



Desenvolvimento nacional e Educação - uma análise da articulação histórica entre o sistema internacional, o desenvolvimento nacional e as políticas públicas educacionais. O caso brasileiro de 1930 a 2000.

Taís Raiher Borges

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia / Núcleo de Estudos Internacionais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Mello de Malta

Rio de Janeiro

Novembro de 2011

Desenvolvimento nacional e Educação - uma análise da articulação histórica entre o sistema internacional, o desenvolvimento nacional e as políticas públicas educacionais. O caso brasileiro de 1930 a 2000.

Taís Raiher Borges

Orientadora: Profa. Dra. Maria Mello de Malta

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia / Núcleo de Estudos Internacionais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Aprovada por:

Presidente da Banca Profa. Dra. Maria de Mello Malta

Prof. Dr. Franklin Serrano

Prof. Dr. Roberto Leher

Rio de Janeiro
Novembro de 2011

FICHA CATALOGRÁFICA

BORGES, Taís Raiher.

Desenvolvimento nacional e Educação - uma análise da articulação histórica entre o sistema internacional, o desenvolvimento nacional e as políticas públicas educacionais. O caso brasileiro de 1930 a 2000/ Taís Raiher Borges. - Rio de Janeiro: UFRJ/ IE / NEI, 2011.

166f.: 31 cm.

Orientador: Maria Mello de Malta

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IE / NEI / Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, 2011.

Referências Bibliográficas: f. 162-166.

1. Desenvolvimento nacional. 2. Educação. I.MALTA, Maria Mello de. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional. III. Desenvolvimento nacional e Educação - uma análise da articulação histórica entre o sistema internacional, o desenvolvimento nacional e as políticas públicas educacionais. O caso brasileiro de 1930 a 2000.

Agradecimentos

À Maria Malta, minha orientadora, pela coragem e disponibilidade de sair da “zona de conforto”, ao me orientar em um tema diferente da sua área de concentração, pela paciência e dedicação. À Roberto Leher e Franklin Serrano pelos comentários fundamentais.

À UFRJ por ter acolhido uma paulista e ter possibilitado o encontro com intelectuais fundamentais para elaboração desta dissertação. Gratidão que pode ser notada na quantidade de professores da casa citados ao longo da dissertação.

Ao Instituto de Economia por ter recebido uma não economista. Aos professores que compõem o Núcleo de Estudos Internacionais (NEI) por terem me fornecido as bases teóricas para o que antes de encontrá-los era apenas um desconforto intelectual. À Maria da Conceição Tavares de quem infelizmente não fui aluna, mas li e ouvi em diversos momentos e quem acredito ter sido a grande inspiradora deste Programa.

Aos professores com os quais tive aula, que com certeza deixaram sua marca em alguma passagem desta pesquisa: José Luis Fiori, Vânia Cury, Franklin Serrano, Carlos Medeiros, Alcino Câmara, Maurício Metri, Andrés Ferrari, Daniel Barreiros, Maria Malta, Ângela Ganem, Anna Jaguaribe, Roberto Leher.

Ao José Luiz Fiori pelo seu quádruplo papel de professor, coordenador, fundador e inspirador do PEPI. Sua perseverança nos trouxe onde estamos.

Aos funcionários do PEPI e do IE pelo suporte em todas as questões que precisei, em especial Carlos Jungstedt, Fábio Bernardino, Leila Castro e Maristela Balbino.

Aos colegas de classe com os quais troquei estes últimos anos, em especial a Valéria Ribeiro, pelos livros emprestados, pela apresentação a textos de sua autoria não publicados, fundamentais para esta dissertação, e pelas incontáveis explicações para minhas perguntas mais básicas. Pedro Gama, Túlio Sene, Elizabeth Carvalho e outros que tiveram o carinho de comentar meus escritos e ajudar de diversas formas. Ao Marco Cecílio pelos debates, sugestões e questionamentos, mesmo em momentos de descanso. Ao Fatah sem o qual eu não teria conseguido realizar as provas de ingresso no PEPI. Aos amigos cariocas ou erradicados no Rio com os quais não compartilhei aulas, mas sim momentos de lazer.

À Laís Costa, pelo apoio, pelo simulado de qualificação e pelas sabatinas, ao Leo Pereira e Paula Burd pelo coleguismo ao cobrirem minhas ausências, o que me permitiu terminar o mestrado.

Ao Luigi, cuja existência me proporcionou um elemento fundamental para realizar um mestrado (sobretudo em economia): suporte emocional. E muitas vezes teve que suportar nestes longos meses. Aos meus pais que por muitos anos adubaram o terreno sobre o qual agora floresce esta dissertação.

RESUMO

Desenvolvimento nacional e Educação - uma análise da articulação histórica entre o sistema internacional, o desenvolvimento nacional e as políticas públicas educacionais. O caso brasileiro de 1930 a 2000.

Taís Raiher Borges

Orientadora: Profa. Dra. Maria Mello de Malta

Resumo da Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia / Núcleo de Estudos Internacionais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

O objetivo deste estudo é discutir a relação entre educação e desenvolvimento nacional a partir da abordagem da economia política, dando ênfase aos dois principais condicionantes do sistema internacional - o padrão monetário e a orientação geopolítica do país hegemônico. Pretende-se mostrar como estes dois fatores influenciam as escolhas das estratégias de desenvolvimento dos países, sobretudo no que diz respeito a sua estrutura produtiva e às políticas sociais, elementos indispensáveis para a compreensão da relação que aqui se pretende estudar. Por isso, nesta pesquisa, colocar-se-á a seguinte questão: de que maneira as estratégias de desenvolvimento se articularam com o sistema educacional no Brasil? Com o objetivo de responder essa questão, estudar-se-á a relação da construção de sistemas educacionais e as estratégias de desenvolvimento no Brasil, considerando sua interação com o sistema internacional, do período que vai de 1930 até o início dos anos 2000.

Palavras-chave: desenvolvimento nacional, políticas educacionais, sistema internacional, economia política

Rio de Janeiro

Novembro de 2011

ABSTRACT

Desenvolvimento nacional e Educação - uma análise da articulação histórica entre o sistema internacional, o desenvolvimento nacional e as políticas públicas educacionais. O caso brasileiro

Taís Raiher Borges

Orientadora: Profa. Dra. Maria Mello de Malta

Abstract da Dissertação de Mestrado (apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia / Núcleo de Estudos Internacionais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

The aim of this study is to discuss the relationship between education and national development from a political economy standpoint, focusing on the two main determinants of the international system - the monetary standard and the geopolitical orientation of the hegemon. The article purpose is to show how these two factors affect the choices of development strategies of countries, especially with regard to their productive structure and social policies - essential elements to understand the relationship discussed here. Thus, this research will address the following question: how were the development strategies articulated with the educational system in Brazil? In order to answer this question, it will be analyzed the relationship between the construction of educational systems and development strategies, and its relationship with the international system, from 1930 until the early 2000s.

Key-words: national development, educational policy, international system, political economy

Rio de Janeiro

Novembro de 2011

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A.I.5 - Ato Institucional nº 5

BC - Banco Central

BM - Banco Mundial

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

IED - Investimentos Estrangeiros Diretos

JK - Juscelino Kubitschek

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OI – Organismos Internacionais

PIB – Produto Interno Bruto

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PSD - Partido social Democrático

UDN - União Democrática Nacional

URSS - União das Repúblicas Socialistas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução matrícula, geral e por nível de ensino, 1933-1998.....	p.108
Tabela 2: Evolução da Taxa de Analfabetismo na população de 15 anos ou mais: 1900-1940...	p.116
Tabela 3: Evolução da matrícula por nível de ensino- 1920 – 1950.....	p.119
Tabela 4: Crescimento de matrículas no ensino público superior (1945-1965).....	p.121
Tabela 5 – Evolução das Matrículas no ensino superior por dependência administrativa, 1933-1965).....	p.122
Tabela 6: Evolução da Taxa de Analfabetismo na população de 15 anos ou mais(1900-1960).....	p.126
Tabela 7 – Crescimento no número de matrículas no ensino superior privado (1976 – 1980).....	p.135
Tabela 8 - Evolução da proporção de matrículas em instituições de ensino superior públicas e privadas(1933-1980).....	p.135
Tabela 9 – Evolução da taxa de analfabetismo(1920 -1990).....	p.140
Tabela 10 – Evolução da regularização do fluxo no ensino fundamental (1975-1985).....	p.140
Tabela 11 – Taxa de atendimento das populações de 7-14 anos e 15-17 (1980-2000).....	p.145
Tabela 12 – Evolução do número de matrículas no ensino superior privado (1995–2002).....	p.147

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Capítulo 1 – As influências do sistema internacional nas estratégias de desenvolvimento nacional ...	24
1.1 Introdução.....	24
1.2 O sistema <i>Bretton Woods</i> ou padrão monetárioouro-dólar.....	26
1.2.1 O período de estabilidade monetária (1944 – 1967).....	26
1.2.1.1 Bretton Woods, os investimentos internacionais e as estruturas produtivas nos países centrais.....	31
1.2.1.2 A periferia latino-americana no período de estabilidade do sistema Bretton Woods.....	34
1.2.1.3 O período de estabilidade de Bretton Woods, a Guerra Fria e o Estado de Bem-Estar Social nos países centrais.....	36
1.2.1.4 O período de estabilidade de Bretton Woods e o “Estado de Bem-Estar Social” na periferia.....	42
1.2.2 A contestação ao padrão ouro-dólar e a contradição entre os interesses estado-unidenses e a manutenção de <i>Bretton Woods</i> (1968-1979)	44
1.3 A instauração do padrão dólar flexível e seus efeitos nos países centrais (1979 - 2000).....	50
1.3.1.1 O padrão dólar flexível, as estruturas produtivas e o Estado de Bem-Estar Social nos países centrais.....	55
1.3.1.2 O mundo periférico latino-americano (1970 - 2000): as consequências do padrão dólar flexível na estrutura produtiva e políticas sociais.....	58
1.4 Considerações Finais	62
2 CAPÍTULO 2 – Estratégias de desenvolvimento nacional no Brasil.....	64
2.1 Introdução.....	65
2.2 Economia Política do Brasil: uma permanente “fuga para frente”	67
2.3 Breve histórico do período entre a Primeira Guerra e os anos 1930	70
2.4 De 1930 ao golpe militar (1964): Construção do projeto desenvolvimentista e esboço de políticas públicas.....	72
2.5 Os dez primeiros anos da ditadura militar: a afirmação do projeto desenvolvimentista nos marcos da ditadura militar e seus impactos sobre a estrutura social	85
2.6 Da segunda metade dos anos 1970 ao final dos anos 1980: aprofundamento de paradoxos nas estruturas produtiva e social brasileiras.....	91

2.7	Do início dos anos 1990 até a virada do século: o rompimento definitivo com o projeto desenvolvimentista, a adequação à nova divisão internacional do trabalho e “americanização perversa da seguridade social”	95
2.8	Considerações finais	101
CAPÍTULO 3 – Desdobramentos nas políticas educacionais das estratégias de desenvolvimento brasileiras, diante do contexto internacional.....		105
3.1	Introdução.....	105
3.2	De 1930 até 1937: o campo educacional constitui-se como área política setorial do Estado e tem início uma disputa pelo seu controle	109
3.3	De 1937 até 1945: o adormecer das lutas ideológicas em torno da educação e a saída do “Sistema S”	116
3.4	De 1945 até o golpe de 1964: renascimento das lutas em torno da educação e primeira LDB brasileira (1961).....	120
3.5	A ditadura militar: o binômio desenvolvimento e segurança e seus desdobramentos na educação (liberação e contenção).....	129
3.6	Da transição até o início dos anos 2000: o paradoxo do novo papel do ensino de acordo com a mudança da inserção brasileira na divisão internacional do trabalho no contexto da C.F de 1988.....	141
3.7	Considerações Finais do Capítulo	147
NOTAS CONCLUSIVAS DA DISSERTAÇÃO.....		154
Bibliografia.....		164

INTRODUÇÃO

A relação entre desenvolvimento e educação tem sido objeto de discussão tanto no campo acadêmico quanto no âmbito de organismos formuladores de políticas. De maneira geral, esta relação está sendo conduzida pelos seguidores da “teoria” do capital humano¹, cujas raízes remontam à abordagem econômica neoclássica, que separa a economia da política. Esta abordagem, quando aplicada à educação acaba por despolitizá-la, reduzindo as políticas educacionais a mera técnica de preparar recursos humanos para o processo de produção. Além disso, a abordagem neoclássica, ao excluir de sua análise as estruturas sociais, econômicas e políticas dentro e entre nações, apresenta a educação como uma fórmula que, independentemente das relações de poder e das estruturas produtivas, “é capaz de operar o ‘milagre’ da equalização social, econômica e políticas entre indivíduos, grupos, classes e nações” (FRIGOTTO, 1995).

Em contraposição à abordagem neoclássica, assiste-se, no campo econômico, à retomada da economia política que nega a separação entre estas duas esferas. No debate sobre desenvolvimento, a economia política ressalta a importância da divisão internacional do trabalho - resultante de uma distribuição desigual de capital e poder - como condicionante ao desenvolvimento de países periféricos² - e a própria estrutura econômica e de poder nacionais. Assim, argumenta-se que para a compreensão do desenvolvimento de um país, devem ser levados em conta os aspectos histórico-estruturais internos às nações e aqueles referentes à configuração do sistema internacional, e o lugar que o país ocupa nesta.

¹ Usa-se aqui aspas para referir-se à “teoria” do capital humano, uma vez que, embora conhecida como tal, seu status de teoria é questionável. Isso porque, segundo OLVEIRA (s/d), ela apresenta um viés empiricista, pauta-se num referencial epistemológico positivista, considera os fatores isoladamente e busca na sua somatória, a complexidade dos fatores explicativos de uma totalidade maior. Ainda segundo o autor, “o substrato epistemológico do qual se origina a Teoria do Capital Humano determinará diretamente a capacidade desta de resistir a certas generalizações. Em outras palavras, a sua incapacidade de mostrar, em nível macro-estrutural, a sua cientificidade a fará procurar, dentro de análises mais micro-econômicas, a comprovação de seu conteúdo”.

² Partindo da perspectiva de que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são fenômenos não apenas quantitativa, mas também, qualitativamente distintos e entendendo que ambos os fenômenos, embora antagônicos, fazem parte da mesma dinâmica da acumulação capitalista em escala mundial, denomina-se país periférico aquele que possui um “caráter estrutural determinado pela própria condição de dependência, não passível de superação/solução pelo mero manejo ‘adequado’ do instrumental da política econômica”. Deste modo, as economias de países periféricos apresentam “trajetórias instáveis de crescimento, forte dependência de capitais externos para financiar suas contas-correntes (fragilidade financeira), baixa capacidade de resistência diante de choques externos (vulnerabilidade externa) e altas concentrações de renda e riqueza” (CARCANHOLO, 2008, p.252-254).

Estes economistas críticos, entretanto, parecem ter abandonado (ou nunca aprofundado) a discussão sobre a relação entre educação e desenvolvimento nacional, abstenção que acaba por abrir cada vez mais espaço para o projeto e a interpretação liberais.

Sendo assim, o questionamento sobre quais são os propósitos que guiaram (e guiam) as políticas educacionais e as reformas em seus sistemas, como eles se articulam a um projeto macro de desenvolvimento e qual a relação deste projeto com os condicionantes do sistema internacional não está sendo feito na grande maioria dos estudos sobre o tema.

Diante deste quadro, a contribuição que este estudo pretende realizar é relacionar as dimensões nacional e internacional da política e da economia na construção dos projetos educacionais nacionais, usando a abordagem da economia política, e partindo do estudo da literatura sobre desenvolvimento sobre educação. Para realizar tal intento será utilizado como referência o caso brasileiro, a partir de 1930 quando se consolida o movimento de centralização do poder no Estado central, toma corpo o processo da industrialização e a educação constitui-se como política setorial do Estado. No âmbito internacional, esta década marca o início de um questionamento das políticas liberais, o que abre espaço para a construção das políticas keynesianas e do Estado de Bem-Estar Social nos países em desenvolvimento. Já nos países periféricos, a relação entre políticas keynesianas e Estado de Bem-Estar Social se dá de maneira diversa, ainda que tenha havido avanços sociais relativos no período desenvolvimentista³ (conforme explicado adiante e de modo mais aprofundado no segundo capítulo⁴).

Este quadro durará até o final dos anos 1980. Escolheu-se, entretanto, seguir o estudo até o

³Segundo Bielschowsky e Mussi (2005), “o desenvolvimentismo foi a ideologia de transformação da sociedade brasileira cujo projeto econômico teve, na fase que vai até 1980, os seguintes postulados principais: i) a industrialização integral é o caminho para superar a pobreza e o subdesenvolvimento no Brasil, ii) Não há possibilidade de conquistar uma industrialização eficiente mediante o jogo espontâneo das forças de mercado, e por isso é importante que o Estado planeje o processo, iii) O planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos para promover essa expansão, iv) O Estado deve, ainda, orientar a expansão, captando e orientando recursos financeiros, provendo estímulos especiais, e realizando investimentos diretos naqueles setores nos quais a iniciativa privada é insuficiente” (p.3). Neste estudo, estende-se o período desenvolvimentista até o final da década de 1980, pois entende-se que apesar de entrarem em crise, essas questões ainda norteavam as políticas públicas nacionais e o pensamento brasileiro (Malta et al., 2011)

⁴Sobre esse assunto, Fiori (s/d) afirma que comparações sobre as condições para a consolidação dos grandes pilares do Welfare State nos países centrais e na América Latina durante os “vinte e cinco anos de ouro” deve envolver elementos como “as diferenças materiais e econômicas entre as instituições e as políticas keynesianas e as suas congêneres desenvolvimentistas; as distâncias entre os impactos diferentes que teve a ordem política e econômica mundial sobre os países centrais, diretamente envolvidos na Segunda Guerra Mundial ou no seu desdobramento, a guerra fria; e por fim, o papel que teve na atrofiação de nossos welfare states, a predominância de regimes autoritários controlados por coalizões de poder extremamente reacionárias, predadoras e unidas internamente” (pp.9-10).

início dos anos 2000⁵, porque esta data representa uma década de um fenômeno atípico no país: de um lado, o rompimento definitivo com o projeto desenvolvimentista implantado até então e a consequente cristalização da “americanização perversa da seguridade social”⁶, de outro a institucionalização das conquistas na Constituição Federal de 1988⁷.

Retome-se brevemente, então, a situação em que se encontra este debate. A origem da “teoria do capital humano” remete ao surgimento da disciplina da Economia da Educação, nos início dos anos 1950, nos Estados Unidos, cuja principal preocupação consistia em explicar os ganhos de produtividade gerados pelo “fator humano” na produção. Segundo essa “teoria”, o trabalho humano, quando qualificado por meio da educação, tornava-se um dos meios mais importantes para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital (MINTO, s/d). MEDEIROS (2001) enfatiza que a “teoria” do capital humano parte da visão neoclássica, centrada no indivíduo, na qual a dotação de capital por trabalhador determina o nível de produtividade do trabalho, sendo considerado fator mais importante o estoque de capital humano (e não o físico), representado pelo nível de escolarização dos trabalhadores⁸.

Deste modo, “o desemprego e o subemprego nada têm a ver com a estrutura capitalista da economia, mas com as distorções que ocorrem na mesma, agravadas pelo crescimento populacional incontrolado e pela expansão, também incontrolada, do sistema educacional (FERRETTI e MADEIRA, 1992). Assim, de acordo com MINTO (s/d),

⁵É importante ressaltar que os dados usados no capítulo 3 não são dados consolidados, nem constituem séries históricas, sendo, portanto, utilizados dados levantados por diferentes autores. Isso aconteceu porque não foram encontradas séries históricas disponíveis nos sites oficiais (INEP, IBGE e IPEADATA) sobre taxa de matrícula, alfabetização, matrícula por níveis de ensino e relação de matrículas em instituições públicas e privadas para o período analisado (1930 – 2000). A maioria dos dados estão disponíveis apenas a partir da década de 1990 e não tratam da evolução da relação de matrículas públicas e privadas. Para mais informações sobre as fontes de dados ver Anexo 1.

⁶Para usar a expressão de VIANNA (2000). A autora usa esta expressão para referir-se ao fato de o neocorporativismo, entendido como modelo de elaboração de políticas em que “associações formalmente designadas se incorporam ao processo de adoção e execução das decisões” (SCHMITTER, 1979, apud VIANNA, 2000) ter se tornado inviável no país, assim como nos EUA. No Brasil, em semelhança aos EUA, “em vez de grandes organizações representativas dos diferentes interesses sociais (fundamentalmente do capital e do trabalho), atuam os lobbies, intermediando reivindicações tópicas; no lugar de negociações de amplo escopo (acerca, por exemplo, das políticas de renda), a competição em torno de issues pontuais predomina” (p.14).

⁷Este estudo não incluirá a década de 2000-2010 não só porque se julga que não existe distanciamento temporal necessário para avaliá-la, mas também porque pretende evitar, neste momento, a polêmica acerca da questão se o governo Lula significou uma retomada do projeto desenvolvimentista, ainda que em outras bases, ou se deu continuidade e até aprofundou as diretrizes dos governos Fernando Henrique Cardoso, Itamar Franco e Fernando Collor.

⁸É importante notar que para os neoclássicos, os salários seriam determinados pela oferta e procura, sendo, portanto, ignorados seus determinantes políticos.

“O capital humano, portanto, deslocou para o âmbito individual os problemas da inserção social, do emprego e do desempenho profissional e fez da educação um “valor econômico”, numa equação perversa que equipara capital e trabalho como se fossem ambos igualmente meros “fatores de produção” (das teorias econômicas neoclássicas). Além disso, legitima a idéia de que os investimentos em educação sejam determinados pelos critérios do investimento capitalista, uma vez que a educação é o fator econômico considerado essencial para o desenvolvimento”.

Nesta “teoria”, pressupõe-se que em situação de equilíbrio, a remuneração dos fatores produtivos (terra, capital e trabalho) corresponde a suas produtividades, então, a elevação da escolaridade seria a base para o aumento da remuneração da força de trabalho. E a redução das desigualdades estaria ligada, portanto, fundamentalmente à difusão de oportunidades educacionais⁹.

Ademais, como se depreende dos argumentos apresentados anteriormente, leva-se em consideração somente o lado da oferta de “capital humano” e não são consideradas as diferenças entre as estruturas produtivas, o grau de desenvolvimento e as instituições dos países como fatores explicativos dos diversos padrões distributivos. Deste modo, supõe-se que em qualquer país, independentemente de sua estrutura produtiva e de poder e da característica do sistema internacional em que se insere, a mão-de-obra qualificada será absorvida se os mercados forem suficientemente flexíveis. Essa “teoria”, portanto, exclui os fatores histórico-estruturais nas suas análises.

Esta abordagem foi adotada como bandeira por diversos organismos internacionais, sob a forma da defesa de que um dos determinantes mais importantes do desenvolvimento de um país é seu sucesso em desenvolver e utilizar as habilidades e o conhecimento do seu “capital humano”. Neste sentido, o Banco Mundial (BM) passou a defender que

“Alguns países obtiveram sucesso ao combinar abertura e investimento em aprendizado e educação, iniciando um ciclo virtuoso: abertura cria demanda por educação, e aprendizado e educação fazem o setor exportador mais competitivo. Acumulação de conhecimento influencia o desempenho e competitividade do comércio de um país, o comércio, por sua vez, melhora a acumulação de conhecimento especialmente por meio de importações. Para sustentar qualquer tipo de acumulação de conhecimento, um país tem que ser orientado para fora e ser um exportador significativo” (BANCO MUNDIAL, 1998, tradução livre).

