAR. **Relatório Anual 2019**. Disponível em: <https://issuu.com/estudar/docs/relatorio-digital-duplas>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO ESTUDAR. **30 Anos de História: Criando oportunidades de carreira e de estudo**. São Paulo, 2021.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2003 Annual Report**. São Paulo/Zurich, 2003. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/fm1LVQMuCeVV9ZYxyg21X6YzXpXrtYG SOQ8ct2rK.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2004**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/L3X9UbMza3ropZdv9tf0LFYQ7EjZsQWyHNfQGaUb.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Annual Report 2005**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/8XBjd1hQQDsMoqsKQOIkCmyDTk5NYcuGxnJ16QRv.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2006**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/xHpFj51YWCl6UHqoEftJzudknoBz7gpe1LehPCAM.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2007**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/se1hVC2D8ageM7ocwPUHJMxNw5dvbCFwe79xZEMp.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2008**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/dXbNPFmEcB9Ka0qrZtyWihAwVLU2pxAdHCA3Mq7v.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2009**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/8XHpIF6m0qNiEBvooCcAkjaxS3XsPdvO6ug25AWe.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório anual 2010**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/HedDg9so3cU484AvrYunwOtgFogT0i1P57G3pOeL.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2011**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/8P7VoaEo6T1K4bB4cxxnNwz5nmuSR7DRRWzCb2RS.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2012**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/HdVE7168zYWpX2Ko0ZiOKsqFkVH1tbTLGKyvFv56.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2017**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/aYdzs1L1rxqlW7ZW71qOgKYuPpledjXqaHznarD.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2018**. Disponível em:  
<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/jDHiG8M6LdX6JCKvfJIVXGX8qIDRmRL9nmrZamxZ>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Relatório Anual 2019**. Disponível em:  
[https://drive.google.com/file/d/1Z9rHJvJrPl7KXBLJT\\_\\_v3ntySjKLJtVK/view?pli=1](https://drive.google.com/file/d/1Z9rHJvJrPl7KXBLJT__v3ntySjKLJtVK/view?pli=1). Acesso em: 30 jul. 2023.

GOIS, A. **Quatro décadas de gestão educacional no Brasil: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros.** São Paulo: Fundação Santillana, 2018.

GOMES JUNIOR, N. N. **Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Orientador de Políticas Públicas no Marco das Necessidades Humanas Básicas.** 2007. Tese (Doutorado) – Pós-graduação em Política Social. Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2007.

GOMES JÚNIOR, N. N. **Segurança Alimentar e Nutricional e Necessidades Humanas.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Seguran%C3%A7a-alimentar-web-novo>. Acesso em: 23 jul. 2023.

GORDON, L. **O Progresso pela Aliança.** Rio de Janeiro: Record, 1962.

GREENWALD, R. ; HEDGES, L. V.; LAINE, R. D. The effect of school resources on student achievement. **Review of Educational Research**, v. 66, n. 3, p. 361, 1996.

HANUSHEK, E. A. School Resources and Student Performance. In: BURTLESS, G. (Ed.). **Does money matter?: the effect of school resources on student achievement and adult success.** Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996. p. 43-73.

HANUSHEK, E. A. Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update. **Educational Evaluation and Policy Analysis Summer**, v. 19, n. 2, p. 141-164, 1997.

HEDGE, L. V.; GREENWALD, R. Have Times Changed? The Relation between School Resources and Student Performance. In: BURTLESS, G. (Ed.). **Does money matter?: the effect of school resources on student achievement and adult success.** Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996. p. 74-92.

HEYNS, B. Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success. **Contemporary Sociology**, v. 26, n. 4, p. 488-489, jul. 1997.

HOBBSAWM, E. Adeus a tudo aquilo. In: BLACKBURN, R. (Org.). **Depois da Queda: o fracasso do comunismo e o futuro do socialismo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HOBBSAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991.** Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOVELER, R. C. **Neoliberalismo, democracia e diplomacia empresarial: a história do Council of the Americas (1965-2019).** Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2020.

HORTA NETO, J. L. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 91, n. 227, p. 84-104, 2010.