Essa fórmula, além de não ter sido adotada pelos países desenvolvidos no passado, esconde o fato de que as possibilidades de desenvolvimento são, em grande parte, influenciadas por fatores

⁹Segundo o “pai” da teoria do capital humano, SCHULTZ (1962), “A estrutura analítica desses estudos baseia-se na preposição de que as pessoas melhoram suas capacidades como produtoras e consumidoras investindo em si mesmas. (...) Esses investimentos (...) são de tal magnitude de modo a alterar radicalmente a quantidade usual de poupança e de formação de capital. Elas também alteram a estrutura dos salários e da quantidade de receitas relativas à renda advinda da propriedade. Essas alterações dão pistas sobre o quebra-cabeça do crescimento econômico, da estrutura da renda relativa e da distribuição pessoal da renda de longo prazo” (tradução livre).

externos aos países (padrões monetários, posição estratégica no sistema mundial, etc.) e pelas estruturas de poder e econômica nacionais.

Outro problema desta “teoria” é que quando a educação não é vista como uma prática social que se define pelo desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, atitudes, concepções e valores articulados às necessidades e interesses dos diferentes grupos sociais, “os sistemas educacionais passam a ser entendidos como questões técnicas, de eficácia/ineficácia na gerência e administração de recursos humanos e materiais” (GENTILI & SILVA, 1994, p.18).

Entretanto, como LABAREE (2007, apud PARENTE, 2009) argumenta, os principais problemas do sistema educacional não são técnicos/pedagógicos em sua essência, mas profundamente políticos, já que a definição de propósitos depende de decisões baseadas em interesses e valores. Sendo assim, os sistemas educacionais são resultado e objeto de lutas em torno da distribuição desigual de recursos materiais, simbólicos e de poder.

Nesta mesma direção, CARNOY (1979, apud FERRETTI e MADEIRA, 1992) argumenta, por exemplo, que o desemprego e subemprego não acontecem por distorções na economia e no mercado de trabalho ou ainda pela ineficiência do investimento público. Segundo o autor, “a maximização do lucro pelos capitalistas e não a eficiência do processo produtivo que determina a organização da produção, a distribuição do trabalho e a estrutura do emprego (...)” (p.96). Assim, ainda segundo o autor, a reversão da situação de desemprego não é um problema predominantemente tecnológico, de crescimento econômico, ou da característica do “capital humano” dos trabalhadores, mas sim, essencialmente político.

Deste modo considerar-se-á neste estudo que a disputa entre os diversos projetos pedagógicos expressa, em última análise, a concorrência entre projetos alternativos de construção nacional (aqui denominadas de estratégias de desenvolvimento nacional). Estas estratégias, por sua vez, são construídas “pelas forças sociais que têm poder de voz e de decisão e que, por isto, fazem chegar seus interesses até o Estado e à máquina governamental, influenciando na formulação e implementação das políticas ou dos programas de ação” (AZEVEDO, 2004, p.60).

Para a abordagem da economia política, o poder e o capital são indissociáveis na sociedade capitalista. Entende-se que não há relações econômicas, de consumo, de produção que não envolvam relação de poder - o próprio capital é uma relação de poder. Por isso, pode-se dizer que as

políticas educacionais contemporâneas são influenciadas não só pela estrutura produtiva em que está inscrita, como também à estrutura social¹⁰.

Para LIMA e NEVES (2007), “nas sociedades contemporâneas, a educação vem respondendo, de modo ‘específico’ às necessidades de valorização do capital, (...) e, também, à demanda popular efetiva de acesso ao saber socialmente produzido” (p.14). Assim, pode-se afirmar que dentre os elementos que influenciaram as políticas educacionais destacam-se as lutas sociais por acesso à educação (assim como a outros direitos, como saúde, previdência, etc.), e os processos e regimes de acumulação de capital, - e suas consequências nas estruturas produtivas-, ambos relacionados ao padrão de desenvolvimento.

Dada a circunscrição dos dois elementos influenciadores das políticas educacionais - estrutura produtiva e as lutas sociais - no modo de produção capitalista, parte-se do pressuposto de que “não é possível compreender radicalmente (...) a história da educação contemporânea, sem compreender o movimento do capital [e do poder]” (SAVIANI, 2005). Assim, para a compreensão das políticas públicas educacionais brasileiras em sua articulação com o desenvolvimento nacional é necessário retomar o movimento do capital e do poder nos níveis nacionais e internacionais.

Para tanto, reconhece-se neste trabalho que ainda que uma estratégia de desenvolvimento não seja capaz de romper com a condição dependente do país e com a exploração da força de trabalho, características intrínsecas à lógica mundial de acumulação capitalista, ela pode “interferir no grau de dependência das economias periféricas em relação ao centro da economia mundial” (CARCANHOLO, 2008, p.262).

Assim, pode-se afirmar que há espaços de “construção (...) de políticas nacionais nos países periféricos para que os efeitos perversos do desenvolvimento capitalista global sejam mitigados (...), dentro dos limites que esta ordem social impõe” (ALMEIDA FILHO e ARAÚJO, s/d, p.2).

Partindo-se do pressuposto de que estas estratégias de desenvolvimento não são pensadas e implementadas no vácuo e dependem do debate político, da correlação de forças internas e de condicionantes materiais das economias, elas devem ser analisadas sob o prisma da estrutura material e da política, o que no caso, do Brasil implica uma interpretação que considere a condição periférica do país.

¹⁰ FILGUEIRA (1982, apud FERRETTI e MADEIRA, 1992), em contraposição à hipótese da ‘teoria’ do capital humano de que o aumento do nível educacional, afirma que “a expansão [da educação no Brasil na década de 1960] deriva principalmente dos fatores atribuíveis à estrutura social – entre os quais se encontram os setores produtivos – embora não através da simples e direta relação com a demanda da mão-de-obra qualificada (p.69).

Fica claro, portanto, que se entende neste trabalho que as possibilidades de desenvolvimento não passam pelo simples investimento em educação, negando-se aqui a concepção de educação da “teoria” do capital humano a partir da qual a educação seria capaz de realizar a equalização social, econômica e política entre indivíduos, grupos, classes e nações. Assim, a partir dos debates existentes, pretende-se trabalhar sob a hipótese de que, de fato, existe uma relação entre desenvolvimento e educação, mas a direção de sua causalidade está em aberto.

Deste modo, a dissertação se organizará em três capítulos, além desta introdução e de uma conclusão. No primeiro capítulo pretende-se apresentar os condicionantes do sistema internacional ao desenvolvimento de países. As oportunidades de desenvolvimento são profundamente influenciadas, segundo MEDEIROS e SERRANO (1999), por dois elementos fundamentais: as características do padrão monetário¹¹ internacional e a orientação geopolítica da potência hegemônica.

O país que emite a moeda de curso internacional tem mais liberdade para estabelecer suas metas de política econômica e possui importante controle sobre as variáveis externas ao sistema, como a criação de mercados e a integração financeira. Estas variáveis externas, sob comando do país hegemônico, respondem, muitas vezes, à orientação geopolítica deste país, principalmente no que diz respeito à natureza das disputas entre as principais potências internacionais.

Deste modo, para a compreensão da dinâmica do sistema capitalista global e de seus desdobramentos nos países periféricos, é fundamental o estudo dos movimentos da política e da economia americanas, desde que sua moeda passou a ser a moeda internacional.

Assim, tendo em vista o objetivo final desta dissertação - a análise das políticas educacionais brasileiras em articulação com as estratégias de desenvolvimento nacional e sua relação com o sistema internacional – importa, neste primeiro capítulo, compreender de que maneira o padrão monetário e os interesses geopolíticos dos EUA, país hegemônico no período estudado, condicionaram o desenvolvimento das nações, sobretudo as periféricas, afetando suas estruturas produtivas e conformando as lutas sociais dentro dos países. Para tal fim, este capítulo se organizará em três partes: a primeira tratará do período de estabilidade de *Bretton Woods*, entre 1944 e 1967. A segunda, de 1968 até 1979, se caracteriza como um período de transição em que tomam corpo as

¹¹ Um sistema monetário é um conjunto de regras e convenções com objetivo de regular as relações monetárias e financeiras entre países. O padrão monetário define, segundo VASCONCELOS et al (1999), a moeda (ativo) da reserva internacional, a forma de controle sobre ela, sua relação com as moedas nacionais (regime cambial), os mecanismos de financiamento e ajuste dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos, o grau de liberdade dos capitais privados e a institucionalidade que garante a manutenção do sistema.

contestações ao padrão monetário e ao poder dos EUA. Por fim, no terceiro momento, será discutido o padrão dólar-flexível, que sucede o ouro-dólar a partir de 1979.

Esta análise pretende mostrar que embora a estrutura do padrão outro-dólar (ou *Bretton Woods*), vigente de 1945 a 1971, desse grande assimetria de poder aos EUA em relação aos demais países, a existência do bloco socialista, durante a Guerra Fria, implicou a necessidade de o país hegemônico construir uma orientação geopolítica menosagressiva com os países aliados, no plano externo, e com a classe trabalhadora, na dimensão interna. Este arranjo permitiu que tanto países centrais quanto periféricos vivenciassem experiências de crescimento econômico.

No caso dos países periféricos, ainda que houvesse grande diferença entre as regiões próximas à zona de conflito da Guerra Fria e as áreas mais afastadas, como a América Latina, México e Brasil destacam-se por suas políticas desenvolvimentistas e pelos seus processos de industrialização considerados bem sucedidos.

O padrão monetário de *Bretton Woods*, aliado à hegemonia das políticas keynesianas e à Guerra Fria, permitiu que os Estados Nacionais praticassem políticas expansionistas, tendo como motor os gastos sociais, configurando o que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social (ou *Welfare State*). Este, ainda que não tenha se institucionalizado na América Latina, permitiu que aqui fossem instauradas políticas desenvolvimentistas e alguns avanços na garantia de direitos sociais.

Na medida em que os demais países centrais foram sendo reconstruídos, a hegemonia dos EUA começou a ser ameaçada. Além disso, graças aos constantes e vultosos investimentos americanos na reconstrução das nações aliadas, o país começou a apresentar déficits progressivamente maiores, de modo que foi ficando cada vez mais difícil manter resultados superavitários no balanço de transações correntes sem abrir mão de suas metas internas. Assim, quando os interesses domésticos dos EUA entraram em conflito com as exigências de seu papel como protagonista do padrão monetário, ruiu o sistema *Bretton Woods*, dando início ao padrão dólar flexível.

A retomada da hegemonia americana, a partir da consolidação deste novo padrão, do recrudescimento de suas relações comerciais com os demais países, e da financeirização capitalista configuram uma nova ordem mundial extremamente instável. Esta ordem limita de forma decisiva a atuação dos Estados nacionais e coloca em xeque a orientação keynesiana das políticas econômicas, abalando as conquistas do Estado de Bem-Estar Social na Europa. Além disso, o sistema dólar flexível reconfigurou a divisão internacional do trabalho, afirmando um novo padrão de riqueza no

qual as finanças predominaram em detrimento da produção e do emprego, característicos do padrão anterior, o que acaba por interromper as experiências desenvolvimentistas nos países periféricos e impõe obstáculos às políticas sociais nestes países.

Este processo de internacionalização do capital leva a uma inversão das prioridades das políticas econômicas dos Estados nacionais, colocando no centro das atenções a busca pela atração de capitais, restringindo a aplicação de políticas ativas de intervenção e regulação, sobretudo aquelas de caráter universal e redistributivo, componentes dos Estados de Bem-Estar Social.

No segundo capítulo, objetiva-se mostrar os principais projetos nacionais que se tornaram hegemônicos, ora de maneira mais consensual, ora de modo coercitivo, destacando as escolhas dos caminhos diante dos contextos internacionais.

Neste capítulo serão apresentadas as escolhas de estratégias do Brasil, a correlação de forças internas e os condicionantes materiais do país a partir da década de 1930, quando se consolida o movimento de centralização do poder no Estado, e toma corpo o processo da industrialização brasileira, até o final da década de 1990, quando se consolida a ruptura radical com o projeto desenvolvimentista vigente até então. Procurar-se-á explorar os desdobramentos destes fenômenos na estrutura produtiva do país e na dinâmica das lutas sociais, elementos condicionantes das políticas educacionais que se pretende analisar no capítulo seguinte.

Assim, conforme será apresentado, a crise internacional de 1929 e a I Guerra expuseram a vulnerabilidade do modelo agroexportador nacional e trouxeram para a agenda o processo de industrialização que se transformará, progressivamente, na coluna vertebral do desenvolvimentismo brasileiro. A partir dos anos 1930, ocorre uma transformação real do sistema produtivo e toma corpo um processo de centralização de poder, ainda que não tenha havido uma ruptura com o modelo agroexportador.

Inaugura-se, a partir de então, um novo padrão de acumulação brasileiro, assentado sobre mercados segmentados extremamente heterogêneos do ponto de vista tecnológico, que marcou profundamente o desenvolvimentismo no país, na medida em que submeteu o Estado a um conjunto de pressões permanentes e contraditórias, equacionadas, na grande maioria das vezes, pelo autoritarismo (FIORI, 1984). Esta situação influenciou a configuração das políticas sociais, na medida em que a presença estatal e a conseqüente centralização política, fundamental para o processo de industrialização tardia, foi relevante também para instituição de direitos sociais, sobretudo a partir de 1930. Estas políticas, entretanto, passam a se constituir sob a forma de uma

cidadania regulada e não de Estados de Bem-Estar Social (como acontecia na Europa nesta época), o que acaba por reforçar a estrutura de desigualdade no país e não se constitui uma esfera pública real e efetiva.

O fim do padrão *Bretton Woods* muda a configuração do sistema internacional na medida em que ocorrem crises sucessivas (como as do petróleo e dos juros americanos) e desregulamenta-se o mercado financeiro, o que estimulou os detentores de capitais a procurarem a valorização financeira na periferia do sistema capitalista (PAULANI, 2007). A busca dos capitais rentistas por novos tomadores de empréstimos na periferia do sistema foi ao encontro da estratégia dos países latino-americanos, como o Brasil, cujos governos resolveram enfrentar a crise com a elevação de seu endividamento.

Entretanto, a aguda concentração do financiamento internacional, a partir da crise mexicana de 1982 deteriora significativamente as condições de financiamento externo da economia brasileira. Em crise, o Estado brasileiro apela a um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) cujo plano de estabilização impôs ao Estado a desativação de seus gastos e investimentos. Assim, a década de 1990 inaugura o rompimento definitivo com o projeto desenvolvimentista brasileiro e a adequação à nova divisão internacional do trabalho, imposta pelo padrão dólar flexível, e consolida “americanização perversa da seguridade social”.

A história do Brasil mostra que embora o país tenha se industrializado, se urbanizado e esboçado políticas sociais, esta modernização foi conservadora e não buscou a soberania do país. Nas palavras de FIORI (2001a), a estratégia de “fuga para frente” sempre se arrastou “pelos caminhos de menor resistência, abertos pela conjuntura econômica internacional e capazes de compatibilizar – ainda que transitoriamente – os interesses heterogêneos e antipopulares de nossas elites políticas nacionais e regionais” (p.29). E estes caminhos passaram pela opção do financiamento externo, o que dá ao Brasil seu caráter heterônimo.

Se por um lado parece claro que os sistemas de poder interestatal e os padrões monetários internacionais moldam os desenvolvimentos econômicos nacionais, ao criar espaços, bloqueios e oportunidades de expansão cíclicas das economias periféricas (FIORI, 2001c), por outro, ao analisar a economia política do Brasil, é difícil não chegar à conclusão de que o Brasil não se movimentou em nenhum momento para aproveitar as oportunidades, driblar os bloqueios e muito menos criar espaços de autonomia. Esta atuação do Brasil terá consequências nas políticas educacionais, como será tratado no terceiro capítulo.

Por fim, o último capítulo tentará mostrar os desdobramentos nas políticas educacionais da interação entre o sistema internacional e as estratégias de desenvolvimento brasileiras. Conforme será apresentado, no momento em que o campo educacional constitui-se como política setorial do Estado, também entram em disputa dois projetos de desenvolvimento nacional, situação que faz com que o sistema educacional passe a ser visto como um valioso recurso de poder, acirrando a disputa pelo seu controle. Assim, “falar de educação brasileira no período posterior a 1930 é falar dos impasses, tensões e negociações que selaram o processo histórico de constituição do Estado republicano no Brasil” (XAVIER, 2000, p.38).

As concepções de educação na década de 1930 estavam imbricadas nestas contradições e, assim, as Constituições, decretos, reformas e Leis de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) foram obedecendo a um aparente movimento pendular, que às vezes indicava ganhos dos movimentos pró-sistema educacional público e nacional, às vezes cedia às reivindicações da Igreja e dos empresários do ensino privado.

Ainda que a nova ordem – caracterizada pelo avanço tecnológico e crescimento urbano em meio à reformulação dos pactos oligárquicos e clientelísticos - e o novo padrão de acumulação de capital, com industrialização, implicasse um novo sistema de ensino e desse maior protagonismo aos trabalhadores que reivindicam acesso à educação, os setores dominantes não realizaram uma reforma educacional universalizante. Pelo contrário, aderiram à chamada modernização conservadora, sem reformas sociais radicais. Surge, então, o “Sistema S”¹² e a tentativa de assegurar escolarização elementar para a massa sem realizar a universalização.

Ainda que a CF de 1988, ao assegurar a educação como um direito e garantir sua gratuidade, tenha permitido uma significativa expansão do ensino fundamental (que quase atinge a universalidade), não se consolida no país um sistema público de educação. Isso porque este potencial democratizador se dá em um contexto de redução de investimento público em educação,

¹² “O chamado Sistema “S” é formado por organizações criadas pelos setores produtivos (indústria, comércio, agricultura, transportes e cooperativas) com a finalidade de qualificar e promover o bem-estar social de seus trabalhadores. As organizações do Sistema “S” subordinadas à Confederação Nacional da Indústria são o SENAI (entidade da Confederação Nacional da Indústria – CNI -, que foi criada e é gerida pelo empresariado industrial brasileiro) - a quem cabe a educação profissional e a prestação de serviços de assistência técnica e tecnológica às empresas do setor - e o SESI - que promove a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e de seus dependentes por meio de ações em educação, saúde e lazer - e o IEL que promove o desenvolvimento da indústria através da capacitação empresarial e do apoio à pesquisa e à inovação tecnológica” (SENAI, 2011).

resultante das diretrizes macroeconômicas de ajuste fiscal e de busca de superávits primários, impostas pelos acordos com o FMI.

Assim, marcou o período o privatismo, percebido na crescente privatização das funções públicas sob os argumentos de maior eficiência, de redução do déficit governamental e de consolidação da democracia, desmontando-se as conquistas sociais que levaram quarenta anos para se consolidar na Europa e abortando, nos países periféricos, algumas conquistas ainda não consolidadas. A educação pública não foi exceção e também vivenciou este fenômeno, no qual os grupos privatistas passaram a reivindicar subsídios governamentais para suas iniciativas, em nome de uma melhor eficiência. No ensino superior, por exemplo, entre 1985 e 1996 o número de universidades particulares mais do que triplicou, e entre 1995 e 2002, o crescimento deste segmento foi da ordem de 209%.

Em suma, pode-se dizer que a política educacional no período estudado foi dual e mantenedora do *status quo*, assim como a estratégia de desenvolvimento. Por um lado ingressava-se na modernização, ascendia a burguesia, por outro se mantinha o pacto oligárquico anterior. Isso porque em todas as dimensões da vida social, incluindo a educacional, os mesmos limites ao desenvolvimento de um projeto de reformas autônomo se fizeram presentes. Assim, a história da educação brasileira vai se fazendo por formulações e políticas de contenção de oportunidades educacionais via, sobretudo ação do Estado, configurando um sistema dual de ensino, que coloca obstáculos à constituição de um ensino público, nacional e de qualidade.

CAPÍTULO 1

AS INFLUÊNCIAS DO SISTEMA INTERNACIONAL NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Capítulo 1 – As influências do sistema internacional nas estratégias de desenvolvimentonacional

1.1 Introdução

Como apresentado na introdução desta dissertação, “nas sociedades contemporâneas, a educação vem respondendo, de modo ‘específico’ às necessidades de valorização do capital, (...) e, também, à demanda popular efetiva de acesso ao saber socialmente produzido” (LIMA e NEVES, 2007, p.14). Assim, pode-se afirmar que dentre os elementos que influenciaramas políticas educacionais destacam-se as lutas sociais por acesso à educação (assim como a outros direitos, como saúde, moradia, previdência, etc.), e os processos e regimes de acumulação de capital, - e suas consequências nas estruturas produtivas-, ambos relacionados ao projeto de desenvolvimento dos países.

Para compreensão deste projeto de desenvolvimento, sobretudo no caso dos países periféricos, é necessário analisar dois fenômenos de maneira integrada. O primeiro é externo e consiste na configuração do sistema internacional, que influencia as oportunidades para seu desenvolvimento, objeto de estudo deste capítulo. O segundo fenômeno, interno, diz respeito às estratégias de desenvolvimento, entendidas como síntese das relações econômicas, políticas, sociais e culturais, implementadas pelo país (e será tratado no capítulo 2).

As oportunidades de desenvolvimento, por sua vez, são profundamente influenciadas, segundo MEDEIROS e SERRANO (1999), por dois elementos fundamentais: as características do padrão monetário¹³ internacional e a orientação geopolítica da potência hegemônica.

Neste sentido, estes autores defendem que o país emissor da moeda internacional, “por não estar diretamente sujeito à restrição de balanço de pagamentos, cumpre um papel fundamental no controle da expansão da demanda efetiva e da liquidez mundial, influenciando a divisão internacional do trabalho” e, conseqüentemente, as estruturas produtivas domésticas, “de forma

¹³Um sistema monetário é um conjunto de regras e convenções com objetivo de regular as relações monetárias e financeiras entre países. O padrão monetário define, segundo VASCONCELOS et al. (1999), a moeda (ativo) da reserva internacional, a forma de controle sobre ela, sua relação com as moedas nacionais (regime cambial), os mecanismos de financiamento e ajuste dos desequilíbrios dds balanços de pagamentos, o grau de liberdade dos capitais privados e a institucionalidade que garante a manutenção do sistema.

decisiva, tanto pela criação e expansão dos mercados internacionais quanto pela viabilização de seu financiamento” (p.120).

Isto significa que o país que emite a moeda de curso internacional tem mais liberdade para estabelecer suas metas de política econômica e possui controle sobre as variáveis externas ao sistema, como a criação de mercados e a integração financeira. Estas variáveis externas, sob comando do país hegemônico, respondem, muitas vezes, à orientação geopolítica deste país, principalmente no que diz respeito à natureza das disputas entre as principais potências internacionais.

Deste modo, para a compreensão da dinâmica do sistema capitalista global e de seus desdobramentos nos países periféricos, é fundamental o estudo dos movimentos da política e da economia americanas, desde que sua moeda passou a ser a moeda internacional.

Assim, tendo em vista o objetivo final desta dissertação - a análise das políticas educacionais brasileiras em articulação com as estratégias de desenvolvimento nacional – importa, neste primeiro capítulo, compreender de que maneira o padrão monetário e os interesses geopolíticos dos EUA, país hegemônico no período estudado, condicionaram o desenvolvimento das nações, sobretudo as periféricas, afetando suas estruturas produtivas e conformando as lutas sociais dentro dos países.

Para tal fim, este capítulo se organizará em três partes. A primeira tratará do período de estabilidade do padrão monetário ouro-dólar (ou *Bretton Woods*), entre 1944 e 1967, período em que prevaleceu a estabilidade monetária, houve crescimento quase contínuo das economias centrais (e, em menor intensidade, das periféricas), não foram registradas crises, as políticas keynesianas se tornaram hegemônicas, se desdobrando, em muitos casos, em Estados de bem-estar social nos países centrais. Este movimento também criou condições para que fossem instauradas políticas desenvolvimentistas e institucionalizados alguns direitos sociais na periferia do sistema internacional.