HORTA NETO, J. L. **As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os Estados de Minas Gerais e São Paulo.** Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

HORTA, J. S. B. **Gustavo Capanema**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

IANNI, O. **A ditadura do grande capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil – Ano III – 1937**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes>. Acesso em: 30 jul. 2023.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil – Ano V – 1939/1940**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes>. Acesso em: 30 jul. 2023.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil – 1956 – Ano XVII**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes>. Acesso em: 30 jul. 2023.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil – 1979**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes>. Acesso em: 30 jul. 2023.

INEP. **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2018**. Brasília: Inep/MEC, 2020. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2018.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2018.pdf). Acesso em: 30 jul. 2023.

INSTITUTO REÚNA. **Relatório Anual 2021**. São Paulo, 2021. Disponível em: [https://biblioteca.institutoreuna.org.br/Reuna\\_Relatorio2021\\_2022.05.27.pdf](https://biblioteca.institutoreuna.org.br/Reuna_Relatorio2021_2022.05.27.pdf). Acesso em: 30 jul. 2023.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LEHER, R. 25 Anos de Educação Pública: notas para um balanço do período. In: GUIMARÃES, C.; BRASIL, I.; MOROSINI, M. V. (Orgs.). **Trabalho, Educação e Saúde: 25 anos de formação politécnica no SUS**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2010. p. 29-72.

LENIN, V. I. U. El programa agrario de la socialdemocracia en la primera Revolución Rusa 1905-1907. In: LENIN, V. I. U. **Obras Completas**. Madrid: Editorial AKAL, 1977. v. Tomo XIII, p. 217-438.

LESSA, C. **Quinze anos de Política Econômica**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIMA, M. “**Terceiro setor**”, **educação e hegemonia**: uma análise da ação estratégica do “terceiro setor” e suas implicações político-pedagógicas. Uberlândia: Navegando, 2019. Disponível em: <https://www.editoranavegando.com/livro-terceiro-setor>. Acesso em: 30 jul. 2023.

LINDBLAD, S.; PATTERSSON, D.; POPKEWITZ, T. S. (EDS.). **Education by the Numbers and the Making of Society: The Expertise of International Assessments**. New York and London: Routledge, 2018.

LUZ, L. X. Marco legal do Público e o Privado na Educação no Contexto Pós-Reforma do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **Gestão Municipal da Educação e as Parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Brasília: Anpae, 2019. p. 72-85.

MAIA, M. C. de A. **Giving with an agenda: new philanthropy's labour in glocal education networks of governance**. 2018. 210p. Thesis for: PhD. London: University College London (UCL), 2018.

MAPA DA EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades 2018**. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1M4dN0PCpK9iA\\_-BPmc-v5tKggbxGs9az/view](https://drive.google.com/file/d/1M4dN0PCpK9iA_-BPmc-v5tKggbxGs9az/view). Acesso em: 17 abr. 2023.

MAPA DA EDUCAÇÃO. **Relatório de Atividades 2019**. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1pop0NSPI7E7xs\\_cSp4bQQos77k3VHdIt/view](https://drive.google.com/file/d/1pop0NSPI7E7xs_cSp4bQQos77k3VHdIt/view). Acesso em: 31 jul. 2023.

MARINI, R. M. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2013.

MARSHALL, T. H. Citizenship and Social Class. [Part I, 1950]. In: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. B. (Orgs.). **Citizenship and Social Class**. London: Pluto Classic, 1992.

MARTINS, E. M. **Todos Pela Educação?: Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

MARX, K. **Manifiesto inaugural de la Asociación Internacional de los Trabajadores**. Edición electrónica: Marxists Internet Archive, 2001. Disponível em: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1860s/1864fait.htm#n1>. Acesso em: 13 nov. 2021.

MASCARO, A. L. **Estado e Forma Política**. ePub. São Paulo: Boitempo, 2013.

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil: Origens da autocracia burguesa**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MOREL, M. **A Revolução do Haiti e o Brasil Escravista: o que não deve ser dito**. Jundiá/SP: Paco, 2017.

MOVIMENTO COLABORA. **Relatório Comemorativo: 5 anos do Movimento Colabora Educação**. São Paulo, 2021. Disponível em: [https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2022/03/Relatorio-Colabora\\_navegavel-2.pdf](https://movimentocolabora.org.br/website/wp-content/uploads/2022/03/Relatorio-Colabora_navegavel-2.pdf). Acesso em: 31 jul. 2023.

NETTO, J. P. Apresentação. In: MAZZEO, A. C. (Org.). **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 6-11.

OLIVEIRA, R. P. de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, U. J. de; LIRIO, M. M. O Projeto Escola Viva: a política de educação neoliberal de Paulo Hartung, no Espírito Santo (2003-2016). **CLIO: Revista de Pesquisa Histórica**, v. 35, n. 1, p. 273-295, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/25043>. Acesso em: 30 jul. 2023.

OSÓRIO, J. **O Estado no Centro da Mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PEDROSA, J. G.; DUENHAS, F. O.; RAMOS, N. M. T. Lourenço Filho e a aprendizagem comercial nos primórdios da massificação do ensino comercial no Brasil (1946). **Revista Tópicos Educacionais**, v. 27, n. 2, p. 25-51, 2021.

PEREIRA, C. P. **Proteção Social no Capitalismo**: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. 307p. Tese (Doutorado). Pós-graduação em Política Social. Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2013.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. **Necessidades Humanas - Subsídios à Crítica dos Mínimos Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BEHRING, E. R. et al. (Orgs.). **Política Social no Capitalismo**: Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p. 87-108.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out/dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/DSgvNQnNyK3fNkJYcv8VTQr/>. Acesso em: 23 jul. 2023.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. A Política Social entre Deus e o Diabo: determinações e funcionalidades no sistema capitalista. In: SENNA, M. de C. M.; FREITAS, R. de C. S.; MORAES, C. A. de S. (Orgs.). **Política social no Brasil**: sujeitos, trajetórias e institucionalidades. 1. ed. Curitiba: CRV, 2020. p. 33-50.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002.

PLANT, R. Why social justice? In: BOUCHER, D.; KELLY, P. (Orgs.). **Social Justice**: From Hume to Walzer. Londres e Nova York: Routledge, 2005.

POULANTZAS, N. **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista**. 30. ed. México: Siglo XXI Editores, 2007. Disponível em: <https://esfops.files.wordpress.com/2013/07/poder-politico-y-clases-sociales-en-el-estado-capitalista-nicos-poulantzas.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PRADO JR., C. **A Revolução Brasileira**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

PRADO JR., C. **A revolução brasileira e a questão agrária no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

RANCIÈRE, J. “Há muito pouca democracia”. [Entrevista concedida a Alejandra Varela]. **Clarín-Revista** Ñ. Tradução de Cepat. 6 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/596961-ha-muito-pouca-democracia-entrevista-com-jacques-ranciere>. Acesso em: 13 nov. 2021.

RAPS. **Relatório de Atividades 2013 – Empreendendo na política por um Brasil sustentável**. São Paulo: maio 2014. Disponível em: [https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2016/07/RELATORIO\\_Atividades-RAPS\\_2013\\_PDF-EM-SIMPLES.pdf](https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2016/07/RELATORIO_Atividades-RAPS_2013_PDF-EM-SIMPLES.pdf). Acesso em: 30 jul. 2023.

RAVITCH, D. **National opportunity to learn summit**. 9 dez. 2011. Disponível em: [https://www.wested.org/online\\_pubs/board/diane-ravitch-speech.pdf](https://www.wested.org/online_pubs/board/diane-ravitch-speech.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RÉGIS, A. et al. Renovação política ou camuflagem eleitoral? Um raio-x da “nova” política brasileira. **Revista de Estudos Eleitorais**, v. 2, n. 3, p. 6-10, jul. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5358>. Acesso em: 20 jul. 2023.

RENOVABR. **Relatório-2018**. Disponível em: <https://wordpress.renovabr.org/wp-content/uploads/2022/05/Relato%CC%81rio-2018.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SAMPAIO, P. de A. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR., J. C.; CASTRO, P. R. F.; MOTTA, D. M. (Orgs.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília: Ipea, 2009. v. 2, p. 17-32. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro\\_ConstituicaoBrasileira1988\\_Vol2.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_ConstituicaoBrasileira1988_Vol2.pdf). Acesso em: 30 jul. 2023.

SARDINHA, R. C. **O Projeto PROCENTRO e as Escolas Charter: investigação de um modelo educacional defendido pela Fundação Itaú Social**. 2013. 134p. Dissertação (Mestrado). Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2013.

SAVIANI, D. **A escola pública brasileira no longo século XX (1980-2001)**. 2004. Trabalho apresentado ao III Congresso Brasileiro de história da Educação – Sessão de Comunicação Coordenada: “O século XX brasileiro: da universalização das primeiras letras ao Plano Nacional de Educação (1890-2001)”. Curitiba/PR, 2004.