O segundo momento, de 1968 até 1979, se caracteriza como um período de transição em que tomam corpo as contestações ao padrão monetário e ao poder dos EUA e seus interesses começam a ser ameaçados. Por fim, será discutido o padrão dólar-flexível, que sucede o ouro-dólar a partir de 1979, e coloca em xeque a orientação keynesiana das políticas econômicas, abalando as conquistas do Estado de bem-estar social na Europa. Além disso, o sistema dólar flexível reconfigurou a divisão internacional do trabalho, afirmando um novo padrão de riqueza no qual as finanças passam a predominar em detrimento da produção e do emprego, característicos do período

de vigência de *Bretton Woods*, o que acaba por interromper as experiências desenvolvimentistas nos países periféricos e impõe grandes dificuldades às políticas sociais nestes países.

1.2 O sistema *Bretton Woods* ou padrão monetárioouro-dólar

Ao contrário do padrão monetário anterior (o padrão-ouro), no qual todas as moedas deveriam manter sua conversibilidade em ouro, *Bretton Woods* estabeleceu como moeda internacional o dólar e apenas este deveria manter sua conversibilidade em ouro. Assim, cada país estabelecia o preço da moeda nacional em relação ao dólar a taxas de câmbio fixas. Para manter a taxa de câmbio constante, o Banco Central (BC) aumentava ou diminuía a oferta interna de moeda, conforme mudava o fluxo da moeda internacional.

Embora o câmbio fosse fixo, estas taxas poderiam ser reajustadas, conforme decisões políticas, em relação ao dólar e ao preço oficial do ouro, o que diferenciava fundamentalmente este padrão do anterior.

No regime de câmbio fixo com uma moeda de curso internacional, o país emissor da moeda de referência se compromete a manter a taxa cambial conforme o valor estabelecido, uma vez que todo o regime é baseado nesta âncora. No caso do padrão em questão, a moeda dos EUA prevaleceu como moeda internacional, uma vez que este emerge hegemônico após o final da Segunda Guerra Mundial, diante da situação dos demais países centrais que haviam sido, em grande parte, destruídos e se tornado devedores dos EUA durante a guerra.

1.2.1 O período de estabilidade monetária (1944 – 1967)

A partir de 1944 uma onça de ouro valia US\$ 35 e as demais moedas fixavam-se ao dólar a taxas de câmbio pré-determinadas. O sistema *Bretton Woods*, ao abandonar a necessidade de conversibilidade das moedas nacionais ao ouro (exceto aquela do país cuja moeda é internacional), logrou combinar a estabilidade do regime de câmbio fixo do padrão ouro com a flexibilidade requerida por governos nacionais para a manutenção do pleno emprego, objetivo que passava a constar na agenda, a partir do momento em que as políticas keynesianas tornaram-se hegemônicas.

Esta combinação permitia maior autonomia na condução da política monetária de cada país. Nas palavras de BELLUZZO (1995, p.12 apud OLIVEIRA et al., 2008, p.4):

“Para evitar a repetição do desastre [da crise de 1929 e das duas guerras mundiais] era necessário, antes de tudo, constituir uma ordem econômica internacional capaz de alentar o desenvolvimento, sem obstáculos, do comércio entre as nações, dentro de regras monetárias que garantissem a confiança na moeda-reserva, o ajustamento não-deflacionário do balanço de pagamentos e o abastecimento de liquidez requeridos pelas transações em expansão. Tratava-se, portanto, de erigir um ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social”.

Esta maior liberdade na condução da política econômica se expressava, sobretudo, nas mudanças das taxas de juros. Entretanto, quando as taxas de juros de dois países sob regime de câmbio fixo são diferentes, os investimentos tendem a migrar das nações com taxas de juros mais baixas para aqueles com taxas superiores, a fim de obter maior lucratividade. Assim, para que não houvesse grande assimetria dos fluxos de investimentos, era necessário que os governos nacionais exercessem algum tipo de controle - sob a forma de cobranças de taxas ou proibições para as movimentações internacionais de dinheiro com fins especulativo - à movimentação internacional de capital de curto prazo¹⁴.

Originalmente, segundo ALMEIDA (s/d), a liberdade de movimentação dos capitais exclusivamente financeiros não tinha sido prevista, sendo permitida somente a livre circulação dos capitais para pagamentos correntes cuja gestão estaria a cargo do Fundo Monetário Internacional (FMI). Ao Banco Mundial (BM), por sua vez, cabiam os financiamentos de longo prazo a taxas reduzidas para permitir investimentos significativos a países que desejavam direcionar recursos para desenvolvimento de infraestrutura ou em projetos de longo prazo.

Entretanto, ainda segundo o autor, ao longo dos anos, as duas instituições assumiram funções sobrepostas. O FMI acabou fazendo empréstimos para ajuste estrutural¹⁵ das economias com graves desequilíbrios financeiros, como na época dos choques do petróleo dos anos 1970 (ainda que a prazos mais reduzidos do que os créditos do Banco Internacional para Reconstrução e

¹⁴ De fato, os governos europeus mantiveram medidas restritivas ao capital especulativo com rigidez até a década de 1950, quando foram suavizadas, embora não removidas.

¹⁵ O ajuste estrutural proposto pelo FMI consistia em um ajuste recessivo na medida em que exigia redução dos investimentos públicos, uma rápida desvalorização cambial, elevação das taxas de juros e a correção dos preços internos com objetivo de elevar as exportações.

Desenvolvimento - BIRD¹⁶), e o BM passou a prover recursos exclusivamente financeiros para resolver deficiências de balanço de pagamentos e não exclusivamente para infraestrutura, como previsto em sua origem.

Deste modo, conforme argumenta SERRANO (2004), um sistema monetário internacional que havia sido inicialmente concebido como multilateral e sob liderança do FMI, na prática, teve como base o dólar e pouquíssima participação dessa instituição, a não ser pelo fato de ter funcionado como uma fonte de liquidez de emergência, com recursos bastante limitados, e uma espécie de órgão cobrador dos credores internacionais, com ajustes sugeridos quase sempre a países deficitários.

As regras instituídas pelo padrão monetário ouro-dólar permitiam grande poder assimétrico para os países superavitários, uma vez que em sistema de câmbio fixo, os países deficitários são obrigados a realizar ajustes - com consequências recessivas – constantes, enquanto aqueles cronicamente superavitários não sofreriam sanções ou se prejudicariam.

Na época, o grande país superavitário eram os EUA e, caso eles decidissem manter seu superávit, praticar políticas protecionistas e retaliar ajustes no câmbio de países menos competitivos (como o fizeram no período entre-guerras), a economia mundial poderia entrar novamente em fase de estagnação. Este cenário, entretanto, não aconteceu, uma vez que logo após o fim da Guerra Mundial teve início a Guerra Fria e a prioridade dos EUA passou a ser a reconstrução e o rápido desenvolvimento dos países sob sua influência, a fim de evitar uma expansão da influência soviética.

Assim, ainda que o sistema monetário criasse uma situação de assimetria entre os países, com consequências recessivas para aqueles menos privilegiados, isso não aconteceu por uma orientação geopolítica do país hegemônico. Neste sentido, SERRANO (2004) argumenta que “esse fator geopolítico fez com que os EUA operassem o sistema monetário e financeiro internacional de uma forma extremamente benigna do ponto de vista do estímulo ao crescimento dos demais países centrais” (p.184).

Diante deste quadro, nas décadas de 1950 e 1960, prevaleceu a estabilidade monetária que contribuiu para o crescimento do comércio e dos investimentos internacionais, ao mesmo tempo em

¹⁶ Vale lembrar que o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) é uma das duas instituições que compõem o Banco Mundial, sendo a outra a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA). Normalmente quando as pessoas se referem ao BIRD elas acabam chamando-o de Banco Mundial, mas na verdade, o primeiro é um das duas instituições que compõem o segundo.

que permitiu que os governos nacionais pudessem adotar políticas macroeconômicas harmônicas às suas necessidades internas.

Neste sentido, FIORI (2001b) afirma que é provável que a relação entre Estados, sistema monetário internacional e desenvolvimento tenha tido seu funcionamento mais virtuoso no padrão ouro-dólar, na medida em que foi possível conciliar, sobre pressão geopolítica da Guerra Fria, a ordem liberal internacional com a autonomia das políticas econômicas nacionais, tanto nas experiências keynesianas nos países centrais quanto nas desenvolvimentistas nas nações periféricas.

Esse funcionamento virtuoso ilustra-se no rápido desenvolvimento dos países centrais. Segundo FRIEDEN (2008), a renda *per capita* da Europa ocidental duplicou em apenas dezesseis anos na segunda metade do século XX (entre 1948 e 1964), sendo a manutenção posterior deste crescimento ainda mais impressionante. Além disso, a maioria das nações européias, em 1950, possuía PIB *per capita* equivalente ao dos EUA em 1905, ou seja, quarenta e cinco anos antes. Esta diferença, entretanto, foi de fato transformada em apenas vinte e cinco anos, de 1950 a 1975.

Diante da necessidade urgente de reconstruir o centro capitalista, devido à ameaça soviética, os países ricos da Europa¹⁷ se uniram, formalizando, em 1961, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esta unificação, de um lado foi ao encontro dos acordos de *Bretton Woods*, uma vez que ao eliminar as tarifas entre os países ricos, ela conformou um grande mercado continental; de outro, como o objetivo visado pela união era também o aumento da competitividade internacional do comércio da Europa, os setores industriais ainda frágeis foram protegidos da concorrência externa e criou-se uma política de incentivos e subsídios agrícolas.

Reinava a estabilidade monetária e, embora os EUA tivessem removido grande parte de suas barreiras comerciais, a política deste país permitiu, naquele momento, a proteção exercida pelos países europeus e pelo Japão por dois motivos. O primeiro é que a proteção econômica exercida por estes países acabava por aumentar a lucratividade das empresas americanas neles instaladas.

O segundo motivo para esta tolerância consiste no fato de que ela se tornava necessária como contenção à expansão da União das Repúblicas Socialistas (URSS) e do sistema socialista. Assim, a preocupação com as bases eleitorais, as leis trabalhistas e o avanço de algumas reformas sociais refletiam essa preocupação de fazer frente à possibilidade de uma revolução socialista. Além disso, a aparente estabilidade social, decorrente do modelo de Bem-Estar Social adotado na maior

¹⁷ São membros fundadores da OCDE: Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Grã-Bretanha e Estados Unidos da América (OCDE, 2011).

parte destes países, escondia um fortalecimento relativo da Europa ocidental e um recrudescimento da competição com a Europa socialista.

Em resumo, de 1947 até o início da década de 1960, os EUA priorizaram, internamente, a busca de uma taxa elevada de crescimento e altos níveis de emprego, juntamente com a rápida reconstrução e o desenvolvimento dos países aliados na Guerra. Desta forma, as diretrizes de política macroeconômica dos EUA foram extremamente importantes na manutenção deste ambiente propício ao desenvolvimento de alguns países (SERRANO, 2004).

Assim, o sistema *Bretton Woods*, no período analisado, trouxe benefícios, como o crescimento econômico, as baixas taxas de desemprego e os preços estáveis. Para FRIEDEN (2008), o maior ícone de caso bem sucedido, neste período, seria o Japão, que cresceu a taxas elevadas entre 1950 e 1973, alcançando em 23 anos o patamar do PIB dos países desenvolvidos da época¹⁸. É importante enfatizar que, embora o crescimento estado-unidense não fosse lento, o da Europa e do Japão eram muito mais rápidos. Entre 1920 e 1930 quase todos os produtos e a produção ficaram restritos aos EUA, no entanto, os europeus rapidamente os alcançaram, sobretudo em produtos de consumo duráveis – geladeiras, máquinas de lavar, aparelhos televisores, entre outros. É notável o caso do automóvel: em 1950 para cada sete carros estado-unidense, havia um europeu; em 1973 essa proporção era de 1,7 para 1.

O mesmo autor ressalta que em 1950 a maioria dos países europeus eram mais pobres que vários países latino-americanos¹⁹. O desenvolvimento e ultrapassagem dos europeus e do Japão em relação aos latino-americanos é associado a alguns fatores, sendo um dos principais a disponibilidade dos mercados dos EUA.

Esta disponibilidade, decorrente do acelerado crescimento do mercado que se configurava, alterou profundamente o comportamento de produtores da Europa Ocidental e do Japão, uma vez que o mundo industrializado passou a ter acesso ao capital dos EUA, sobretudo na forma de investimento direto. Estes passaram de 2 para US\$ 41 bilhões entre 1950 e 1973 (FRIEDEN, 2008). Neste sentido, o autor afirma que

¹⁸ Segundo FRIEDEN (2008), em 1950, o Japão possuía PIB equivalente ao PIB americano de 1850, já e em 1973, o PIB japonês estava no patamar do americano de 1963 e equivalia aos PIB europeus.

¹⁹ “Naquele momento, o PIB *per capita* da Europa ocidental era 10% menor que o da Argentina; o da França estava 15% abaixo; o da Alemanha era 1/3 menor; o da Itália, 45% menor; e o da Espanha correspondia a menos da metade do PIB *per capita* argentino. A Alemanha e a Itália eram mais pobres que o Chile; e o Japão, mais pobre que o Peru” (FRIEDEN, 2008, p.302).

“Os mercados e o capital dos EUA ajudaram a reorientar as economias do mundo industrial. Ao deixarem a proteção de lado e se lançarem na integração mundial, os Estados Unidos deram novo fôlego para o comércio e os investimentos internacionais, o que promoveu uma onda de crescimento na Europa Ocidental e no Japão. Em contrapartida, as duas regiões contribuíram para o dinamismo da economia mundial, reforçando o movimento em direção à integração econômica do globo” (FRIEDEN, 2008, p.305).

Estes investimentos externos americanos voltaram-se, em grande parte, à Europa, como mostra o fato de a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (Ceca)²⁰, semente da União Européia, em 1952, ter se tornado o principal destino dos investimentos dos EUA.

1.2.1.1 *Bretton Woods*, os investimentos internacionais²¹ e as estruturas produtivas nos países centrais

Originalmente, previu-se que o Banco Mundial emprestaria dinheiro para os países com foco em infraestrutura básica de transporte, esperando que estes empréstimos estimulassem a circulação de investimento privado. Na prática, quem desempenhou este papel foi o Plano Marshall e a rápida recuperação dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial.

Entretanto, a partir do início da década de 1960, o Banco voltou à atividade, emprestando um bilhão de dólares por ano para os países periféricos. É importante ressaltar que, segundo FRIEDEN (2008), estes investimentos eram diferentes dos empréstimos privados do passado.

Este autor argumenta que durante séculos os empréstimos estrangeiros foram a principal fonte de investimento internacional e os investidores eram banqueiros ou proprietários de títulos que emprestavam dinheiro a empresas e governos de outros países. Com a depressão de 1929,

²⁰A Ceca foi criada em 1951 com o objetivo de criar uma autoridade comum para as indústrias pesadas do carvão e do aço do continente europeu. Os países fundadores são Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e os Países Baixos e esta instituição é considerada um primeiro passo concreto para a integração econômica européia, já que era a primeira vez que alguns Estados transferiamos direitos de soberania para uma instituição supranacional. Em 1957, os países fundadores alargam a sua cooperação a outros setores econômicos, dando origem à Comunidade Económica Europeia (CEE), ou “Mercado Comum Europeu”, cujo objetivo era a livre circulação de pessoas, mercadorias e serviços entre os Estados-Membros, o que dará origem anos mais tarde à União Européia (PORTAL DA UNIÃO EUROPÉIA, 2011).

²¹Os dados desta seção foram retirados do livro de Jeffrey A. Frieden “Capitalismo global - História econômica e política do século XX”, 2008, e localizam-se nas páginas 314 a 316. Eventuais erros e imprecisões que porventura apareçam são de responsabilidades da autora desta dissertação.

entretanto, estes empréstimos praticamente desapareceram, devido, em grande parte, ao medo generalizado de calotes, e a partir de então, os investidores passaram a ver como mais atraentes as oportunidades internas a seus próprios países. Mesmo depois da recuperação econômica, esta modalidade de investimento não floresceu devido, sobretudo, às restrições do sistema *Bretton Woods* ao movimento de capitais com fins especulativos.

Uma vez arrefecidos os empréstimos internacionais, ganham espaço os investimentos estrangeiros diretos (IED²²). Estes investimentos crescem nesta época devido, principalmente, a dois motivos, segundo FRIEDEN (2008). O primeiro consiste na expansão da produção e do consumo de massas em muitos setores, o que concedeu vantagens às várias grandes empresas que procuraram, por sua vez, conquistar novos mercados. O segundo motivo seria a manutenção da proteção comercial de países com indústrias mais fracas, ainda que em níveis menores que anteriormente, assim, para driblar estas proteções, as empresas passaram a abrir filiais nestes territórios.

A partir da década de 1950, então, os crescentes investimentos internacionais passaram a acontecer sob forma de investimentos diretos estrangeiros, voltados, sobretudo, para a construção de plantas industriais. Esta forma de investimento, embora não fosse inédita, ganhou novas proporções neste momento. Em 1950, por exemplo, os IED americanos passaram a ser duas vezes maiores que os empréstimos e vinte anos depois, em 1970, quatro vezes maiores.

Além de o investidor ter se transformado, mudou também a forma de aplicação dos investimentos diretos. Anteriormente à Segunda Guerra Mundial, os IED eram aplicados em agricultura e mineração de países pobres (em 1938, 2/3 dos investimentos internacionais destinavam-se a estes países). Pouco mais de vinte anos depois, o investimento predominante passou a ser na instalação de fábricas em países centrais.

Em 1973, três quartos dos 200 bilhões de dólares investidos pelos EUA haviam sido feitos nos países de industrialização avançada. Os lucros em países estrangeiros também passaram a representar grande parcela (entre 20% e 50%) dos lucros das grandes multinacionais. No caso dos EUA, por exemplo, a venda das filiais das multinacionais americanas para a matriz no país eram responsáveis por um terço da importação.

²²Investimento estrangeiro direto (IED) “compreende atividades controladas e organizadas por empresas (ou grupos de empresas) localizadas fora do país em que têm sede e onde se encontram os principais responsáveis pela tomada de decisões. No contexto do setor manufatureiro, é convencionalmente considerado em função das operações da filial ou companhia subsidiária controladas por sua matriz sediada em outro país” (OEA, 2011). Para ser considerado como IED, o investimento deve conferir à matriz o controle sobre a sua filial, diferenciando-se da do investimento de portfólio.

No caso dos EUA e de outros países centrais, suas grandes empresas dependiam do investimento internacional, que passou a ser mais importante que o comércio, na manutenção da empresa na economia internacional. Nos países periféricos também se verificou este fenômeno. Na América Latina, na década de 1970, entre um terço e metade da produção industrial advinha das empresas estrangeiras instaladas em seus territórios. Em segmentos de maior complexidade tecnológica como química, farmacêutica e eletroeletrônicos as empresas estrangeiras eram responsáveis por até 90% da produção.

O crescimento explosivo dos investimentos internacionais nesta época é associado à estabilidade monetária, redução de barreiras, apoio generalizado de governos, sob forma de políticas keynesianas, crescimento econômico, além do contexto da Guerra Fria.

Enfim, pode-se afirmar que as decisões dos EUA com objetivo de recuperar as economias capitalistas européias e o Japão envolveram diversos aspectos. SERRANO (2004) destaca, entre estes aspectos, a aceitação de mudanças na paridade cambial dos outros países²³. Os EUA também promoveram investimentos diretos em grande quantidade nos países sob sua influência e realizaram missões técnicas de transferência de tecnologia, além de terem realizado importações em termos vantajosos para seus aliados.

Além disso, segundo o autor, os vultosos gastos militares americanos no exterior foram feitos em grande parte em compras de bens e serviços dos países aliados; houve uma significativa ajuda externa direta por meio de doações via Plano Marshall e o país aceitou tarifas protecionistas, com subsídios às exportações locais e restrições às importações de produtos dos EUA.

Assim, a crescente integração do comércio mundial, o desenvolvimento do sistema financeiro e monetário internacional, o rápido e consistente crescimento econômico, o aumento da demanda efetiva, da produção, da produtividade e as baixas taxas de desemprego devem ser entendidos como resultado do modelo criado pelos EUA com a finalidade de vencer a Guerra Fria (SERRANO, 2004).

O autor reitera que tanto o crescimento dos países centrais, rapidamente recuperados, quanto o sucesso das experiências desenvolvimentistas na periferia do sistema, atualmente vistos como resultantes do bom desempenho da economia de mercado, ocorreram, na realidade, devido a um arranjo internacional, fundado em políticas econômicas extremamente intervencionistas e

²³ Embora o preço oficial do ouro em dólar tivesse se mantido durante este período, os próprios Estados Unidos aceitaram, e até apoiaram, desvalorizações no câmbio de outros países, a fim de que obtivessem mais competitividade em relação aos EUA.

profundamente baseado na postura generosa da potência hegemônica, não sendo, portanto, um processo espontâneo de mercado.

O êxito deste conjunto de medidas levou ao crescimento mais rápido das economias dos países aliados em relação aos EUA e à diminuição da superioridade de produtividade deste, em diversos setores, em relação aos primeiros. Deste modo, a porcentagem estado-unidense nas exportações e produção mundiais caiu, uma vez que aumentou a parcela de participação dos países recém-recuperados.

Assim, pode-se afirmar que as medidas mencionadas acarretaram a diminuição progressiva do superávit comercial e de conta corrente americano até se transformar em déficits pequenos em 1971.

É importante ressaltar, entretanto, que estes indicadores não indicam um declínio do poder absoluto americano, como muitos analistas defendem, uma vez que a recuperação dos demais países capitalistas não teria sido possível sem a postura profundamente favorável da política econômica dos EUA. Além disso, se tivesse ocorrido um declínio estado-unidense absoluto seria de difícil explicação a manutenção de sua hegemonia ainda no século XXI (SERRANO, 2004; FIORI, MEDEIROS e SERRANO, 2008).

1.2.1.2 A periferia latino-americana no período de estabilidade do sistema *Bretton Woods*

Até aqui, foram apresentados os desdobramentos do período de estabilidade de *Bretton Woods* e da Guerra Fria nos países em posições geopolíticas estratégicas para os EUA. A América Latina, distante das áreas estratégicas da Guerra Fria, não teve suas condições de desenvolvimento facilitada pelos EUA (por meio, por exemplo, de programas de ajuda como o Plano Marshall, acesso privilegiado ao mercado americano ou ainda facilidade de acesso ao crédito), como tiveram alguns países europeus e asiáticos, impondo dificuldades para a continuidade do processo de industrialização neste países.

Assim, “o financiamento externo da região tornou-se muito dependente da expansão do investimento direto das multinacionais americanas e européias” (MEDEIROS e SERRANO, 1999, p.135). Como apresentado anteriormente, com o fim da Segunda Guerra Mundial nasce uma nova

ordem mundial que, embora bipolarizada, esteve sob hegemonia estado-unidense. Esta nova hegemonia, diferentemente da inglesa, era liderada pelos investimentos diretos de grandes corporações internacionais.

Esta dependência da América Latina dos investimentos de multinacionais teve duas consequências. Em primeiro lugar, estas empresas, segundo FIORI (1984), ao reproduzirem os seus padrões produtivos e criarem redes transnacionais de interesses dentro das sociedades políticas locais, aceleram a tendência internacionalizante própria do capitalismo e impuseram em quase todos os lugares um mesmo padrão industrial de produção e consumo.

Em segundo lugar, o investimento destas empresas eram concentrados em setores voltados para os mercados internos dos países que os recebiam, não trazendo divisas adicionais para as nações latino-americanas. Deste modo, o crescimento da capacidade de importar nestes países ficou muito dependente de seu desempenho exportador, que, por sua vez, também enfrentou dificuldades diante do protecionismo dos países centrais, conforme argumentam MEDEIROS e SERRANO (1999).

Nesta nova fase, poucos países foram escolhidos para receber estes investimentos e menos ainda foram aqueles que, bem sucedidos em seu processo de industrialização, ascenderam à categoria, cunhada por Wallerstein (1984, apud de SANTOS, 1985), de 'países semiperiféricos'. Na América Latina apenas Brasil e México o fizeram, uma vez que nestes países já existia uma contexto favorável, graças às políticas desenvolvimentistas em processo de implementação desde a década de 1930, conduzidas por uma sólida aliança entre estes Estados desenvolvimentistas e as corporações multinacionais.

Assim, a partir dos anos 1950, portanto, não se pode mais falar de uma periferia latino-americana homogênea e o próprio conceito de periferia se modifica, assumindo novas características (FIORI, 1984). No caso do Brasil e do México assiste-se a um fenômeno que ficou conhecido como 'internacionalização dos mercados internos', “gerando um processo de acumulação endógena marcado pela decisiva presença dos investimentos e interesses externos” (Idem, p.14).

O Brasil se diferenciou dos demais países na medida em que, a partir de meados dos anos 1960, o país diversificou sua estrutura produtiva, expandiu o mercado interno, e conseguiu fazer, segundo MEDEIROS e SERRANO (1999) com que a substituição de importações se transformasse em um processo mais amplo e planejado de industrialização com promoção de exportações. Assim, a economia brasileira cresceu a taxas muito mais elevadas que os demais países latino-americanos

nas décadas de 1950 e 1960, importou menos e diversificou sua exportação, processo que será aprofundado no capítulo 2.

1.2.1.3 O período de estabilidade de *Bretton Woods*, a Guerra Fria e o Estado de Bem-Estar Social nos países centrais²⁴

As consequências da depressão de 1929, as duas guerras mundiais e as experiências totalitárias na Alemanha e Itália fizeram com que as relações econômicas, na maior parte dos países, passassem a ser guiadas por uma orientação político-ideológica baseada na teoria keynesiana²⁵.

Esta nova orientação representava uma significativa ruptura com aquela prevalecente até então, de cunho liberal²⁶, uma vez que reconhecia a instabilidade como elemento característico do capitalismo e, por isso, defendia a intervenção e regulação como elementos fundamentais na gestão do Estado capitalista.

O ponto central da teoria keynesiana consiste na defesa de que a decisão de realizar investimentos depende, em um ambiente de incerteza como o capitalista, das expectativas positivas de demanda. Segundo esta teoria, os momentos de crise, nos quais as expectativas de lucros são, no mínimo, incertas, configuram como um desincentivo ao investimento, cabendo ao Estado estimulá-los por meio, sobretudo, de gastos sociais e do compromisso de estabilidade dos salários de modo a garantir a demanda. Esta visão vai de encontro ao entendimento e prática liberais de que o enfrentamento das crises deve ser feito com medidas como diminuição de salários para recompor lucros.

Esta orientação político-ideológica guiou as decisões de política econômica em diversos países, sendo notável naqueles países nos quais se consolidaram Estados de Bem-Estar, sob a vigência do padrão monetário de *Bretton Woods*. Como visto, neste padrão monetário, a não

²⁴Nesta seção, foi de grande auxílio a Monografia de Valéria Lopes Ribeiro intitulada “As Mudanças na Relação Estado-Sociedade e o Avanço do Terceiro Setor”. Eventuais erros e imprecisões que porventura apareçam são de responsabilidades da autora desta dissertação.

²⁵ Esta teoria possui como marco inicial o livro "A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda", desenvolvida pelo economista inglês John Maynard Keynes, em 1936.

²⁶Segundo a ideologia liberal, o Estado não deve intervir na economia, uma vez que o mercado corrige eventuais distúrbios, vistos como eventos passageiros e não intrínsecos à lógica do sistema.

exigência de conversibilidade das moedas nacionais em ouro, em conjunto com as taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, proporcionava certa estabilidade nos balanços de pagamento dos países, permitindo aos Estados nacionais realizar políticas expansionistas que consolidaram em diversos países o padrão keynesiano de gestão do Estado e o surgimento dos *Welfare States* (TAVARES e FIORI, 1993).

Assim, o padrão monetário vigente, que permitia aos Estados nacionais realizarem políticas expansionistas, aliado à hegemonia, na época, da orientação keynesiana de que a garantia de demanda – vista como essencial para realização de investimentos - se dava por meio dos gastos públicos, conformou o que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. Neste contexto, a expansão dos gastos sociais e dos serviços públicos oferecidos pelo Estado de forma ampla e universal constituía-se, ao mesmo tempo, como elemento essencial do *Welfare State* e também como garantia da demanda necessária aos investimentos capitalistas

Por isso, pode-se afirmar que a articulação entre políticas keynesianas e Estados de Bem-Estar se deu por meio das políticas de regulação que colocavam o gasto público como componente estrutural da economia. Deste modo, o Estado, por meio de políticas de incentivo à produção, como subsídios, política monetária ativa, apoio à inovação tecnológica e diversas outras formas de estímulo ao investimento, de um lado, garantia a acumulação capitalista, de outro, aumentava de forma substancial os gastos públicos sociais, garantindo o financiamento da força de trabalho.

O aumento substantivo dos gastos sociais nesses países era parte de um amplo programa de segurança social que compunha as diretrizes da política social no âmbito do *Welfare State*. Como defendido por VIANNA (2000), a segurança social remete a uma situação na qual a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em apuros. Deste modo, o risco que qualquer pessoa corre de não conseguir prover seu próprio sustento deixa de ser uma questão individual e passa a ser visto como responsabilidade da sociedade como um todo, como questão pública. Isto porque no Estado de Bem-Estar, a proteção social é um direito, uma vez que se assumiu a incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento²⁷.

²⁷Diversos estudos com o objetivo de criar tipologias para o *Welfare State* foram realizadas, e, segundo FIORI (s/d), embora usando critérios diversos, identificaram três “modelos” de *Welfare States*: o primeiro seria o liberal (ou residual), o segundo chamado de meritocrático-particularista (ou conservador –corporativista) e por fim, haveria o institucional-distributivo (ou social-democrata). No liberal/residual predomina a assistência focalizada (àqueles comprovadamente pobres), com reduzidas transferências universais e a política social normalmente é *ex-post* e pontual. Seriam exemplos destes modelo os EUA, Austrália e Canadá. O padrão conservador-corporativo/meritocrático-particularista se caracteriza pela ação social no intuito apenas de corrigir as falhas de mercado, sendo, portanto, seu caráter distributivo desprezível e havendo preservação das diferenças de status. Seriam exemplos deste modelo a

Assim, compôs-se um sistema no qual aos trabalhadores que podiam contribuir com o sistema previdenciário era garantido um seguro social, e políticas não-contratuais proporcionavam a prestação de benefícios e serviços sociais públicos a toda a população, independentemente de sua condição no mercado de trabalho e de sua contribuição.

É importante ressaltar que a proteção social implementada como política pública no Estado de Bem-Estar Social foi garantida institucionalmente e mantida pelo Estado, proporcionando a conquista de direitos sociais, assim como os direitos civis e políticos. O acesso das classes trabalhadoras a serviços como educação, saúde, previdência pública passam a ser garantidos por lei, fazendo parte, portanto, do aparato legal que rege as relações sociais e econômicas.

As políticas keynesianas promovidas pelo Estado, além do seu papel na significativa melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, podem ser consideradas também como limites à lógica de acumulação do capital, na medida em que mecanismos institucionais como piso salarial e direitos trabalhistas, embora garantissem a continuidade da acumulação capitalista, limitavam os lucros das classes proprietárias. Assim, estas políticas de Bem-estar social tiveram impactos na distribuição da renda e nas desigualdades sociais²⁸.

Neste sentido, SERRANO (2004) afirma que a distribuição, tanto pessoal quanto funcional, da renda melhorou substancialmente desde a II Guerra Mundial, sobretudo nos EUA, ainda que a inflação nos países industriais, até a década de 1960, não tenha sido baixa em relação a períodos anteriores e tenha sido bastante persistente. Isso porque esta inflação, apesar de persistente, se manteve em patamares relativamente baixos, consideradas as altas taxas de crescimento e baixo nível de desemprego do período, permitindo esta melhoria de distribuição da renda.

Este “arranjo distributivo” se manteve, de maneira geral, durante as duas décadas seguintes e é atribuído ao nível bastante moderado de conflito distributivo nos países capitalistas centrais, desde o fim da Guerra até a década de 1960. No caso dos EUA, o baixo nível de conflito e contestação é associado à forte, rápida e eficaz repressão aos sindicatos e organizações de esquerda a partir de 1947. Esta repressão fez surgir um aparente consenso político e um padrão de organização sindical e negociações a partir dos quais os sindicatos obtinham alto nível de emprego e salários reais

Alemanha, Áustria, Itália, entre outros. O modelo institucional-distributivo (social-democrata) implica cobertura universal de serviços e bens sociais, sendo seus exemplos alguns poucos países escandinavos.

²⁸A análise a seguir, a respeito da distribuição de renda e do conflito entre as classes sociais americanas no período de estabilidade de *Bretton Woods* baseou-se nas sessões “Kalecki e a ‘Reforma Crucial’” e “O Compromisso Distributivo e a Inflação Rastejante” de SERRANO, 2004. Eventuais erros e imprecisões que porventura apareçam são de responsabilidades da autora desta dissertação.

crecentes e em troca abriam mão de contestar as estruturas de poder tanto dentro empresas quanto no Estado.

Assim, apesar de o aumento de produtividade destes setores ser mais rápido em alguns setores que em outros, a subida nos salários era frequentemente estendida aos demais setores, por meio de sindicatos e da organização dos mercados interno e externo de trabalho das empresas. A partir deste arranjo, quando a diferença de produtividade entre setores se intensificava, o aumento do valor da folha de salário para a economia como um todo ficava acima do crescimento médio da produtividade.

Deste modo, o repasse dos aumentos do custo de mão-de-obra aos preços, em uma situação em que as margens de lucro nominais estavam relativamente estáveis, gerava uma inflação moderada, mas bastante persistente, cunhada de inflação rastejante.

As duas décadas após o fim da II Guerra Mundial foram, portanto, décadas caracterizadas por uma inflação moderada, salários reais crescentes e distribuição funcional da renda relativamente estável. Neste contexto, parece ter sido a chamada inflação rastejante a responsável pela distribuição mais equitativa dos frutos do progresso técnico. Além disso, a barreira do câmbio fixo e dos preços internacionais das exportações - fixados em dólar – estáveis, em termos nominais, e a estabilidade dos juros de longo prazo parecem ter permitido salários estáveis na maior parte dos países centrais.

Assim, é possível afirmar que o modelo keynesiano de Estado, implementado em diversos países no pós-segunda guerra, configurou a existência de um determinado arranjo político-institucional que permitiu ao Estado promover uma série de políticas de cunho redistributivo e a ampliação da cidadania, por meio da conquista de diversos direitos sociais²⁹.

A constituição de Estados de Bem-Estar Social, a partir de 1950, se associa, então, “a mudanças que ocorrem simultaneamente no plano da regulamentação da economia de mercado e a afirmação hegemônica das políticas econômicas ativas de inspiração keynesiana” (MISHRA, 1991, apud FIORI, s/d, p.4). Isso porque, não há como separar “os serviços sociais universais, o objetivo

²⁹ É válido ressaltar que estas conquistas não representassem uma alteração do poder de classe ou o fim da lógica do capitalismo e da exploração dos trabalhadores e, conforme apontado por SERRANO (2004), Kalecki afirmou, em artigo de 1971, que esta estabilidade dependia de um alto grau de “conformismo social” e alertou que este estivesse começando a mudar como era possível observar nos movimentos contestatórios do final dos anos 1960 (ainda que para ele, estes movimentos não chegassem a ameaçar de forma abrangente a ordem capitalista).

de redistribuição e interação das rendas do objetivo maior do pleno emprego que norteou as políticas econômicas nacionais” (p.4) até a década de 1980.

As políticas keynesianas, por sua vez, não podem ser entendidas fora do contexto da Guerra Fria, uma vez que elas aspiravam, em grande parte, evitar o surgimento de uma massa de desempregados que pudessem vir a ser alvo do socialismo. Sendo assim, é essencial a compreensão do *Welfare* em um contexto mais amplo – o dos “anos de ouro do capitalismo”.

Em resumo, o Estado de Bem-Estar Social deve ser entendido, segundo FIORI (s/d)³⁰, a partir de quatro pilares fundamentais sobre os quais ele foi viabilizado nas décadas de 1940, 1950 e 1960.

Em primeiro lugar estariam os fatores materiais e econômicos. A generalização do paradigma fordista, o consenso em torno das políticas keynesianas e o crescimento econômico constante permitiram ganhos fiscais crescentes, que foram alocados por coalizões políticas socialmente orientadas para o *Welfare State*.

De fato, entre 1950 e 1973, a expansão do setor público crescia, em média, de 23 a 47% do PIB, havendo também expansão dos investimentos sociais (de 7 a 15% do PIB), uma vez que o rápido crescimento econômico permitiu aos Estados aumentarem suas proteções aos cidadãos. Houve, nesta época, adoção de programas sociais generosos, uma forte cooperação entre trabalho e capital para controlar os salários e manter o pleno emprego, programas agressivos de qualificação profissional, além de um forte compromisso com o capitalismo de mercado, livre comércio e investimentos (FRIEDEN, 2008).

O segundo fator se refere ao ambiente econômico global resultante dos acordos de *Bretton Woods*, que permitiram a conciliação entre desenvolvimento do Estado de Bem-Estar e estabilidade da economia internacional. Assim, segundo FRIEDEN (2008), os países centrais chegaram, por meios distintos, a uma mistura semelhante de abertura econômica e um extenso sistema de seguridade social.

Ainda para o autor, os gastos sociais desta época foram vistos, inclusive, como um pré-requisito político para a integração econômica, uma vez que haveria perdedores (falências, cortes

³⁰Fiorirealiza a sistematização a partir das análises de ESPING-ANDERSEN, G. (1991), "As Três Economias Políticas do Welfare State", in Revista Lua Nova, nº 24, setembro; MISHRA, R. (1990), "The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance" in Europe, North America and Australia, Studies in International Social Policy and Welfare, Harvester/Wheatsheaf, London; e OFFE C. (1993), "Políticas sociale, solidarietà e statonazionale" in: M. Ferrara (org.) Stato Sociale e Mercato Mondiale, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

salariais e demissões) que teriam de ser recompensados de alguma forma; onde não poderia prevalecer o protecionismo, entravam os programas governamentais de proteção às vítimas do mercado mundial. Deste modo, o Estado de Bem-Estar ajudou a neutralizar uma fonte em potencial de oposição à liberalização.

É neste sentido que FRIEDEN (2008) afirma que o Estado de Bem-Estar Social fazia parte integral do sistema *Bretton Woods*, na medida em que facilitava o consenso político entre capital e trabalho e diluía as resistências à globalização. Além disso, para o autor, as políticas governamentais suavizavam as flutuações dos ciclos econômicos; os momentos de expansão passaram a durar mais (em comparação com a época do padrão-ouro) e o tempo de duração das recessões caiu pela metade e o desemprego manteve-se abaixo do padrão anterior e do período entre - guerras.

O terceiro fator, apontado por FIORI (s/d), remete ao clima de solidariedade nacional esupranacional, resultante da atmosfera bipolar da Guerra Fria, que tornou governos mais sensíveis às políticas socialmente orientadas por receio de que houvesse em seus países uma mobilização na direção do socialismo, um sistema econômico e social concorrente. SERRANO (2004) ressalta que nos países centrais, o modelo de expansão estatal, via aumento do Estado de Bem-Estar Social e estatização de investimento privado em determinados setores estratégicos, teve de ocorrer, uma vez que estes estavam em reconstrução e esta era necessária devido à proximidade com os espaços estratégicos da Guerra Fria.

É válido ressaltar, ainda segundo este autor, que nos EUA a expansão estatal não se deu via Estado de Bem-Estar Social, como nos demais países centrais. Neste país, mesmo com a disciplina imposta aos sindicatos e movimentos de esquerda, como apresentado anteriormente, a maior presença do Estado, a fim de fazer prevalecer políticas de alto crescimento da demanda efetiva – fundamentais para a manutenção do pleno emprego –, tornou-se absolutamente necessária. Neste país, o aumento do setor público, entretanto, se deu via expansão dos gastos militares e do programa espacial e, por isso mesmo, a intervenção estatal não sofreu as mesmas objeções por parte das classes proprietárias como teria sofrido se esta expansão do setor público tivesse se dado por estatização do investimento privado ou expansão significativa do Estado de Bem-Estar Social.

Por fim, o quarto pilar consiste no avanço das democracias partidárias de massa nos países centrais, permitindo que a concorrência eleitoral se tornasse mais permeável às reivindicações dos trabalhadores.

1.2.1.4 O período de estabilidade de *Bretton Woods* e o “Estado de Bem-Estar Social” na periferia

É importante ressaltar que houve diferenças significativas entre as diversas experiências nacionais de *Welfare States* nos países centrais e, sobretudo, entre estes e a periferia. Ainda que os modelos consolidados na Europa tenham inspirado a implementação de políticas sociais em países periféricos, estes não tiveram de fato um Estado de Bem-Estar consolidado.

Segundo FIORI (s/d), os estudos sobre *Welfare State* em países da América Latina deveriam considerar “as diferenças materiais e econômicas entre as instituições e as políticas keynesianas e as suas congêneres desenvolvimentistas” (pp.9-10), as diferenças dos impactos da ordem política e econômica mundial sobre os países centrais e os periféricos e, por fim, o papel dos regimes autoritários sobre a ausência do desenvolvimento dos *Welfare States* latino-americanos.

Ainda que o a constituição de políticas de proteção social no Brasil seja objeto de estudo do próximo capítulo, são válidas algumas considerações. No país, estudos mais recentes (AURELIANO e DRAIBE, 1989, KORNIS, 1994, SOARES, 1995 apud FIORI, s/d), datando da década de 1990, têm avançado na pesquisa sobre o padrão periférico de política social. Para o autor, estes estudos acabam por confirmar o conceito de SANTOS (1979) de cidadania regulada como chave para o entendimento da política social depois de 1930.

Cidadania regulada seria aquela ligada à ocupação formal, reconhecida por lei, constituindo-se “não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional (...)”(SANTOS, 1979, p.75, apud FIORI, s/d, p.7). Deste modo, seriam cidadãos apenas os membros da comunidade ligados a ocupações reconhecidas e definidas na lei, o que aproxima o modelo brasileiro ao padrão conservador-corporativo/meritocrático-particularista, apresentado na seção anterior.

Apesar de no Brasil, e nos países periféricos de maneira geral, não ter se consolidado um Estado de Bem-Estar nos moldes escandinavos, a presença estatal, fundamental para o processo de industrialização tardia, foi relevante também para instituição de direitos sociais, sobretudo a partir de 1930. Neste período, com a ascensão de Vargas, ocorre um esforço de centralização política e tem início um processo de formulação de uma política de desenvolvimento interno, expresso na promoção à industrialização e na promoção de políticas sociais nacionais. É válido ressaltar que

ainda que estas políticas sociais atendessem a demandas pontuais da população, elas possuíam um caráter conservador.

Como se analisará detalhadamente no capítulo 2, o Estado brasileiro (como representante do bloco de poder dominante na época) foi o protagonista no processo de industrialização no país, na medida em que era ele quem criava condições para tal, ao promover políticas de investimento em infraestrutura, intensificando a constituição de um mercado interno, e de financiamento, disponibilizando créditos nacionais, principalmente para a agricultura. Políticas de incentivo por meio de isenções e subsídios completavam o pacote da tentativa de internalizar a produção.

Uma vez consolidada uma estrutura institucional do Estado, este passa a atuar na implementação de políticas setoriais em diversas áreas, inclusive nas áreas sociais, como educação, saúde e previdência. É importante ressaltar que o avanço nas políticas sociais, observado na época, acontece com o objetivo de garantir uma base sobre a qual seria implementado o processo de constituição da indústria brasileira. Neste contexto, os direitos sociais passaram a ser vistos como elementos necessários à consolidação de uma força de trabalho organizada que respondesse ao processo de industrialização, sendo um exemplo a consolidação do código de leis trabalhistas em 1930.

A partir das décadas de 1950 e 1960, o processo de substituição de importações consolida um mercado interno relativamente desenvolvido e um parque industrial bastante diversificado para os parâmetros latino-americanos, marcando a intensificação do processo de industrialização. Esse processo chega ao auge no final da década de 1960 e início dos anos 1970, configurando o chamado "milagre brasileiro", caracterizado por taxas de crescimento bastante elevadas, mesmo em relação aos países centrais.

Entretanto, o crescimento brasileiro foi ancorado no endividamento crescente e não rompeu com a dependência do capital internacional (uma das três bases do tripé de crescimento desde os anos 1950). Além disso, o crescimento da economia segue baseado na concentração de renda e na incapacidade do Estado em equacionar as desigualdades regionais e sociais.

Assim, o Estado interventor que desempenhou neste período um papel fundamental na criação das bases para o desenvolvimento brasileiro, permaneceu fortemente atrelado às elites do país, sem romper com estruturas econômicas e sociais rígidas e concentradoras, caracterizando um processo de modernização conservadora. Esta modernização acabou por limitar a própria consolidação dos direitos, sobretudo, no caso da educação, como será visto no capítulo 3.

1.2.2 A contestação ao padrão ouro-dólar e a contradição entre os interesses estadunidenses e a manutenção de *Bretton Woods* (1968-1979)

O segundo período analisado se caracteriza pelo abalo do sistema *Bretton Woods*. Diversos fatores contribuíram para isso. Em primeiro lugar, apesar de o padrão ouro-dólar ter permitido a consolidação dos EUA como potência hegemônica e ter criado um ambiente propício ao crescimento econômico de diversos países do mundo (em especial Alemanha e Japão), ele carregava consigo limites a seu próprio sucesso. Isso porque,

“para que o dólar cumprisse a função de circulação internacional, os EUA acabaram incorrendo em renitentes déficits em seu balanço de pagamentos, suprimindo as necessidades de liquidez mundial através da exportação de capitais: inicialmente por meio de gastos militares e do Plano Marshall (1947); e em seguida pela internacionalização do capital privado americano para a Europa, Ásia e América Latina”.
BRAGA e CINTRA (2007, p. 260)

Portanto, o mecanismo responsável pelo sucesso de *Bretton Woods* baseava-se em crônicos déficits no balanço de pagamentos dos EUA (que se acentuaram significativamente com a Guerra do Vietnã), e estes não poderiam servir eternamente como fonte de moeda internacional enquanto os EUA mantivessem ligação entre dólar e o ouro.

Além disso, no final da década de 1960 inicia-se um período de contestação da ordem, interna e externamente aos EUA. No âmbito externo, esta questão revelou-se na expansão do bloco comunista, na pressão por maior poder por parte dos aliados e no questionamento do monopólio americano de emissão da moeda internacional, a exemplo das contestações lideradas pelo então presidente francês, Charles De Gaulle, que culminam na saída do país da OTAN, e na reivindicação por maior autonomia por parte dos países periféricos.

Internamente, assistiu-se, como aponta SERRANO (2004), a emergência de conflitos distributivos, desobediências civis e reivindicações por democratização do Estado. A radicalização da oposição à ordem vigente radicalizou-se com o questionamento à Guerra do Vietnã e por conflitos raciais. Além disso, houve reivindicações por aumento dos gastos sociais e para que estes fossem financiados de forma progressiva com taxaço de rendas e propriedade. Houve, de maneira

geral, uma redução no grau de conformismo social, que se explica pela conscientização da não distribuição proporcional de riqueza diante da pujança econômica do período³¹.

Para o autor, este movimento de contestação levou a um aumento significativo do ritmo do crescimento dos salários nominais, em 1968, fenômeno que ficou conhecido como explosão salarial. À medida que o aumento dos salários foi sendo repassado aos preços, a inflação subiu. Entretanto, as margens de lucro nominais não aumentaram suficientemente em relação ao ritmo do crescimento dos custos salariais.