SAVIANI, D. Vicissitudes e Perspectivas do Direito à Educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul./set. 2013.

SAVIANI, D. O Legado Educacional do “Longo Século XX” Brasileiro. In: SAVIANI, D. et al. (Orgs.). **O Legado Educacional do Século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2017. p. 29-84.

SAVIANI, D. **A lei da Educação. LDB**: trajetória, limites e perspectivas. 13. ed. rev atual. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2019.

SCHWARZ, R. **Ao vencedor as batatas**: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. Coleção Espírito Crítico. São Paulo: Duas Cidades/Editora 34, 2000.

SEN, A. Markets and Freedoms: Achievements and Limitations of the Market Mechanism in Promoting Individual Freedoms. **Oxford Economic Papers**, v. 45, n. 4, p. 519-541, 1993.

SIQUEIRA, L. W. M. **Política de Assistência Social e a acumulação do capital**: os programas de transferência de renda e seu papel na economia dependente brasileira. 2022. 287p. Tese (Doutorado). Pós-graduação em Política Social. Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2022.

SKIDMORE, T. E. **Brasil**: De Getulio a Castelo Branco. 1930-1964. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOARES, T. C. **Make it New**: Hayek, Modernismo e a invenção do Neoliberalismo (1920-1950). 227p. 2019. Tese (Doutorado). Pós-graduação em História Econômica. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-16122019-183100/>. Acesso em: 24 jul. 2023.

SOUZA, P. R. **A revolução gerenciada**: educação no Brasil, 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SOUZA, S. A. de. Gestão democrática e arquitetura da escola. **Educação: Teoria e Prática**, v. 21, n. 38, p. 168-185, 2011.

SOUZA, S. A. de. Democracia e qualidade: as consequências da ditadura militar ao sistema educacional, na frágil transição democrática brasileira. **SER Social**, v. 17, n. 36, p. 49-67, jan./jun. 2015.

SOUZA, S. A.; CAETANO, M. R. Redes de Relações e o Instituto Ayrton Senna. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs.). **Gestão Municipal da Educação e as Parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Brasília: Anpae, 2019. p. 86-109.

SPONHOLZ, L. Neutralizando Conhecimento: como jornalistas lidam com *experts*. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 23, n. 3, p. 591-619, set./dez. 2008.

TARLAU, R.; MOELLER, K. “Philanthropizing” consent: how a private foundation pushed through national learning standards in Brazil. **Journal of Education Policy**, v. 35, n. 3, p. 337-366, 3 maio 2019.

THUNERT, M. Conservative Think Tanks in the United States and Canada. In: SCHULTZE, R.-O.; STURM, R.; EBERLE, D. (Orgs.). **Conservative Parties and Right-Wing Politics in North America**. Opladen: Leske und Budrich, 2003.

TRASPADINI, R. S. A dialética da dependência contemporânea: a educação como mercadoria. **REBELA – Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v. 8, n. 1, p.

28-45, jan./abr. 2018. Disponível em:

<https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/rebela/article/view/3972>. Acesso em: 22 jul. 2023.

VIANNA, C. P. A feminização do magistério na educação básica e os desafios para a prática e a identidade coletiva docente. In: YANNOULAS, S. C. (Org.). **Trabalhadoras: análise da Feminização das Profissões e ocupações**. Brasília: Abaré Editorial, 2013. p. 159-181.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

WACQUANT, L. **Os condenados da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

YANNOULAS, S. C. Sobre o que nós, mulheres, fazemos. In: YANNOULAS, S. C. (Org.). **Trabalhadoras: Análise da Feminização das Profissões e ocupações**. Brasília: Abaré Editorial, 2013. p. 31-69.

YANNOULAS, S.; AFONSO, S.; PINELLI, L. Propuestas político-pedagógicas neoconservadoras: Falacias de la “ideología de género” y del movimiento “escuela sin partido”. **Revista Debate Público Reflexión de Trabajo Social**, ano. 11, n. 21, p. 65-81, jul. 2021. Disponível em: [https://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2021/08/Revista\\_debate\\_publico\\_Nro.\\_21-1.pdf](https://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2021/08/Revista_debate_publico_Nro._21-1.pdf). Acesso em: 24 jul. 2023.