Diante desta situação, era esperado que a administração estado-unidense optasse pelo aumento da taxa de juros, a fim de baixar a inflação, mas, provavelmente por ser aquele um ano eleitoral, não foi esta a atitude do governo, e a explosão salarial acabou por levar a uma diminuição das margens reais de lucro e da parcela dos lucros da renda³².

Nos EUA, a redução das margens de lucro, embora tenha sido motivo de protestos das classes proprietárias, não diminuiu os investimentos privados, uma vez que o aumento da parcela salarial, ao redistribuir renda para a classe com maior propensão a consumir, levou a um aumento do consumo induzido dos trabalhadores e, portanto, a um aumento da demanda efetiva. Esta, por sua vez, elevou os níveis de investimento privado, apesar da redução das margens e taxas normais de lucro. Assim, por um determinado período de tempo, houve aceleração do crescimento econômico nos EUA (e também nos países centrais).

Deste modo, as políticas fiscal e monetária dos EUA permaneceram expansionistas (até 1971). No caso da primeira, houve manutenção dos gastos militares e sociais, e, em relação à segunda, observou-se a redução na taxa de juros. Além disso, com o objetivo de evitar a recessão, o Estado atuou por meio do estímulo à construção civil e ao consumo de bens duráveis. O combate à inflação, neste contexto, ficou por conta da política de rendas. Nos EUA foram introduzidos controles de preços e salários em 1971, que em um primeiro momento tiveram mais o efeito de reduzir significativamente o ritmo de crescimento dos salários nominais que dos preços.

Nos EUA, a inflação foi maior que na maioria dos países centrais, o que, em um regime de câmbio fixo, fez os produtos americanos ficarem menos competitivos, aumentando a pressão interna de setores expostos à concorrência internacional para uma desvalorização cambial generalizada.

³¹ Estes movimentos ocorreram também nos demais países industrializados centrais, ainda que tenha sido mais intenso nos EUA.

³² Este movimento ocorreu antes da subida dos preços das matérias-primas (1972) e do choque do petróleo, em 1973.

Além disso, a posição comercial do país, que passou a importar mais e ter menos mercado para exportar, conforme as demais nações centrais se reconstruíram, também exercia pressão em direção à desvalorização para aumentar sua competitividade. Assim, OLIVEIRA et al. (2008), apontam como fator para a contestação do *Bretton Woods* a urgência de “realinhamento cambial do dólar diante da necessidade de recomposição da competitividade da economia americana, abalada por conta do avanço das economias européias e da economia japonesa” (p.15).

As pressões sobre o dólar, resultantes do déficit cada vez maior no balanço americano, dificultaram a conversibilidade a uma taxa fixa com o ouro. De acordo com BELLUZZO (1995, apud RIBEIRO, 2005), os Estados Unidos não foram capazes de sustentar a posição do dólar como moeda-padrão, na medida em que uma oferta "excessiva" de dólares brotava do desequilíbrio crescente do balanço de pagamentos, agora sob a pressão de um déficit comercial.

No final da década de 1960, o diferencial de taxa de juros ainda atraía os capitais para os EUA, o que ajudou a manter a credibilidade do dólar. Entretanto, com mudanças na política monetária americana em 1970 e 1971, que instaurou baixos juros, a crise do dólar veio à tona (BRAGA e CINTRA, 2004, apud RIBEIRO, 2009).

Além da questão do déficit crescente e da desconfiança em relação ao dólar, houve também, segundo RIBEIRO (2009), um movimento de expansão do setor bancário americano, que passou a operar cada vez mais fora do controle dos bancos centrais de maneira geral, e em particular do BC americano. Isso aconteceu porque, durante a década de 1960, as filiais multinacionais americanas, diante das restrições ao movimento de capitais adotadas pelo governo americano, passaram a se instalar na Europa, levando os grandes bancos a transporem as fronteiras do país.

Este movimento restabeleceu o circuito de reprodução do capital à escala internacional e teve, como consequência, a formação do mercado de eurodólares, que, ao se expandir, alimentou, por meio do sistema bancário privado, a transnacionalização do sistema capitalista, escapando progressivamente do controle dos instrumentos tradicionais de política econômica, inclusive por parte do BCnorte-americano (TEIXEIRA, 2000, apud RIBEIRO, 2009).

Os elementos apontados pressionavam por uma desvalorização do dólar. Esta, entretanto, implicaria a ruptura de sua paridade com o ouro, fazendo desmoronar o sistema *Bretton Woods*, pilar da economia internacional. Configurou-se, portanto, uma situação conflitiva entre os interesses econômicos internacionais e política doméstica americana. E assim, a ordem monetária do padrão

ouro-dólar vigente nos quase trinta anos anteriores entrou em contradição com as prioridades nacionais americanas.

Diante deste panorama, o governo americano manteve, inicialmente, conforme apontado nesta seção, como prioridade a busca por taxas de crescimento suficientemente altas para garantir o emprego, apesar da inflação, e começou um processo de enrijecimento da política em relação aos aliados externos, por meio do abandono de *Bretton Woods*, e de mudanças na política de segurança energética, como será apresentado mais à frente.

Algumas alternativas, segundo SERRANO (2004), foram propostas para evitar uma desvalorização do dólar. A França sugeriu a ampliação do papel do ouro, assim nenhum país teria vantagens exclusivas, uma vez que todos pagariam suas dívidas em ouro. Neste caso, os EUA teriam restrições na sua balança de pagamentos, como todos os países, e algumas nações produtoras de ouro, entre eles a União Soviética, teriam um grande poder de barganha internacional, o que obviamente não foi aceito pelos EUA.

Outra proposta foi o uso para pagamentos internacionais dos Direitos Especiais de Saque (moeda contábil inventada pelo FMI) cujos saques iniciais seriam proporcionais à importância de cada país no comércio internacional. Proposta também vetada pelos americanos, que, por sua vez, fizeram uma contraproposta de desvalorização do dólar com manutenção do preço oficial do ouro em dólar por meio de uma redução coordenada proporcional do preço oficial do ouro nas demais moedas nacionais. Desta vez quem não aceitou foram os demais países.

Como se sabe, prevaleceram os interesses americanos e em setembro de 1971 os EUA romperam a paridade do dólar com o ouro, fazendo ruir o pilar do sistema monetário vigente até então. Como afirma FIORI (2007), “toda situação hegemônica é transitória, e mais do que isto, é autodestrutiva, porque o próprio hegemôn acaba se desfazendo das regras e instituições que criou, para poder seguir se expandindo e acumulando mais poder do que seus liderados” (p.31).

Nos meses seguintes, o dólar foi desvalorizado em cerca de 10% e Nixon reforçou o impacto da desvalorização ao estabelecer uma taxa de 10% sobre as importações e impor o controle sobre salários e preços. Apesar das tentativas das demais potências econômicas de manter o sistema *Bretton Woods*, em 1973, a administração Nixon desvalorizou novamente em 10% o dólar.

O fim da conversibilidade do dólar levou, a partir de 1972, à desarticulação do sistema monetário (principalmente quanto às taxas de câmbio fixas) e fez com que as desconfianças sobre o dólar como moeda reserva se reforçassem. A desvalorização do dólar e seu enfraquecimento como

moeda reserva e representação de valor geraram uma forte onda especulativa em todos os mercados organizados de *commodities*, o que levou a uma explosão de seus preços no mercado internacional, ou seja, de seus preços em dólar.

Segundo SERRANO (2004), isso aconteceu devido ao contexto de crescimento acelerado e sincronizado da economia americana mundial, ao aumento da inflação nos EUA, às baixas taxas de juros de curto prazo nominais e reais em dólar e à crescente capacidade de criação de crédito no circuito offshore de eurodólar (espécie de “paraíso fiscal” operado por Londres). Esta explosão, embora não tenha mudado os termos de troca, marcou o início de uma fase (que dura até hoje) de grande volatilidade dos preços das *commodities* internacionais, resultado do câmbio flutuante que teve início com o fim de *Bretton Woods*.

Em paralelo, a partir de 1971, a OPEP (Organização de Países Exportadores de Petróleo) começa a pressionar por um ajuste no preço do petróleo (que estava defasado em termos reais) e por maior participação nos *royalties*. A política estado-unidense, em função do caráter estratégico da área geopolítica em que estes países se localizam e devido à sua importância para a segurança energética do país e para a sustentabilidade econômica da indústria petrolífera americana acatou os reajustes em 1971, quando começou a aumentar sua importação de petróleo, e novamente em 1973.

Nesta data, os EUA congelaram o preço do petróleo em poços já existentes no país, a fim de evitar a exploração predatória, e liberaram o preço em poços novos para atrair investimentos para estes. Ao mesmo tempo, para evitar o desabastecimento imediato desta matéria-prima, os EUA aboliram a taxa de importação de petróleo, o que aumentou a demanda pelo petróleo da OPEP. Alguns meses depois a Guerra do Yom Kippur, entre Israel e os países árabes, o preço do petróleo aumentou ainda mais - em cinco meses (de novembro de 1973 a março de 1974) o preço chegou a crescer até 400%³³.

SERRANO (2004) afirma que este primeiro choque só teve um impacto tão profundo devido à política expansionista dos EUA e, sobretudo à sua política energética³⁴, que aumentou significativamente a demanda pelo petróleo, e conseqüentemente, o poder de barganha dos países da OPEP (ainda que este choque representasse uma situação de perda relativa de controle e fosse resultado direto do conflito distributivo entre os membros da OPEP e os países centrais).

³³ Sarkis, Nicolas. (1º de maio de 2006). Cronologia da OPEP. Tradução: Leonardo Abreu. Le Monde Diplomatique Brasil (SERRANO, 2004).

³⁴ Esta política energética consistia na preservação e ampliação das reservas estado-unidenses, ao mesmo tempo, em que procurava garantir o abastecimento ao país.

Deste modo, ainda segundo o autor, em nome da manutenção de sua política energética, as prioridades americanas foram mantidas, mesmo diante do primeiro choque, o que levou a uma transferência da renda aos países árabes, ao aumento da inflação nos EUA e no resto do mundo, e à elevação do déficit na balança de pagamentos, que prejudicava os demais países centrais não emissores dos dólares necessários para pagar as importações da OPEP.

A explosão dos preços das *commodities* e o choque do petróleo levaram a uma desaceleração do crescimento e, ao mesmo tempo, a um aumento da inflação nos países capitalistas centrais. Esta última, somada à dificuldade da balança de pagamentos (de todos os países capitalistas centrais, exceto os EUA), desencadeou políticas contracionistas - chamadas *stop and go* -, inclusive nos países periféricos.

Estes aumentos de preços das *commodities* e do petróleo em um contexto de desaceleração e aumento de inflação acirraram os conflitos distributivos nos países centrais, uma vez que intensificavam a compressão das margens de lucro e reduziam os salários em termos de poder de compra dos trabalhadores (SERRANO, 2004).

A isso se somam os conflitos domésticos entre capital e trabalhadores devido às reivindicações destes por uma atualização (negligenciada por vinte anos) dos salários de acordo com o aumento da produtividade e da atividade econômica. Para piorar a situação, nesta época (final da década de 1960 e início da seguinte), a Europa passava por uma situação inflacionária, o que aumentou o descontentamento dos trabalhadores.

É neste contexto de instabilidade que ocorre o segundo choque do petróleo, em 1979, sob o impacto da Revolução Iraniana, fazendo o preço internacional do petróleo triplicar. A economia mundial chega, portanto, ao final da década de 1970 com crescimento muito abaixo das décadas anteriores e inflação acelerada (SERRANO, 2004).

Assim, as decisões de desvalorização do dólar, em conjunto com as políticas que puseram fim aos controles de capitais, abalaram o regime de *Bretton Woods*. Apesar dessa importante mudança, a inflação interna americana e as baixas taxas de juros contribuíam para a persistência do déficit e para a desconfiança em relação ao dólar. Foi então que, em 1979, os EUA concluíram o processo de recuperação do papel do dólar como moeda internacional por meio da elevação dos juros americanos, em uma tentativa clara de atrair fundos para ativos denominados em dólar, movimento que ficou conhecido como diplomacia do dólar forte.

1.3 A instauração do padrão dólar flexível e seus efeitos nos países centrais (1979 - 2000)

O desmoronamento de *Bretton Woods*, ao dissolver o risco que corria a hegemonia americana e reestruturar a economia mundial, impactará profundamente o resto o globo. Ainda que seus impactos tenham sido diferentes em países centrais e periféricos, de maneira geral, pode-se afirmar que o fim do regime de paridades fixas significou, entre outras coisas, a ruptura com um regime monetário que havia permitido um amplo grau de autonomia aos países no controle dos seus balanços de pagamentos e da política nacional, o que terá impactos importantes nas soberanias nacionais, nas estruturas produtivas dos países e no Estado de Bem-Estar Social.

A imposição do dólar forte e o fim do regime ouro-dólar inauguram, segundo TEIXEIRA (2000), uma transformação radical na organização da economia mundial, uma vez que a moeda internacional deixa de ter lastro, passando a ter uma existência exclusivamente fiduciária. Em relação ao fim do regime monetário, a grande mudança consiste no fato de que agora não é mais necessário aos EUA manterem a paridade de sua moeda com o ouro, deixando-os livres de restrições na balança de pagamentos.

Além disso, a valorização do dólar e a alta de juros americanos atraem capitais para seu mercado, impondo a todos os detentores de excedentes em dólar um padrão monetário cujos ativos líquidos de última instância são os títulos de dívida do Tesouro americano, o que amplia fortemente o poder de *seignorage* do dólar. Para este mesmo autor, este movimento permite aos Estados Unidos assumir o comando das principais alavancas do poder capitalista, uma vez que “diante de qualquer ameaça externa, pode reativar a fórmula mágica salvadora, tornando a elevar a taxa de juros e fazendo refluir para os ativos denominados em dólar a riqueza líquida espalhada pelo mundo” (TEIXEIRA, 2000, p. 10).

Ressalta-se, ainda que o fim das paridades fixas leva a um aumento expressivo dos processos de especulação e dos fluxos de capital financeiro no mundo. Como aponta TAVARES “essa nova situação de desequilíbrio monetário e cambial, à qual se agrega o excedente de petrodólares, permite uma expansão ainda maior do mercado interbancário”(1997, p.32³⁵).

³⁵ Apud RIBEIRO (2009).

A forte valorização do dólar, que se segue ao aumento dos juros, aliada aos choques do petróleo, força os demais países centrais a acompanhar o movimento estado-unidense de elevação das taxas de juros para evitar uma expressiva fuga de capitais de seus países, a desvalorização descontrolada de suas moedas nacionais e, conseqüentemente, a inflação.

Apesar deste movimento dos demais países, a elevação da taxa de juros americana, em 1979, atraiu uma enorme quantidade de capital estrangeiro para o país, lançando a economia mundial em recessão, e inaugurando a um período de valorização do dólar que durará até 1985, quando acontece o acordo de Plaza.

A recessão mundial e a elevada taxa de juros em dólar levaram a uma queda dos preços nominais em dólar das matérias-primas e do petróleo no mercado internacional. A inflação americana começou a desacelerar e a dívida dos países periféricos tornou-se crítica (tendo colapsado em 1982 com a declaração de moratória do México e o conseqüente corte de crédito para estes países). Nos EUA, a inflação também se beneficiou da redução, causada pela valorização do dólar, dos preços em dólar dos produtos industrializados importados dos países centrais.

No governo Reagan, sob o argumento de que a diminuição da inflação estava lenta, manteve-se a taxa de juros elevada. Em paralelo, conforme argumenta SERRANO (2004), teve início um ataque aos trabalhadores, por meio do confronto com sindicatos, da abolição das políticas de renda dos governos antecessores e do avanço do processo de desregulamentação industrial. Esta, sob o pretexto de estimular a concorrência e a inovação, incentivou movimentos de fusão e aquisição de empresas que, com nova gestão, abandonaram os pactos anteriormente estabelecidos com os trabalhadores.

Ainda segundo o autor, este processo, associado ao dólar forte, deslocou as partes mais intensivas em capital não qualificado para a periferia do sistema, diminuindo significativamente o poder de barganha dos trabalhadores americanos, e elevando o desemprego a índices comparáveis apenas aos anos 1930.

Esta situação teve como consequência uma desaceleração do ritmo do crescimento dos salários nominais, com quedas intensas do salário real, apesar da queda progressiva dos preços dos insumos importados e do petróleo. Deste modo, o aumento do desemprego, a diminuição dos salários e o enfraquecimento dos sindicatos aumentaram drasticamente a desigualdade salarial, eliminando a inflação no país.

Para SERRANO (2004), foi assim que as margens de lucro não só se recuperaram como aumentaram, graças a um longo período de juros elevados, combinado com diversos choques de custos favoráveis aos proprietários de empresas. Por causa do aumento dos custos financeiros e de oportunidade do capital produtivo, o ritmo de queda dos preços foi menor que o da redução do crescimento dos custos de produção.

Este mesmo movimento pôde ser observado, mais tarde, nos demais países centrais, também baseado em elevadas taxas de juros. Assim, como defende o autor, apesar do aumento da concorrência, houve elevação das margens de lucro, uma vez que os salários reais caíram ou cresceram bem menos que a produtividade em quase todos os países centrais. Esta mudança distributiva mostrou que a nova era de juros reais elevados não resultou em um conflito permanente entre capital produtivo e o financeiro, e sim em uma drástica queda do poder de barganha dos trabalhadores em relação aos proprietários.

Depois da crise financeira internacional de 1982, a política monetária muda e os juros passam a se reduzir progressivamente (embora ainda bastante altos em relação aos anos 1950 e 1960). A partir de 1983, a economia dos EUA volta a crescer e em 1984 recebe um grande estímulo por conta da demanda resultante do aumento dos gastos militares com a corrida armamentista que objetiva a derrota final da União Soviética.

Em suma, segundo SERRANO (2004), se no final dos anos 1960 a diretriz estado-unidense foi de manutenção da busca por taxas altas de crescimento interno e pleno emprego (apesar da inflação), no final dos anos 1970 e início dos 1980, a prioridade muda e passa a ser o controle da inflação e a resolução dos conflitos internos distributivos a favor das classes proprietárias. No âmbito internacional, os EUA endureceram ainda mais a política com os aliados, em um contexto político que já apontava para um enfraquecimento da URSS.

Assim, ainda segundo o autor, enquanto nos anos 1950 e 1960, os EUA possuíam taxas de desemprego mais altas e crescimento menor que os demais países centrais, a partir dos anos 1980, o quadro muda. O país passa a crescer mais e com maior constância que seus parceiros comerciais (a despeito da instabilidade dos juros, do câmbio e do preço das matérias-primas), as taxas de desemprego, embora significativamente maiores que no período *Bretton Woods*, eram bem mais baixas que nos países centrais (com exceção do Japão) e a inflação foi bem menor e estável.

Em 1985, o governo americano resolve desvalorizar novamente o dólar. Entretanto, para os EUA, ao mesmo tempo em que era interessante manter as taxas de juros nominais baixas - a fim de

desvalorizar o câmbio e aumentar a competitividade dos seus produtos no mercado internacional -, também era fundamental manter altas as taxas relativas de juros para garantir os lucros e o bom funcionamento do setor financeiro.

Este problema foi resolvido por meio de um acordo (o Acordo de Plaza de 1985) entre EUA e os demais países centrais a partir do qual estes se comprometiam a manter suas taxas de juros nominais acima da dos EUA, assim, este país, poderia desvalorizar sua moeda, mesmo com taxas relativamente altas em termos reais. Deste modo, inaugurou-se uma fase em que o dólar se desvalorizou aproximadamente 50% em relação às demais moedas de parceiros comerciais, melhorando a competitividade de seus produtos industriais (SERRANO, 2004).

Os EUA, agora livres da restrição do balanço de pagamentos e com sua indústria mais competitiva, passam a importar livremente e, dessa forma, reestruturam seu parque industrial. Deste modo, a partir dos anos 1980, os EUA superaram economicamente seus rivais, livram-se de restrições externas à balança de pagamentos e ainda, com o fim da Guerra Fria, desligam-se também da necessidade geopolítica de apoiar o desenvolvimento dos demais países centrais e periféricos.

Para os demais países, entretanto, a valorização de suas moedas, devido à desvalorização do dólar, foi extremamente prejudicial, sobretudo para o Japão, pressionado à uma abertura financeira pelos EUA.

Os países da OPEP, embora tivessem ensaiado uma resistência à uma queda rápida do preço do petróleo (devido ao aumento da oferta com o fim da Guerra Irã-Iraque), não lograram sucesso. Sendo assim, em 1986, o preço deste recurso energético caiu pela metade. Algum tempo depois, o preço subiu um pouco e se estabilizou, embora bem abaixo dos preços do segundo choque (SERRANO, 2004).

Deste modo, a desvalorização do dólar, entre 1985 e 1995, ocorreu ao mesmo tempo em que houve queda do preço do petróleo e das *commodities*, e a inflação também caía. Nota-se, então, que a inflação passou a ser muito pouco afetada pela desvalorização do dólar nos EUA. Isto acontecia porque uma parcela significativa das importações deste país eram de *commodities* e petróleo, ambos negociados em mercados internacionais com preços determinados em dólar. Mesmo para os produtos industrializados cujos preços não são determinados em dólar, o repasse da desvalorização do dólar aos seus preços no mercado americano tem sido apenas parcial.

O dólar desvalorizado, entretanto, fez com que as demais moedas ficassem muito valorizadas. Assim, o yen valorizado estava levando o Japão a uma situação complicada, uma vez que suas exportações tornavam-se menos dinâmicas e o valor em yen dos ativos externos dos bancos e empresas japonesas se desvalorizavam (uma vez que saiam do país e viravam dólar, que valia menos), agravando a situação do país.

A Europa, por sua vez, com moedas valorizadas e, conseqüentemente, dificuldade de exportar, e ainda com políticas contracionistas impostas pelo Tratado de Maastricht, caminhava rumo à uma estagnação, o que ameaçava a união em torno de uma moeda única.

Em 1995, os EUA mudaram então a direção do valor externo do dólar, a fim de evitar uma crise financeira global que se esboçava no Japão e na Europa. Diante deste quadro, segundo SERRANO (2004), efetuou-se a valorização do dólar por meio da criação de um diferencial positivo entre os juros nominais dos EUA em relação à Europa e Japão.

Deste modo, a taxa de juros americanos se manteve acima das demais e o dólar se valorizou progressivamente até o final do século XX. Este aumento dos juros atraiu mais ainda capital externo, aprofundando a “exuberância irracional” do mercado, gerando uma bolha especulativa. Como conseqüência, houve um aumento do investimento privado, estimulando o crescimento da demanda agregada nos EUA.

Três anos mais tarde, ainda segundo o autor, o preço internacional do petróleo despencou novamente, em grande parte devido à crise russa. O governo estado-unidense pressionou, então, os membros da OPEP não apenas para uma recuperação do preço como para seu aumento. Esta iniciativa foi bem sucedida e os preços do petróleo sobem entre 1999 e 2000. Este aumento não foi repassado para os salários³⁶, contendo, portanto, a inflação americana.

O rápido crescimento da demanda agregada, a queda na taxa de desemprego a níveis muito baixos (como não se via desde a década de 1970) e uma leve aceleração temporária da inflação, por conta da elevação dos preços do petróleo, pressionaram o FED a iniciar um aumento das taxas de juros. Esta subida inicial levou a um movimento de realização dos lucros das ações, que foi suficiente para estourar a bolha. Escancarou-se a capacidade ociosa dos setores que estavam em alta na bolsa (ligados à chamada Nova Economia – internet, telecomunicações, informática) e o

³⁶É válido lembrar que isso foi possível devido às mudanças nas cadeias produtivas das empresas, que empurraram as partes mais intensivas em trabalho para países menos desenvolvidos, diminuindo o poder de barganha dos trabalhadores americanos, pela disseminação de fusões e aquisições cujas novas administrações não respeitavam os pactos anteriormente assumidos junto aos trabalhadores.

investimento privado caiu abruptamente, levando a economia à recessão por dois trimestres (SERRANO, 2004).

Durante este tempo de valorização do dólar e retomada do crescimento acelerado da economia dos EUA, o déficit em conta corrente do país cresceu significativamente chegando a 5% do PIB, ainda segundo o autor. Entretanto, este indicador não significa uma debilidade americana, uma vez que, como visto, no padrão dólar flexível os déficits em conta corrente não impõem nenhuma restrição de balança de pagamentos à economia americana.

No final dos anos 1980 até o início do século XXI, assistiu-se uma estabilidade macroeconômica americana. Diante da estabilização da inflação a níveis baixos, da consolidação do padrão dólar flexível e da resolução dos conflitos domésticos e internacionais pelo poder, a política macroeconômica dos EUA volta-se novamente para a meta de recuperar o crescimento e aumentar as taxas de emprego no país. No campo internacional, as preocupações do país voltam-se para a gestão de um sistema no qual seu poder de liderança não é mais contestado

1.3.1.1 O padrão dólar flexível, as estruturas produtivas e o Estado de Bem-Estar Social nos países centrais

Como visto, diante da dificuldade em manter os resultados superavitários no balanço de transações correntes, por parte dos EUA, devido ao déficit comercial cada vez maior do país, este rompe com o padrão monetário vigente e estabelece, a partir de então, um regime de câmbio flutuante sem lastro, no intuito de corrigir seu déficit. Nesse momento cai por terra o acordo de *Bretton Woods* e diversos países também são levados a estabelecer o câmbio flutuante.

A flutuação das taxas de câmbio impõe grandes dificuldades ao controle dos movimentos especulativos por parte dos bancos centrais, o que promove um forte fluxo de capitais de curto prazo em todo o mundo. Intensifica-se a ação dos mercados financeiros de títulos de dívida e aumenta a capacidade dos bancos privados de criar formas de acumulação sem nenhuma base real. Estas transformações na esfera financeira, segundo BELLUZZO (1995 apud RIBEIRO, 2005), levam à generalização e à supremacia dos mercados de capitais, em contraposição ao sistema anterior no qual prevalecia o crédito dirigido pelos bancos.

As flutuações nas taxas de câmbio e de juros, acompanhadas de fortes movimentações de capitais, modificaram as condições de financiamento do Estado e da rentabilidade das grandes corporações nos países centrais, aumentando a competitividade internacional, fato que, por sua vez, exigiu uma acelerada transformação industrial e tecnológica. Este processo de transformação foi bem sucedido apenas naqueles países cujas condições microeconômicas, de organização industrial e as políticas do Estado puderam ser compatibilizadas, como Japão e Alemanha (TAVARES e FIORI, 1993).

Ainda segundo a autora, em contraposição a estes países, os países anglo-saxões, de tradição liberal-democrática, viveram o predomínio excessivo dos interesses financeiros na condução de políticas de ajuste macroeconômico, atingindo, sobretudo, os países periféricos, mas também os países centrais, colocando dificuldades às suas reestruturações industriais.

Tem início, portanto, um intenso processo de internacionalização financeira e a preocupação dos governos passa ser a necessidade de políticas que promovam a atração de capitais e não mais a garantia de pleno emprego, como o era durante a vigência de *Bretton Woods*. Estas políticas de atração de capitais consistem na busca de estabilidade monetária e de capacidade dos tesouros nacionais em honrar seus compromissos, a fim de obter a credibilidade necessária à atração de capitais (FIORI, 1995).

Este processo leva, então, a uma inversão das prioridades das políticas econômicas dos Estados nacionais: a busca pela atração de capitais torna-se o centro das atenções e restringe-se a aplicação de políticas ativas de intervenção e regulação, sobretudo aquelas de caráter universal e redistributivo, componentes dos Estados de Bem-Estar social.

Observa-se, portanto, que ocorre uma ruptura nos arranjos político-institucional e monetário mundial que ofereciam as condições para a existência do modelo de gestão das relações econômicas vigente durante o padrão *Bretton Woods*. Neste padrão, a tributação territorializada sobre o processo produtivo e fluxos de capitais representavam um financiamento significativo aos Estados Nacionais, que alocavam parte dele em políticas públicas redistributivas que garantissem a demanda necessária ao investimento.

Na medida em que acontece a abertura financeira das economias e uma intensa e sistêmica desnacionalização da produção, esses recursos passam a encontrar novas formas de valorização e rompem-se as condições monetárias e políticas, que davam sustentação àquele tipo de Estado.

Em paralelo a esta dificuldade financeira de manutenção dos Estados de Bem-Estar Social, resultante da desarticulação de todo um aparato político-institucional e econômico vigente no padrão ouro-dólar, há também uma importante mudança da orientação político-ideológica, além do fim da Guerra Fria com o desmoronamento da URSS. Assim, saem de cena as diretrizes keynesianas e retornam as interpretações liberais.

Segundo a orientação liberal, diferentemente da keynesiana, os gastos sociais são excessivos, geram déficits e comprometem a poupança dos países, acarretando queda dos investimentos. Assim, segundo esta interpretação, a quantidade de impostos sobre os capitais privados e altas rendas (impostos diretos) compromete a formação de poupança e conseqüentemente a capacidade de investimento (já que segundo esta teoria o investimento pressupõe a existência de poupança). Deste modo, sob a orientação neoliberal, passa-se a tributar menos a renda e mais o consumo, por meio dos impostos indiretos, onerando o conjunto da população de forma desigual, afetando com mais intensidade as classes mais pobres.

Ainda segundo esta orientação, a intervenção do Estado compromete o “equilíbrio natural” do mercado, como no caso do estabelecimento de um salário mínimo, por exemplo, visto como elemento que influencia negativamente o mercado de trabalho à medida que dificulta o movimento “natural” de regulação com direção ao suposto equilíbrio.

Assim, no que diz respeito à relação capital-trabalho, essa tradição liberal produziu uma significativa heterogeneidade nos mercados de trabalho e rejeitou as políticas de bem-estar social, “aposentando”, nas palavras de TAVARES e FIORI (1993), os fundamentos de justiça social e igualdade de oportunidades em suas sociedades.

Ainda segundo a autora, em relação às coalizões distributivas, vale mencionar, a perda significativa, na década de 1980, de participação dos sindicatos na definição de políticas salariais e no controle do processo de trabalho e a “flexibilização” do mercado de trabalho, aceita na grande maioria dos países. Estas mudanças são muito importantes para explicar por que a “pactuação social” não conseguiu se consolidar como alternativa às políticas ortodoxas de estabilização e porque quase todos os países capitalistas tornaram-se “monetaristas”.

A orientação liberal difunde-se em diversos países e passa a direcionar as decisões de política econômica, institucionalizando a prática de políticas recessivas, com contenção dos gastos públicos e aumento das taxas de juros. Mais recentemente, têm acontecido investidas de flexibilização (no

sentido de tornar mais frágeis) das conquistas historicamente obtidas pelos trabalhadores, como a previdência pública e direitos trabalhistas.

Marca-se assim o fim de um período em que o Estado, ainda que garantindo a dominação da classe capitalista, foi certamente influenciado pelas reivindicações da classe trabalhadora na medida em que expandiu significativamente direitos universais que beneficiavam esta última.

Deste modo, a compreensão do processo de fragilização do *Welfare State* nos países centrais passapela análise da mudança da trajetória de acumulação do capital a partir das décadas de 1970 e 1980 que se caracteriza pela crescente internacionalização dos capitais e pelas dificuldades de estabelecer mediações entre a classes proprietária e a não proprietária partir daí. Estas mudanças surgem como resultado da transformações das diretrizes do poder dos Estados Unidos (de flutuação do câmbio e aumento dos juros) como resposta à ameaça de perda da hegemonia que exercia desde o fim da Segunda Guerra.

É importante, ressaltar, entretanto, que nos países europeus nos quais estes direitos estavam consolidados, apesar dos diversos obstáculos que surgem, ainda se manteve o Estado de Bem-Estar Social. Processo diverso ocorreu nos países periféricos nos quais ainda não havia se consolidado (formalmente ou na prática) um Estado de Bem-Estar Social e as estruturas produtivas ainda não estavam desenvolvidas o suficiente para lograr sucesso diante da concorrência estrangeira.

1.3.1.2 O mundo periférico latino-americano(1970-2000): as consequências do padrão dólar flexível na estrutura produtiva e políticas sociais

Como apresentado anteriormente, o padrão *Bretton Woods* e o contexto da Guerra Fria permitiram um crescimento econômico de tal maneira generalizado que até os países periféricos cresceram a taxas relativamente estáveis, e foram registrados avanços em políticas sociais.

Nos anos 1970 houve aceleração, em relação às duas décadas anteriores, da industrialização e intensificação do crescimento econômico e das exportações de manufaturas dos países periféricos, tendo estes atingindo altas taxas de crescimento, inclusive superiores às dos países centrais. MEDEIROS e SERRANO (1999) destacam os casos do Brasil e do México, na América Latina, e da Coréia e Taiwan, na Ásia. Para os autores o acesso ao financiamento internacional privado e a

abundância de financiamento externo, nos casos de Brasil e Coréia, “permitiram que o Estado deslocasse o processo de industrialização para setores menos complementares às estratégias privadas das grandes empresas transnacionais” (p.137), ou seja para setores de bens de capital e insumos, inexistentes até então.

Esta expansão da industrialização para novos setores possibilitou que estes países completassem seus processos de industrialização, o que levou-os a crescer a taxas razoavelmente altas durante toda esta década. Assim, pode-se dizer que, junto com o aumento relativo dos preços das principais *commodities*, o elemento fundamental para a aceleração do crescimento econômico nestes países naquele momento, houve intenso endividamento externo, estimulado, neste momento, pelas baixas taxas de juros em dólar.

Também é importante ressaltar, ainda segundo os autores, que mesmo com a pressão do FMI por liberalização total do movimento de capitais, estes países mantiveram, na década em questão, um rígido controle sobre estes fluxos, com o objetivo de preservar os interesses domésticos.

A partir do final dos anos 1970, entretanto, este quadro se transforma. Como visto, de 1971 a 1979, ocorrem diversas desvalorizações do dólar, o EUA sobem seus juros e começam a recrudescer sua política comercial a fim de reduzir seus déficits comerciais, proteger as indústrias nacionais e conquistar mercados para seus setores mais competitivos.

Assim, a retomada da hegemonia estado-unidense e a instauração de um novo padrão monetário e um novo regime de acumulação, baseado em desregulação de mercados, deram início a uma nova geopolítica mundial, sobretudo depois de 1991. Esta foi marcada por crises financeiras recorrentes, segundo OLIVEIRA *et al* (2008), que argumenta que entre 1975 e 1997 o FMI identificou 158 crises cambiais e 54 bancárias.

Ainda que todos os países tenham experimentado dificuldades com o fim de *Bretton Woods* e o o retorno a uma ordem não controlada das finanças internacionais, estas mudanças possuem impactos diferentes, dependendo da posição de cada país no sistema internacional. No caso dos países latino-americanos, situados nas camadas intermediária e inferior da hierarquia internacional, este novo padrão monetário e nova ordem internacional mostram-se extremamente instáveis e limitam de forma decisiva a eficácia dos Estados nacionais (FIORI, 2001c).

O início do padrão dólar-flexível acontece concomitantemente com crises de duas naturezas dos Estados desenvolvimentistas latino-americanos. Uma crise de governabilidade, resultante do desafio de responder a interesses de diversos setores da sociedade, que emergem a partir da diversificação da industrialização. E outra fiscal, decorrente de diversos motivos dentre os quais destacam-se a dificuldade em manter um padrão de financiamento da industrialização; o baixo crescimento e a concorrência acirrada dos mercados de exportação dos produtos dos países periféricos³⁷; os termos de troca desfavoráveis e o enrijecimento da política comercial dos países centrais. Some-se a isso, a valorização do dólar e o choque dos juros de 1980, que elevam em muito a dívida dos países latino-americanos, levando o México à moratória em 1982.

Assim, os países periféricos entram nos anos 1980 em uma situação complicada, com balanço de pagamentos negativo, diante do acirramento da concorrência, e um endividamento externo elevado, devido ao aumento significativo dos juros em dólar. Em um primeiro momento, a resposta a esta situação foi o controle recessivo e administrativo das importações e a promoção das exportações por meio de políticas cambiais agressivas. Este ajuste levou a um expressivo crescimento das exportações, concomitantemente à estagnação econômica e à alta da inflação, o que acaba por interromper a estratégia desenvolvimentista de industrialização no Brasil e no México (MEDEIROS e SERRANO, 1999).

Esta situação muda, ainda segundo os autores, com a desregulação financeira, que surge como uma aparente saída para os países periféricos, excluídos do mercado de crédito no início dos anos 1980 devido à crise da dívida mexicana, financiarem seus déficits em conta corrente por meio, sobretudo, de capitais de curto prazo. Assim, “a abundância de liquidez internacional, decorrente dos processos de desregulamentação financeira e de securitização das dívidas externas, ocorridas no início dos anos 1990, levou os países latino-americanos a uma mudança radical no seu padrão de financiamento externo” (p.145). De uma estratégia de crescimento de exportações, desvalorização cambial e contenção das importações passou-se a uma estratégia de atração de capitais externos.

A partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, assumem o poder na maioria dos países latino-americanos, em um contexto de crise do Estado desenvolvimentista, caracterizada por uma situação de baixo crescimento com inflação e pela falta de legitimação. Na leitura destes novos governantes, esta crise seria resultado da atuação falha do Estado na promoção da modernização do

³⁷Devido ao baixo crescimento da demanda efetiva com a recessão mundial.

país, que, por sua vez, se daria pelo seu caráter fortemente protecionista e da crise fiscal. Diante desta interpretação, a solução apontada por estes governos foi o projeto liberal, o que implicava a visão de que a desestatização e abertura comercial e financeira dos mercados nacionais eram a única via para enfrentar a crise do Estado desenvolvimentista e estabilizar as economias periféricas.

A ascensão de governos liberais na periferia latino-americana vai ao encontro das diretrizes da época dos Organismos Internacionais (OI). Estas foram mudando, conforme foi se transformando a percepção a respeito das complexidades dos programas de estabilização e das tentativas de ajustamento das economias endividadas (TAVARES e FIORI, 1993). Assim, o fim da ilusão do ajuste automático levou a uma ampliação do receituário e, deste modo, as políticas de estabilização passaram a ser acompanhadas de reformas estruturais, que implicavam a desregulação dos mercados, a privatização do setor público e a redução do Estado.

Para o autor, o porta-voz e executor desta agenda liberalizante é o Banco Mundial e ela se faz sentir por meio das condicionalidades colocadas na negociação dos projetos, que consistem na precedência do ajuste fiscal e na dissolução do sonho de sistemas de proteção social inclusivos, substituídos pela ação focalizada na pobreza.

Neste contexto, os países latino-americanos, então, acabam por aplicar uma política ainda mais ortodoxa que os países centrais, de modo a tentar recuperar a credibilidade mundial para obter empréstimos. Neste sentido, TAVARES e FIORI (1993) defende que a política monetária ativa se tornou ideologicamente dominante no combate à inflação mesmo nos países que não dispunham de moedas fortes e reservas internacionais suficientes para entrar no jogo monetário nas condições de instabilidade financeira (como a América Latina).

Esta política ortodoxa provoca, nestes países, um ciclo recessivo, uma vez que a política econômica é direcionada para a manutenção de altas taxas de juros e para a diminuição drástica dos gastos públicos, a fim de manter a estabilidade dos balanços de pagamento e responder às exigências de um mercado externo extremamente competitivo e no qual prevalece a especulação financeira. É por isso que MEDEIROS e SERRANO (1999) afirmam que o balanço de pagamentos dos países periféricos no padrão dólar-flexível vive uma situação peculiar. Por um lado, a facilidade de atração de capitais permite financiar os déficits em conta corrente, por outro, as políticas de atração de capitais levam à valorização cambial e à perda de competitividade de seus produtos nacionais, agravando o déficit da balança comercial. Esta situação levou estes países a crises, como a asiática em 1997 e a brasileira um ano mais tarde.

CUNHA (2004) ressalta que a explicação para os fracassos periféricos foi associada à “falhas institucionais”. Deste modo, interpretou-se que quanto mais fracas as instituições domésticas – situação em que se encontrava a maioria dos países periféricos -, sobretudo aquelas ligadas à regulação financeira, pior seria a relação custo-benefício da abertura.

Assim, ainda segundo o autor, os organismos multilaterais passaram a concentrar esforços no que foi chamada supervisão do sistema, por meio da identificação de parâmetros do que era considerado o bom funcionamento dos mercados financeiros, de sua regulação prudencial pelas autoridades monetárias, de gestão fiscal, de transparência nas informações micro e macroeconômicas, de governança corporativa, etc. Até o final dos anos 1990, portanto, a avaliação do processo de implementação de reformas cristalizou uma posição conservadora que identificou a origem da instabilidade nos países devedores.

Como se nota, o colapso do sistema de *Bretton Woods* acaba por legitimar a estruturação de um novo padrão de riqueza subjugado ao plano das finanças, ao invés da produção e do emprego, característicos do período de vigência de *Bretton Woods* (OLIVEIRA *et al*, 2008) o que acaba por interromper as experiências desenvolvimentistas nos países periféricos.

1.4 Considerações Finais

Ainda que a estrutura do sistema monetário ouro-dólar (ou *Bretton Woods*), vigente de 1945 a 1971, desse grande assimetria de poder aos EUA, a existência do bloco socialista, durante a Guerra Fria, implicou a necessidade destes construírem uma orientação geopolítica menos agressiva com os países aliados, no plano externo, e com a classe trabalhadora, na dimensão interna.

Desta maneira, tanto países centrais quanto periféricos vivenciaram experiências de crescimento econômico. No caso dos países centrais, a Europa e o Japão se reconstruíram rapidamente; já em relação aos países periféricos, houve grande diferença entre as regiões próximas à zona de conflito da Guerra Fria e as áreas mais afastadas, como a América Latina. Ainda assim, neste continente, México e Brasil destacam-se por suas políticas desenvolvimentistas e pelos seus processos de industrialização considerados bem sucedidos.

O padrão monetário de *Bretton Woods*, aliado à hegemonia das políticas keynesianas e à Guerra Fria, permitiu que os Estados Nacionais praticassem políticas expansionistas, tendo como

motor os gastos sociais, configurando o que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social (ou *Welfare State*). Este, ainda que tenha inspirado políticas na América Latina, não se institucionalizou nestes países da mesma forma, como foi apresentado ao longo deste capítulo.

Na medida em que os demais países centrais foram sendo reconstruídos, os EUA começaram a ter sua hegemonia ameaçada. Além disso, graças aos constantes e vultosos investimentos americanos na reconstrução dos demais países, os EUA começaram a apresentar déficits progressivamente maiores, de modo que foi ficando cada vez mais difícil manter a paridade do dólar em relação ao ouro sem abrir mão de suas metas macroeconômicas e políticas internas. Assim, quando os interesses domésticos dos EUA entraram em conflito com as exigências de seu papel como protagonista do padrão monetário, ruiu o sistema *Bretton Woods*, dando início a uma fase de instabilidade que culmina no padrão dólar flexível.

A retomada da hegemonia americana, a partir da consolidação deste novo padrão, do recrudescimento de suas relações comerciais com os demais países, e da financeirização capitalista configuram uma nova ordem mundial extremamente instável que limita de forma decisiva a atuação dos Estados nacionais. Este processo de internacionalização do capital leva a uma inversão das prioridades das políticas econômicas dos Estados nacionais, colocando no centro das atenções a busca pela atração de capitais, restringindo a aplicação de políticas ativas de intervenção e regulação, sobretudo aquelas de caráter universal e redistributivo, componentes dos Estados de Bem-Estar social.

CAPÍTULO 2

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL NO BRASIL

2 CAPÍTULO 2 – Estratégias de desenvolvimento nacional no Brasil

“O historiador não deveria jamais cometer o erro de tomar por necessidades materiais o que foram escolhas e decisões políticas”

David Landes. *The Unbound Prometheus*, 1969³⁸.

³⁸ Apud FIORI, 1984.

2.1 Introdução

No capítulo anterior foram apresentados os fatores externos que influenciaram o desenvolvimento de países periféricos como o Brasil. Como visto, estes fatores podem ser agrupados em dois elementos fundamentais: as características do padrão monetário internacional – e seus desdobramentos como a posição do país na divisão internacional do trabalho, as restrições da balanço de pagamentos, o peso dos juros internacionais, e o acesso ao crédito, o câmbio e moeda internacional - e a orientação geopolítica dos países centrais e, portanto, o papel estratégico do país estudado nas disputas pelo poder hegemônico e a existência de oportunidades oferecidas pelas potências em função da posição estratégica do país.

Embora seja inegável que todos esses fatores influenciam profundamente o desenvolvimento dos países, e inclusive atuam na manutenção de sua condição periférica, conforme se pretendeu apresentar no primeiro capítulo, é possível afirmar que o desenvolvimento de países periféricos não é determinado, mas sim condicionado pelas características do sistema internacional, dependendo também das escolhas das estratégias de desenvolvimento por parte das próprias nações. É importante ressaltar também que essas escolhas estão imbricadas pela correlação de força entre frações e classes.

Assim, se por um lado, uma estratégia de desenvolvimento não é capaz de romper com a condição dependente do país, característica intrínseca à lógica mundial de acumulação capitalista, por outro, ela pode “interferir no grau de dependência das economias periféricas em relação ao centro da economia mundial” (CARCANHOLO, 2008, p.262).

Assim, pode-se afirmar que há espaços de “construção (...) de políticas nacionais nos países periféricos para que os efeitos perversos do desenvolvimento capitalista global sejam mitigados (...), dentro dos limites que esta ordem social impõe” (ALMEIDA FILHO e ARAÚJO, s/d, p.2).

Partindo-se do pressuposto de que estas estratégias de desenvolvimento não são pensadas e implementadas no vácuo e dependem do debate político, da correlação de forças internas e de condicionantes materiais das economias, elas devem ser analisadas sob o prisma da estrutura material e da política, o que no caso, do Brasil implica uma interpretação que considere a condição periférica do país.

Na América Latina, durante as décadas de 1960 e 1970, as decepções com o desenvolvimentismo e o impacto dos regimes ditatoriais fizeram com que o Estado ocupasse o centro da interpretação da especificidade da história latino-americana. Para FIORI (1984) estas interpretações e sistematizações teóricas são, de maneira geral, inconsistentes, uma vez que, ainda que seguindo caminhos diversos e mesmo que involuntariamente, acabam separando a política da economia. E por este motivo não logram desvendar a especificidade do capitalismo latino-americano, questão que move, há décadas, o pensamento social e político o continente. Também não foi possível, segundo o autor, esclarecer o papel e a forma de seus Estados e a dinâmica de suas transformações.

Para responder a tais desafios, então, o autor defende ser necessária uma mudança de perspectiva, de maneira que as formas, econômica e política, das relações de dominação burguesa, passem a ser vistas agora como duas faces de um mesmo processo. A novidade desta abordagem proposta consiste, portanto, em “considerar as relações de luta e dominação política como co-constitutivas do próprio Capital, que se valoriza e se expande de forma contraditória, produzindo e reproduzindo suas relações econômicas e políticas num só processo histórico concreto” (FIORI, 1984, p.105).

Nesta nova abordagem, as crises políticas seriam resultantes, em grande parte, “dos conflitos que empurram e limitam a eficácia da intervenção econômica e política do Estado, no processo social da valorização do Capital” (Idem, p.105) e, portanto, implicam a reestruturação da relação capitalista e, simultaneamente, de suas formas econômicas e políticas, e também do Estado. Esta ideia deve estar presente em toda a análise do caso brasileiro aqui exposta.

Assim, segundo o autor, o que ocorre depois da Primeira Guerra Mundial é resultado dos desdobramentos da luta pela acumulação, cujos principais parâmetros foram (re)definidos como resposta à Grande Crise de 1930, que está na origem da mudança das regras do capital. Neste sentido, um longo período de depressão e a emergência de novas potências emergentes do conflito da Guerra Mundial levam os Estados a criarem mecanismos para postergar ou controlar futuras crises.

A partir desta lógica de prevenção e controle de crises, decisões foram tomadas e as tendências históricas que delas resultaram foram responsáveis pela expansão contínua do aparato estatal, “que teve de crescer para assegurar o adequado cumprimento das novas tarefas definidas politicamente como respostas sociais e nacionais frente à crise econômica” (FIORI, 1984, p.109).

Neste capítulo, portanto, serão apresentadas quais foram, diante do contexto internacional, as escolhas de estratégias do Brasil, a correlação de forças internas e os condicionantes materiais do país a partir da década de 1930, quando se consolida o movimento de centralização do poder do Estado, etoma corpo o processo de industrialização brasileira, até o final da década de 1990, início da década de 2000 nos quais rompe definitivamente com o projeto desenvolvimentista implantado até então e se cristaliza a “americanização perversa da seguridade social”. Procurar-se-á explorar os desdobramentos destes fenômenos na estrutura produtiva do país e na dinâmica das lutas sociais, elementos condicionantes das políticas educacionais que se pretende analisar no capítulo seguinte.

É importante lembrar que este processo de centralização de poder, nos anos 1930, (em contraposição ao período anterior no qual havia autonomia federativa das oligarquias e um Estado central frágil, ainda que estável graças, em grande parte, ao chamado pacto dos governadores) está associado à expansão do papel do Estado como agente econômico no processo de acumulação de capital por meio, sobretudo, da ampliação da burocracia estatal.

2.2 Economia Política do Brasil: uma permanente “fuga para frente”³⁹

“O Brasil, por sua condição de grande país continental, que entrou no capitalismo de maneira tardia e periférica, tornou-se uma economia e uma sociedade extremamente heterogêneas. A sua configuração estrutural vai além da injustiça social, da inserção internacional subordinada e mesmo dos clássicos problemas do subdesenvolvimento: falta de progresso tecnológico autônomo e endógeno, moeda instável e miséria estrutural”

(TAVARES IN FIORI, 1995, p.VI)

³⁹ Segundo FIORI (1984), este movimento de fuga para frente consiste em uma “busca do crescimento econômico como forma de não enfrentar seus conflitos internos e as reivindicações populares por uma democratização da terra e da riqueza” (p.124).

José Luis Fiori, em seu livro *O Vôo da Coruja* defende que três projetos de Brasil estiveram presentes, e em disputa, durante o século XX:

1º) Liberal burguês:

Este projeto possui origens no livre-cambismo do Império, mas se torna mais consistente e se moderniza nos governos paulistas de Prudente de Moraes, Campos Sales e Rodrigues Alves, sob a forma de uma política monetária ortodoxa e da defesa rígida do equilíbrio fiscal e do padrão-ouro.

Com esta primeira roupagem no início do século XX, este projeto foi “a expressão mais coerente e eficaz do projeto liberal de inserção da burguesia cafeeira na divisão internacional do trabalho” (FIORI, 1984, p.10), liderada na época pela Inglaterra.

A política proposta por este projeto permaneceu intocada até a crise de 1929, quando perde projeção. Suas ideias, entretanto, reapareceram durante o século XX em diversos momentos: na chamada Revolução Paulistana de 1932; na luta antivarguista do estado de São Paulo e de Armando de Sales Oliveira (1935-36); nas ideias de Eugênio Gudim nos anos 1940; na concepção econômica da UDN pós 1945; na política do governo Dutra (1946-51); no governo transitório de Café Filho (1954); na política militar do governo Castelo Branco (1964-67); e, trinta anos depois, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Este projeto, apesar de sempre ter contado com o apoio do capital financeiro - inglês no final do século XIX e estado-unidense, no início do XX, intensificando-se com a Guerra Fria -, mostrou-se insustentável durante as crises de 1930 e durante a retração financeira do início do século XXI. No primeiro momento, o crescimento sustentado por este projeto, em uma sociedade agrária, modernizou apenas algumas áreas litorâneas e urbanas. No segundo, o crescimento, em um contexto socioeconômico bem mais complexo que o anterior, também se mostrou insuficiente. Em ambos os momentos, este projeto “promoveu uma desmontagem dos principais núcleos estratégicos do Estado brasileiro, deixando-o sem capacidade de antecipar acontecimentos, ou sustentar iniciativas estratégicas e de longo prazo” (Idem, p.11).

2º) Desenvolvimentismo conservador ou nacional desenvolvimentismo:

Suas origens remontam aos industrialistas da Constituinte de 1891, mas o projeto toma corpo apenas quarenta anos mais tarde, na década de 1930. O que inicialmente era uma reação

pragmática à crise foi se transformando, durante o Estado Novo (1937-45), e se consolidou como um projeto de construção de uma economia nacional. Este projeto era apoiado por parte da intelectualidade modernista, por segmentos das burocracias civil e militar e por empresários industriais.

Atinge grande expressão durante o segundo governo Vargas (1951-54) sob forma de nacional-desenvolvimentismo e durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-61) por meio do desenvolvimentismo internacionalizante, que continua de maneira autoritária durante a ditadura militar, sobretudo, sob comando de Geisel (1974-79).

Os períodos em que foram colocadas em prática as diretrizes deste projeto configuram-se como períodos de altas taxas de crescimento e de industrialização acelerada, marcados, entretanto, por autoritarismo e, sobretudo, crescente desigualdade social.

Embora a ação econômica do Estado tenha sido fundamental neste projeto, ela não deu origem a uma aliança nacionalista que unisse elites e povo. Além disso, o nacional-desenvolvimentismo foi governado muitas vezes por uma união entre conservadores e liberais, tendo estes últimos ficado, muitas vezes, com o comando da Fazenda e da Moeda enquanto os primeiros lideravam o Planejamento e a política industrial.

3º) Desenvolvimentismo nacional e popular:

Embora nunca tenha se concretizado em governos ou políticas, este projeto teve importância marcante na luta ideológica e forte presença nas mobilizações sociais e democráticas dos séculos XIX e XX – revoluções republicanas regionais, lutas sindicais, comunistas e tenentistas.

A partir de 1930, este projeto começa a tomar forma e se consolida nas décadas de 1950 e 1960. Apesar de ter tangenciado o desenvolvimentismo conservador, suas propostas incluíam, além da industrialização e do crescimento econômico acelerado, a democratização da terra, da renda, da riqueza, e dos sistemas educacional e político. Estas propostas foram condensadas no Plano Trienal de 1963 de Celso Furtado e, apesar de derrotadas pelo golpe militar, permaneceram latentes durante a ditadura, misturadas ao movimento de resistência democrática e sindical e estiveram no germe do Partido dos Trabalhadores (PT). Com o fim da ditadura, suas propostas reaparecem e pautam muitas

das ideias contidas na Constituição de 1988, sobretudo nos temas ligados à cidadania – direitos civis, sociais, políticos e econômicos⁴⁰.

2.3 Breve histórico do período entre a Primeira Guerra e os anos 1930

Antes da análise mais detalhada dos momentos em que cada um destes projetos existiu, a partir de 1930, foco deste estudo, faz-se necessário situar brevemente seu contexto anterior.

Do ponto de vista político, até 1930, “(...) o Estado brasileiro seguiu sendo uma organização nacional frágil, com baixa capacidade de incorporação social e mobilização política interna e sem vontade, nem pretensões expansivas” (FIORI, 1984, p.192). No plano econômico, o Brasil se configurava como um país essencialmente agroexportador, sendo sua economia dependente quase que exclusivamente das exportações de *commodities*. Esta forma de inserção do país remonta ao período colonial, tendo variado o produto principal e o local de produção (de maneira simplificada, açúcar no nordeste, ouro em minas, algodão no nordeste, borracha no norte e café no sudeste).

O país cresceu até 1930 graças à complementariedade de sua economia com a economia mundial, na medida em que era fornecedora de produtos primários, integrando-se às finanças inglesas que davam ao país, em momentos de crise, o financiamento externo necessário para evitar que as crises se aprofundassem.

Este tipo de inserção, entretanto possui sérios limites. Primeiro por ser muito dependente das condições do mercado internacional, uma vez que a demanda provém, em sua maior parte, do mercado externo, e, em segundo porque tem de lidar com constantes problemas no balanço de pagamentos devido à condição de exportador de *commodities* de baixo valor agregado e importador de produtos industriais. Deste modo, em momentos de crise, a demanda se retraía e a economia doméstica entrava em dificuldades.

⁴⁰É importante ressaltar que Florestan Fernandes, em seu livro “A revolução burguesa no Brasil” criticou a concepção da existência de frações burguesas nacionais relevantes dispostas a um projeto autopropelido de nação no contexto do governo Jango. O golpe civil-militar de 1964 teria comprovado que as principais frações burguesas locais já estavam associadas ao capitalismo monopolista que passa a se desenvolver de modo pleno após o golpe. Fica em aberto, entretanto, se esse terceiro projeto proposto por Fiori entra em contradição com a proposição de Florestan ou se ele propõe apenas que existiam frações não burguesas que sustentavam esse projeto, mas que não tiveram força política relevante nem apoio para emplacá-lo.

Assim, a Primeira Guerra Mundial, ao diminuir a lucratividade dos setores ligados às atividades externas, abalou a economia de exportação e a capacidade de importar brasileiras. Este fenômeno afetou os mecanismos internos de financiamento e o padrão de vida das classes ligadas à atividade agromercantil e ao comércio internacional, trazendo à tona tensões advindas de diferentes setores da sociedade. Houve, tanto o desequilíbrio do pacto oligárquico, consolidado por Campos Sales (presidente entre 1898 e 1902) e vigente até o momento, quanto o aumento das pressões populares.

Esta alteração de equilíbrio ilustra-se por diversos fenômenos como as greves operárias em 1917 e 1918, a inesperada votação urbana em Rui Barbosa, a eleição tensa e o governo repressivo de Arthur Bernardes, o movimento tenentista de 1922, que dividiu os militares, entre outros.

Estas manifestações, segundo FIORI (1984) aceleraram um processo, já em curso anteriormente, de redefinição dos rumos da política, da sociedade e da economia brasileiras, cujo epicentro consiste em um acontecimento ignorado pela maioria das interpretações: o desatrelamento, com o fim do padrão ouro (na I Guerra Mundial), da moeda brasileira de qualquer padrão monetário internacional.

O autor defende que “a moeda do país adquire uma autonomia de fato (...) que dá ao Estado brasileiro o papel inédito de arbitrar discricionariamente sobre o valor do dinheiro no mercado interno” (Idem, p.125-26). Com este poder, cabia a ele também definir a taxa de rentabilidade e distribuir os lucros entre os diferentes setores e capitais, inserindo um elemento decisivo para o abalo do pacto oligárquico. Este poder do Estado brasileiro ganhou particular importância em um contexto no qual as consequências da guerra haviam diminuído a lucratividade do setor externo e aumentado as pressões populares.

Diante desta nova situação em que o Estado tinha o poder de árbitro do dinheiro, caso fosse mantida a autonomia das velhas oligarquias, o país teria se desagregado territorialmente, dado que cada estado poderia gerir autonomamente suas leis e moedas (FIORI, 1984). Portanto, fez-se necessária uma centralização do poder no âmbito federal a fim de garantir a “unidade territorial do espaço de dominação e acumulação” (Idem, p.126).

Entretanto, no momento em que caiu por terra o pacto dos governadores, abriu-se espaço para uma intensa disputa em torno deste novo poder estatal, envolvendo diversas oligarquias e grupos com poderes diferenciados, semente do processo de disputa que culmina no golpe de Getúlio, em 1930, como será apresentado na seção seguinte.

2.4 De 1930 ao golpe militar (1964): Construção do projeto desenvolvimentista e esboço de políticas públicas

Por volta de 1930, o principal produto alavancador da economia brasileira era o café, muito dependente das mudanças do mercado internacional, uma vez que a maior parte de sua produção era voltada para exportação. Até o momento, quando ocorria uma superprodução brasileira de café (frequente, uma vez que este setor mostrava-se altamente rentável, atraindo muitos recursos), ela era resolvida pelo Estado por meio de uma política de proteção ao café que consistia em comprar o excedente com empréstimos no exterior e estocá-lo (em algumas situações chegou-se até a queimá-lo), a fim de manter o seu preço internacional.

Em 1930, entretanto, em função da crise de 1929, houve diminuição de demanda do mercado consumidor, suspensão do financiamento para estocagem do café e exigência da liquidação imediata dos empréstimos contraídos anteriormente, abalando o pacto oligárquico e levando à ruptura da política de proteção ao café usada até então.

Some-se a essa ruptura da política de valorização do café a indicação para seu sucessor, por parte do presidente em exercício, Washington Luís (de São Paulo), de Júlio Prestes (igualmente de São Paulo). Esta indicação, segundo FIORI (1984) não só descumpriu o pacto de sucessão alternada entre governantes de Minas Gerais e de São Paulo (a conhecida política café-com-leite), como representou a ruptura com o próprio pacto oligárquico, na medida em que simboliza uma tentativa paulista de tornar também política sua supremacia econômica e consolidar as bases de sua estratégia político-econômica liberal para o país.

Assim, esta eleição, cuja vitória ficou com Júlio Prestes, foi o estopim para que segmentos dominantes de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul⁴¹, sob o comando do Getúlio Vargas, se levantassem na chamada Revolução de 1930, que pôs fim à República Velha.

Pode-se afirmar que a crise de 1929 e suas consequências na produção cafeeira no Brasil expuseram a vulnerabilidade do modelo agroexportador, trazendo para o centro da agenda a necessidade de industrialização do país como forma de superação dos constrangimentos externos ao desenvolvimento brasileiro. É neste contexto que ocorre a “Revolução de 1930”, movimento

⁴¹Os segmentos destes dois estados que se uniram à Minas Gerais representavam oligarquias não contempladas pela política de sucessão à presidência que alternava políticos de São Paulo e de Minas Gerais, por isso sua insatisfação.

liderado por Getúlio Vargas que contribuiu para consolidar efetivamente a transição do Brasil para a industrialização.

É importante ressaltar, entretanto, que esta priorização da industrialização não rompeu radicalmente com o modelo agrário exportador, nem com as elites oligárquicas no poder. Como mostrou a história, o processo industrializante e o movimento centralizador e autoritário que o fundamentou, ao conter a fragmentação, impediu, ainda que involuntariamente, “a consolidação de uma hegemonia que levasse ao desaparecimento dos elos oligárquicos mais débeis” (FIORI, 1984, p.132).

Ainda que esta industrialização não tenha se hegemonizado, assegurando “a sobrevivência de setores de menor produtividade e rentabilidade real” (Idem, p.128), o que dificultava o estabelecimento de prioridades coerentes com as necessidades para o desenvolvimento da capacidade produtiva nacional, ao fim e ao cabo, a partir dos anos 1930, ocorre uma transformação real do sistema produtivo por meio do crescimento continuado da atividade industrial, que altera a composição interna da produção nacional.

Neste sentido, com crise mundial de 1929,

“o Brasil foi coagido a uma postura defensiva e começou a trilhar, pragmaticamente, o caminho da construção de uma ‘economia nacional’, mesmo sensível às flutuações dos mercados globais. Nasce a partir dali, e consolida-se progressivamente, um projeto de industrialização que se transformará na coluna vertebral do desenvolvimentismo brasileiro” (FIORI, 2001d, p.270)

É importante ressaltar que o processo e substituição de importações que surge como resposta à crise mundial de 1929 impulsionou a industrialização, mas é apenas alguns anos mais tarde, quando passa a ser liderado pelo Estado e volta-se para o mercado interno brasileiro, que este processo ganha corpo. Deste modo, a partir de 1937, o Estado começa a criar infraestrutura e uma base produtiva autônoma de insumos básicos para a produção industrial.

Esta transformação, entretanto, se dá de forma horizontal e restrita, não logrando, portanto, hegemonizar econômica e politicamente uma acumulação capitalista que ainda segue um padrão mercantil. Deste modo, quando se dá a primeira leva de investimentos estrangeiros no Brasil e as instalações das primeiras filiais estado-unidenses e européias – responsáveis pelo início do processo de diversificação da estrutura produtiva do país – estes tem que se submeter à lógica mercantil do capitalismo verde-amarelo e ao pacto, regulado pelo Estado, que impõe regras de expansão solidária às várias órbitas de capitais de origens diversas. O Estado assegura, assim, a sobrevivência de

setores menos improdutivos e rentáveis, garante a reprodução de uma ordem heterogênea, assegura a unidade territorial e abre espaço para que a órbita não industrial (reservado ao capital nacional) tenha ganhos equivalentes à industrial.

Fica claro, portanto, que as disputas intra-oligárquicas acabaram sem elites perdedoras, na medida em que se garantiu um espaço de ganhos improdutivos e institucionalizou-se a heterogeneidade estrutural produtiva do país, revelando o peso que tiveram as relações políticas de classe no processo brasileiro de valorização de capital (FIORI, 1984).

Inaugura-se, a partir de então, um novo padrão de acumulação brasileiro, assentado sobre mercados segmentados extremamente heterogêneos do ponto de vista tecnológico, no qual prevaleceram condições nada homogêneas de trabalho, atravancando o acesso ao mercado de trabalho urbano por parte da população que deixava o campo, impedindo a formação da classe operária. Este novo padrão marcou profundamente o desenvolvimentismo no país, na medida em que submeteu o Estado a um conjunto de pressões permanentes e contraditórias, equacionadas, na grande maioria das vezes, pelo autoritarismo, segundo FIORI (1984).

Assim, o autor defende que esta não hegemonização de uma órbita do capital sobre as demais, se deve, sem dúvidas, a limites tecnológicos e financeiros, mas, sobretudo e, paradoxalmente, à própria intervenção estatal. Isso porque

“é no Estado Novo que se rearticula, embora em novas bases, o velho pacto de dominação nos quais se reafirmam interesses díspares e heterogêneos, com direitos 'adquiridos' ao custo de uma valorização, em grande medida, especulativa e meramente financeira ou mercantil”. (...) Neste sentido, (...), os limites financeiros e a pouca ousadia tecnológica dessa industrialização restrita tiveram no Estado que a induziu seu próprio limite de expansão” (FIORI, 1984, p.143).

Desta forma, o Estado brasileiro consolidou-se como um Estado no qual a supremacia do poder se dava por meio da dominação ou ditadura e não por meio da direção político-ideológica (ou hegemonia) que implicaria o consenso ativo dos governados a uma proposta abrangente formulada pelos governantes. Configurava-se no país, portanto, uma ditadura sem hegemonia caracterizada por uma classe dominante que controla direta ou indiretamente o aparelho estatal, mas cujo “projeto político não possui respaldo consensual do conjunto ou da maioria da sociedade” (COUTINHO, 2007, p.182).

Assim, os setores atrasados das classes dominantes não foram extintos pelo mercado e nem as populações expulsas da terra tiveram acesso ao mercado de trabalho, restando a elas

reproduzirem-se politicamente por meio do próprio Estado, que por sua vez, encontrou nelas um importante apoio político. A politização da competição econômica transferiu para dentro do Estado uma luta incessante e de difícil controle, que fez com que a intervenção estatal fosse crescente e, na maioria das vezes desordenada. Além disso, esta interiorização da disputa econômica no Estado fez com que as instituições políticas, jurídica e as normas se tornassem instáveis.

Esta situação influenciou a configuração das políticas sociais que passam a se constituir sob a forma de uma cidadania regulada, segundo os termos de SANTOS (1979, apud FIORI, s/d e VIANNA, 2000) e não de Estados de Bem-Estar Social.

Apesar de no Brasil, e nos países periféricos de maneira geral, não ter se consolidado um Estado de Bem-Estar nos moldes escandinavos, a presença estatal, fundamental para o processo de industrialização, foi relevante também para instituição de direitos sociais, sobretudo a partir de 1930. A partir desse período, com a ascensão de Vargas, ocorre um esforço de centralização política e tem início um processo de formulação de uma política de desenvolvimento interno.

Uma vez consolidada a estrutura institucional do Estado, este passa a atuar na implementação de políticas setoriais em diversas áreas, inclusive nas áreas sociais, como educação, saúde e previdência. É importante ressaltar que o avanço nas políticas sociais, observado na época, acontece com o objetivo de garantir uma base sobre a qual seriam implementadas as condições para o desenvolvimento da indústria brasileira. Neste contexto, os direitos sociais passaram a ser vistos como elementos necessários à consolidação de uma força de trabalho organizada que respondesse ao processo de industrialização, sendo um bom exemplo a consolidação do código de leis trabalhistas em 1930.

Assim, as políticas sociais se configuravam sob a forma da cidadania regulada, que conforme apresentado brevemente no capítulo 1, é aquela ligada à ocupação formal, reconhecida por lei, constituindo-se “não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional (...)” (SANTOS, 1979, p.75, apud FIORI, s/d, p.7). Deste modo, seriam cidadãos apenas os membros da comunidade ligados a ocupações reconhecidas e definidas na lei.

Conforme VIANNA (2000), os Institutos de Aposentadorias e Pensões⁴², por exemplo,

“representaram a agregação de direitos sociais ao conjunto de leis trabalhistas implementadas por Vargas, como parte de seu projeto de reorganização do processo acumulativo para encaminhar preventivamente o

⁴²Composto por autarquias ligadas ao Ministério de Trabalho, que filia compulsoriamente trabalhadores formais de determinados segmentos urbanos. Empregados e empregadores destes segmentos passam a ser obrigados a pagar contribuições, e em troca recebem benefícios.

conflito entre capital e trabalho. Em estreita ligação com a estrutura sindical corporativa montada no mesmo período, a Previdência tornou-se um instrumento de incorporação controlada, definindo que direitos integravam o pacote da cidadania e quem a ele tinha acesso” (p.140).

Para a autora esse arranjo levou à constituição do que se chamou anteriormente de cidadania regulada, reforçou “a estrutura de desigualdade no país: a cidadãos estratificados em categorias profissionais, benefícios desiguais” e “consagrou (...) a excludente vinculação entre acumulação e equidade” (Idem, *ibidem*), uma vez que a cota de contribuição de cada segmento dependia do seu crescimento econômico e a distribuição de benefícios era proporcional à contribuição.

A autora segue afirmando que mais grave que esta característica da previdência e que a segmentação corporativa destes Institutos, “foi a ação discriminatória exercida pelo Estado na identificação dos cidadãos” (Idem, p.141), a qual reconhecia como cidadão apenas aqueles indivíduos brasileiros com ocupação reconhecida por lei, ficando excluída uma grande massa de trabalhadores informais.

Outra consequência importantíssima, e diretamente relacionada ao que FIORI (1984) chamou de reprodução política dos segmentos por meio do próprio Estado, foi o fortalecimento do corporativismo no mundo sindical, estimulado pela variação no leque de benefícios que cada Instituto oferecia aos trabalhadores de sua categoria, que apareciam como conquistas da categoria, segundo VIANNA (2000). Assim, configurou-se uma ordem desigual na qual os segmentos formais possuíam capacidade reivindicatória e acesso às decisões de maneira hierarquizada, ficando silenciada a voz dos trabalhadores informais.

Desta forma, ainda segundo a autora “instaurou-se a competição entre as categorias profissionais com vistas à conquista de privilégios; competição estimulada pelo Estado que efetivamente distribuía benefícios diferenciados”, estratificando a população (VIANNA, 2000, p.141). Este processo foi perverso na medida em que instaurou um sistema dual caracterizado por “um conjunto confuso de normas operando padrões desiguais de proteção e uma clientela hierarquizada, prisioneira das mediações corporativas interpostas à barganha política e incapaz de uma atuação reivindicatória mais consistente com o objetivo de alcançar melhorias no sistema” (Idem, *ibidem*).

Em suma, quando o Brasil se desatrelou do padrão-ouro, que era o pilar da sustentação econômica do velho pacto oligárquico, e o Estado passou a ter o poder sobre a definição do dinheiro internamente, as classes dominantes ligadas, sobretudo ao setores agrário e mercantil, fortaleceram

o governo central. Este apoio, entretanto, não foi incondicional, uma vez que estas classes, em contrapartida, impuseram limites ao Estado, na medida em que exigiam a garantia a sobrevivência dos setores atrasados, o que não aconteceria se o livre jogo do mercado tivesse sido aplicado.

Deste modo, o Estado foi transformado no “*locus* fundamental dos conflitos e negociações entre os vários grupos e frações de classe em torno às duas condições fundamentais de uma economia mercantil capitalista: o direito e o dinheiro” (FIORI, 1984, p. 130).

Se por um lado, o Estado Novo (1937-45), sob a liderança de Vargas, expandiu e atualizou as estruturas estatais, por outro, assim o fez muito mais por uma demanda do pacto agrário renovado que pelas necessidades de uma indústria em desenvolvimento, ainda segundo o autor. É possível afirmar, portanto, que a “Revolução de 1930” e o Estado Novo foram conservadores e não modernizantes, como se costuma pensar.

Para compreender esta “modernização conservadora” é esclarecedor retomar os dois caminhos de transição para a modernidade propostos por Barrington Moore. O primeiro deles levaria às sociedades liberal-democráticas e o outro a sociedades de tipo autoritário (ou até fascista). O que caracterizaria estas sociedades autoritárias seria “a conservação dos vários elementos da propriedade fundiária pré-capitalista e, conseqüentemente, do poder dos latifundiários, o que resulta do fato de que a moderna burguesia industrial prefere conciliar com o atraso a aliar-se às classes populares” (COUTINHO, 2007, pp.174-175).

Levando-se em conta a análise apresentada a respeito da situação brasileira, a partir da ascensão ao poder de Vargas, fica claro que o Brasil apresentou tendências desta “modernização conservadora”. O que implicou, segundo COUTINHO (2007), uma presença sempre muito forte do Estado na vida brasileira e trouxe efeitos nefastos (presentes até hoje) como o déficit de cidadania, a dependência externa, formas de coerção extra-econômica na relação entre capital e trabalho, entre outros.

Ainda assim, a modernização vivida nesta época diversificou e multiplicou interesses político-econômicos que eram, muitas vezes, conflitantes, fazendo necessários mecanismos de representação destes interesses. Começa a se configurar, portanto, uma sociedade civil brasileira.

Entretanto, como visto, a representação de diferentes grupos sociais se dava no interior do próprio Estado e de maneira fragmentada, o que acaba por tornar a sociedade civil brasileira frágil em relação ao Estado. Este movimento se ilustra, por exemplo, na incorporação ao aparelho do Estado do movimento sindical urbano que passou a estar diretamente ligado ao Ministério do

Trabalho, a partir de 1937. O mesmo acontece com os interesses da burguesia que são incorporados ao Estado não só por sindicatos análogos aos dos trabalhadores urbanos como por meio de comitês setoriais (do álcool, do café, do cacau, etc...).

Configura-se, desta forma, um Estado no qual interesses contraditórios são interiorizados, levando a uma situação insustentável. Assim, o Estado, o qual que diversos segmentos haviam defendido como peça chave em um projeto industrializante, vai se transformando no principal obstáculo à hegemonia do capital e da burguesia industriais por causa de seu pacto de dominação oligárquico.

Não era possível manter unidas por muito tempo uma burguesia industrialista, as oligarquias agroexportadoras, os militares, que assumem papel protagonista com o Estado Novo, e as crescentes demandas de trabalhadores urbanos. Para FIORI (1984), militares e industriais, que antes haviam se unido na busca de novas fórmulas de compromisso que garantissem as velhas e recentes formas de heterogeneidade da sociedade brasileira, tornaram-se fatores alavancadores de crises no final da década de 1930.

O autor afirma que o Estado Novo foi o limite da equipotência entre diversas frações em luta, equipotência que não poderia se manter por muito tempo. Deste modo,

“o desfecho do Estado Novo responde, em parte, ao desdobramento, cada vez mais complexo, das contradições embutidas nas regras de uma acumulação politizada. A ascensão industrial, o envolvimento dos militares e a expansão do poder e do aparelho do Estado multiplicaram os problemas da condução equitativa da heterogeneidade” (FIORI, 1984, p.139).

O fim do Estado Novo, se deu, portanto, pelas contradições nascidas em seu próprio seio. Apesar do abortamento do projeto de Vargas, o Estado que emerge da dissolução do Estado Novo é totalmente reorganizado, em relação àquele do início da década de 1930. No lugar do Estado frágil e federado, constitui-se um Estado liderado por uma elite civil e militar com funções expandidas do aparelho estatal, o que, ao mesmo tempo em que permitiu que o Estado pudesse liderar a industrialização, internalizou interesses e conflitos que levam à sua desintegração um pouco depois (FIORI, 1984).

Ainda segundo o autor, o fim deste dinâmico período ditatorial reavivou reivindicações liberais e democratizantes, que haviam se unido em uma “confederação das oposições” durante o Estado Novo e que esperavam colocar um fim no autoritarismo estatal e inaugurar um sistema político com regras claras e estáveis de disputa. Estas reivindicações, entretanto, saem derrotadas da

Constituinte de 1946, quando a maioria acaba por perceber que a dinâmica que o Estado havia adquirido fazia com que a sobrevivência de todos dependesse da sua presença, sendo esta incompatível com um sistema político-partidário verdadeiramente aberto.

Diante da constatação da dificuldade de se estabelecer um sistema partidário realmente aberto e da derrota na Constituinte de 1946, prevaleceu no país uma certa apatia política; parecia reinar novamente o equilíbrio do pacto das oligarquias.

A eleição de Getúlio Vargas em 1950, entretanto, reanima os conflitos políticos internos às classes dominantes, ainda que Vargas não fugisse inteiramente às regras do pacto oligárquico. Os liberais das Forças Armadas aproximam-se e, em paralelo, os movimentos sindicais, agora liberados, renascem fortes e organizados.

Diante deste contexto, a proposta de Vargas, segundo FIORI (1984) segue, mais uma vez, a estratégia de “fuga para frente”, que naquele contexto - de modernidade de um país semi-industrializado - significava retomar e ajustar os planos de industrialização não realizados pela burocracia estatal do Estado Novo, o que exigiria uma centralização. Naquele momento a centralização política não conseguiria mais substituir a centralização econômica – como ocorrera até então -, uma vez que esta última se fazia inevitável em um processo de industrialização pesada.

“A persistência das estruturas e a recorrência de situações nascidas na época da Primeira Guerra deparam-se agora com um contexto internacional completamente diferente” (Idem, p.147). Se antes o Brasil experimentava uma autonomia da sua moeda em relação do padrão monetário internacional, usufruía de certa liberdade política, uma vez que as atenções das potências estavam voltadas para a disputa pela posição hegemônica, e o comércio internacional estava praticamente estagnado por causa das guerras e da Depressão, agora o contexto havia mudado.

A Europa estava reconstruída, graças, em grande parte, ao Plano Marshall, e a geopolítica encontrava-se dividida pelos interesses de duas potências hegemônicas com sistemas econômicos totalmente distintos, não havendo espaço para um não alinhamento a um ou outro polo de poder.

Ainda que o Brasil não tenha tido papel relevante para os Estados Unidos no contexto da Guerra Fria, ele foi o “principal sócio econômico” da potência hegemônica na periferia sul-americana. Este apoio desdobrou-se em “uma experiência original de desenvolvimento ‘excludente’, apoiada também pelos organismos multilaterais e com a complementaridade entre os investimentos estatais e o investimento direto do capital privado de quase todos os países” (FIORI, 1984, pp.193-194) do centro capitalista.

Estas transformações se refletem no Brasil na mudança dos rumos tomados a partir da crise política gerada com a volta de Getúlio Vargas ao governo (1950/51). Em primeiro lugar, o alinhamento ideológico-militar brasileiro com os EUA coloca as Forças Armadas nacionais em uma posição privilegiada, uma vez que são mediadoras dos fenômenos da Guerra Fria.

Além disso, constitui-se uma lógica na qual o alinhamento passa a ser visto como condição necessária à industrialização pesada, e esta, por sua vez, ganha importância como lastro da segurança nacional. A partir daí as divisões internas às Forças Armadas, já polarizadas pela ditadura varguista (1937-45) em getulistas e antigetulistas, encontram nova dimensão ideológica internacionalizada que não tinham até então (FIORI, 1984).

Ainda segundo o autor, estas clivagens militares, seguindo a bipolarização da Guerra Fria, acontecem sob a forma do embate entre nacionalistas (vistos como comunistas) e democratas (vistos como americanófilos) na eleição do Clube Militar. Assim as negociações tornam-se inviáveis, partidizando as Forças Armadas e acirrando conflitos. Esta situação é fundamental para a compreensão da crise institucional do governo Vargas, que culmina com sua morte, e também da participação destes setores nas crises que se seguem.

Outro impacto interno das transformações de um novo contexto internacional bipolarizado diz respeito aos investimentos. Um padrão monetário cuja hegemonia era do dólar e, portanto, dos Estados Unidos, se impôs; e as grandes corporações norte-americanas se transnacionalizaram e começaram a investir - por meio de investimentos diretos estrangeiros (IED) - em outros países. Estas corporações estado-unidenses, por meio dos IED, impõem seus padrões produtivos aos países receptores, colocando restrições às suas soberanias.

Estas grandes corporações estrangeiras elegem, segundo FIORI (1984), a partir de 1956, o país como *locus* privilegiado, fornecendo uma solução parcial para o problema persistente de mobilização de capitais. A associação do Estado aos IED viabiliza, mais uma vez, a “fuga para frente”. Se por um lado, estes investimentos alteraram radicalmente os gargalos do financiamento da industrialização, por outro, eles modificam a trajetória política da acumulação brasileira, na medida em que abriram o caminho para a industrialização pesada.

É importante ressaltar que apesar da relevância dos investimentos externos, estes só foram possíveis devido ao investimento massivo do Estado em infraestrutura, o que mostra a centralidade deste último no tripé da industrialização brasileira (Estado, capital nacional, capital internacional).

Neste sentido, MEDEIROS e SERRANO (2001), ao fazerem um exame breve dos dilemas da inserção externa e do crescimento econômico da economia brasileira no pós-guerra, a partir de uma periodização em função dos momentos de expansão e contração do déficit em transações correntes, afirmam que o período de 1957 a 1962 foi “divisor de águas” da industrialização brasileira. Neste período, houve implantação de novos setores produtivos e um crescimento elevado no PIB, que diferenciam o Brasil do resto do continente.

Apesar de este período ter sido caracterizado internacionalmente por baixa liquidez e nacionalmente por estagnação das exportações e, portanto, por restrição de divisas, graças a um regime cambial discriminatório, houve entrada de investimentos e financiamentos em alguns setores, compensando a estagnação, e as reservas disponíveis foram alocadas ao que era considerado setor prioritário, em particular o de bens de capital. Deste modo, por meio do ingresso intenso de capital externo sob forma de IED nas filiais das multinacionais instaladas no país e voltadas para a expansão do mercado interno, o Brasil, guiado pelo Estado desenvolvimentista conseguiu superar, naquele momento, as restrições externas, explorando oportunidades e o potencial de seu mercado interno.

A política industrializante guiada pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e viabilizada pelos IDE é bem sucedida, permitindo um verdadeiro salto qualitativo na industrialização e no crescimento brasileiros. O capital industrial, finalmente, consolidou-se em uma posição hegemônica no movimento econômico de acumulação capitalista, destacando-se o papel decisivo da aliança do Estado com o capital estrangeiro (FIORI, 1984).

Embora tenha havido uma superação da restrição externa, esta foi momentânea, uma vez que com as exportações concentradas em produtos primários e estagnadas, a expansão da capacidade de importar tornou-se muito dependente do financiamento externo e da entrada de investimento. Deste modo, após o superávit em 1956, o déficit de transações correntes atingiu 20% no ano seguinte, e 37% em 1960, intensificando a fragilidade externa e diminuindo as condições de solvência da economia brasileira (MEDEIROS e SERRANO, 2001).

A economia do país nesta época passava pelo pico de um processo de industrialização pesada com elevada presença de capital estrangeiro, exportando basicamente produtos primários, o que comprometia a sustentabilidade do crescimento, uma vez que exigia desvalorizações cambiais com significativos efeitos inflacionários.

Assim, FIORI (1984) afirma que na década de 1950, o Brasil teria que lidar de novo com o problema do financiamento, ao que respondeu com a combinação de inflação e ajuda externa. O Estado desenvolvimentista redescobria o poder que tinha, desde os anos 1920, de ampliar seu gasto sem alterar, necessariamente, sua base tributária, mediante emissões e confiscos cambiais. Assim, para harmonizar os velhos compromissos com os novos, escolheu-se a inflação como mecanismo básico de financiamento do desenvolvimento industrial.

O problema desta escolha, ainda segundo o autor, é que a inflação acaba por ser solução, mas também causa das sucessivas crises financeiras e institucionais deste novo padrão de acumulação baseado na liderança do capital industrial. Assim, nos anos 1950, “a instabilidade e a inflação passam a ser uma nova face do movimento contraditório que impulsiona e, ao mesmo tempo, limita a ação estatal” (Idem, p.152).

Além disso, a inflação como mecanismo de financiamento traz consigo a disputa em torno dos recursos e da produção, e, conseqüentemente, da riqueza e da renda. A disputa se desdobra em torno do câmbio e da moeda, uma vez que estes são instrumentos centrais na determinação dos preços e taxas de juros.

O padrão de acumulação industrial explicitado descrito, ao aprofundar a heterogeneidade e a exclusão social, demandou novamente uma interferência estatal. Para manter o pacto anterior e a heterogeneidade, neste momento ainda mais complexa com a entrada dos capitais estrangeiros e com a retomada do poder dos militares, o Estado avança e expande-se, agora no papel de empresário.

Para FIORI (1984), este desenvolvimentismo conservador, que tem o Estado como o agente propulsor de uma industrialização induzida, obteve amplo apoio, inclusive de setores progressistas e populares do país - o que mostra que pouco se entendeu, à época, a verdadeira natureza do Estado e de sua expansão continuada.

Esta convergência de diferentes setores em torno da revitalização do Estado teve seu ápice no governo Juscelino Kubitschek (1956-61) que, ao mesmo tempo, recentralizou o Estado e viabilizou o exercício democrático, ao menos formalmente.

É neste momento que o Estado desenvolvimentista brasileiro ganha “corpo e alma, sofrendo uma profunda reorganização, expandindo-se, enfim, para atender às novas funções e absorver novos atores” (FIORI, 1984, p.155) ao mesmo tempo em que dispendia um esforço imenso para manter os velhos compromissos.

A internacionalização das estruturas produtivas internas, por meio da instalação de empresas multinacionais, reproduziu e aprofundou a já existente heterogeneidade e o padrão de acumulação industrial ao qual deu origem, em aliança com o Estado, não desfez os velhos blocos de interesses que necessitam do Estado para sua reprodução. FIORI (1984) afirma que

“Mantêm-se, assim, mercados paralelos com produtividades, organizações e graus de concentração bastante diferenciados. Refaz-se, progressivamente, o velho pacto, agora com a participação decisiva do capital industrial, nacional e estrangeiro, mas sem que seja definida a hegemonia, dado o peso igualmente crescente dos capitais mercantis e bancários” (p.156).

Esta industrialização, embora não tenha afirmado a hegemonia de um dos setores de capitais, permitindo a convivência de capitais muito heterogêneos sob diversos aspectos, funcionou segundo padrões modernos, altamente monopolizados, com baixa capacidade de geração de emprego e seguindo uma concentração da renda exacerbada. Este padrão estimula uma acelerada urbanização, que produz uma massa crescente de desempregados urbanos e rurais, conformando um padrão altamente excludente.

Estas características permitem afirmar que ainda que durante todo o período desenvolvimentista, o Brasil tenha apresentado uma das mais elevadas taxas médias de crescimento do mundo, este “não foi acompanhado de igualdade social e a forte presença econômica do Estado não implicou a existência de um Estado forte, com um projeto claro de poder nacional” (FIORI, 1984, p.194).

E desta maneira se cristaliza, ainda segundo o autor, o problema central do Estado brasileiro nas últimas décadas: sua incapacidade de manter um compromisso de classe e de legitimar-se como representante do interesse geral. Esta incapacidade de organizar e representar interesses tão heterogêneos reflete-se nos partidos políticos. Deste modo, nos anos 1950, o regime político,

“na tentativa de sobrevivência, busca caminhos de representação e negociação que escapem aos canais parlamentares então em funcionamento (...). Com isso, o Estado expande seu aparelho e seus instrumentos de ação direta e indireta nas relações econômicas e sociais, absorvendo e encapsulando, sem digerir, todas as contradições próprias de sociedades tão segmentadas” (Idem, p. 158).

E assim o faz “como resposta às exigências cada vez mais numerosas, complexas e inconciliáveis da preservação do pacto de dominação com suas contradições”, empurrando-o cada vez mais próximo de seu limite (Idem, *ibidem*).

Os novos caminhos da acumulação industrial, agora incluídas as multinacionais, as classes militares, e os setores urbanos, começavam a exigir a redefinição dos papéis no bloco de poder e a revisão dos velhos compromissos.

Ressurge neste contexto – e se consolida durante o governo de Juscelino Kubitschek (JK) - o bipartidarismo brasileiro, cristalizado, de um lado, em um “partido estatal”, o próprio Executivo, e de outro, na massa que não lograva fazer valer seus interesses junto ao poder estatal.

Este quadro – de bipartidarismo e ampliação do Executivo – começa a mudar nos anos 1960, quando acontece um rápido movimento de reconfiguração partidária: os partidos conservadores declinam e surge uma nova polarização em torno de temas de grande tensão, como as reformas estruturais e a defesa dos interesses nacionais.

Fundado na ideologia desenvolvimentista e contando com um amplo apoio social, JK estabeleceu de fato o terreno para que a industrialização pesada deslanchasse no país. Esta industrialização, entretanto, possuía impactos negativos, como um novo tipo de crise econômica cíclica, típica do crescimento industrial, como se observou, entre 1961 e 1967.

Esta crise endógena reacelerou os conflitos internos da classe dominante, disparando a inflação e abrindo caminho para um movimento sindical e popular que vinha tomando corpo desde 1953. Os trabalhadores conseguiram se organizar nacionalmente e sistematizaram uma série de reivindicações que colocaram na agenda as reformas estruturais.

Neste movimento, as forças de esquerda se descolaram da ala conservadora do bloco desenvolvimentista e “propuseram um projeto de democratização que, pela primeira vez, ameaçava de fato os pressupostos do grande compromisso vivido desde a Primeira Guerra” (FIORI, 1984, p.161-62).

Para este mesmo autor, o que estava sendo proposto era ultrapassar os limites mais antigos e os mais modernos à ação estatal, questionando, ao mesmo tempo, dois princípios há muito pactuados: a intocabilidade da propriedade da terra e a autonomia decisória do capital estrangeiro, que acabara de salvar a economia brasileira. Deste modo, propunha-se, pela primeira vez, a alteração das regras básicas da valorização de capital no espaço econômico brasileiro.

Diante deste quadro de provável radicalização, JK propôs um pacto de sucessão que alternaria União Democrática Nacional (UDN) e Partido social Democrático (PSD), as duas principais alas conservadoras brasileiras, enfraquecendo as reivindicações populares. Esta proposta,

embora inteligente, não obteve sucesso, em parte devido ao carisma de Jânio Quadros, em parte devido à desaceleração do crescimento e ao consequente descontrole da inflação, fatores que ampliaram a divisão interna às classes dominantes.

2.5 Os dez primeiros anos da ditadura militar: a afirmação do projeto desenvolvimentista nos marcos da ditadura militar e seus impactos sobre a estrutura social

Este conflito entre as classes dominantes abriu espaço para o projeto de desenvolvimentismo nacional e popular, já apresentado no início deste capítulo. O crescimento deste movimento fez, entretanto, o que se julgava impossível na época: reaglutinar as alas conservadoras, que, amedrontadas pelas reivindicações populares, conclamaram as Forças Armadas. Estas, que anteriormente haviam sido árbitros de última instância, desta vez assumiam um novo papel. As Forças Armadas comandariam neste momento a solução que se impunha, novamente sob as mesmas bases: centralização para realização uma nova “fuga para frente”, fato que apontava para o caminho autoritário (FIORI, 1984). E assim rumou-se ao golpe de 1964 .

O golpe militar possuía um objetivo estratégico e outro de caráter imediato. No que diz respeito ao primeiro, o fim estratégico era o estabelecimento de um “regime (...) modernizador, controlado por um executivo forte – ao qual só partidos e coalizões conservadores teriam acesso - dirigido por uma elite tecno-empresarial e livre da dependência do voto popular” (LEMOS, 2011, p.6). Essa forma política seria a ideal para institucionalizar as necessidades do grande capital multinacional para investimento em território nacional.

Já os objetivos imediatos consistiam em “recuperar a capacidade de crescimento da economia e erradicar o estado de ativação popular que marcou o país na primeira metade da década de 1960” (LEMOS, 2011, p.6), os dois principais problemas com os quais as frações da burguesia e setores das classes médias tiveram que lidar no fim do governo de João Goulart (1961-1964).

O golpe de 1964 e a política de feição liberal que a ele se seguiu camuflou uma disputa dentro das elites. Poucos anos depois, diante deste quadro de divisão da classe dominante, de crescentes pressões populares e de insatisfação com os resultados econômicos do regime ditatorial, também os militares se dividem. No processo da sucessão a Castelo Branco seu grupo perde para um outro bastante heretogêneo. Esta situação de insatisfação em relação a várias dimensões do

regime vigente tornava impossível um realinhamento e uma recentralização em prol do crescimento de forma espontânea. E assim se impôs o Ato Institucional nº 5 (A.I.5) em 1968, que significou uma recentralização autoritária sob a supremacia do grande capital.

Assim, em 1968, o grupo conservador implode e afirma-se uma burguesia monopolista internacionalizada aliada ao Estado, que passa a comandar a política industrial. A hegemonia, passa, portanto, para as mãos das grandes empresas - públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras - e logra-se, neste período (até 1974), a diluição de vários conflitos, satisfazendo a diversas reivindicações das classes dominante e o atendimento de algumas reivindicações das classes médias.

VIANNA (2000) pontua que os primeiros atos institucionais do governo ditatorial colocou sob seu controle os sindicatos de classe, ficando estes à mercê da intervenção governamental, esvaziando os canais de expressão da sociedade, conforme era de se esperar em uma ditadura. A autora prossegue afirmando que a reforma política de 1966 banuiu do cenário as agremiações existentes (algumas das quais identificavam-se cada vez mais com as causas populares), substituindo-as por dois partidos “incolores e invertebrados”, nas palavras da autora. Assim, ainda que eleições continuassem a ocorrer para o Congresso, conferindo uma atmosfera democrática, estas não eram representativas e, portanto, “deixaram de traduzir os anseios sociais e se tornaram foco de corrupção” (Idem, p.143).

A autora aponta ainda duas marcas relevantes do regime militar. Em primeiro lugar o que ela chamou de deturpação da ideia federativa, o que, além de ter concentrado o poder no Executivo, diminuindo a importância e as atividades do Legislativo, acarretou retração dos recursos nas esferas estaduais e municipais. E em segundo lugar, ocorreu uma despolitização das relações entre grupos graças à tecnocracia que “justificou” diversas medidas arbitrárias em diferentes políticas. Um exemplo seria o caso das negociações salariais nas quais, sob o pretexto de evidências técnicas, foram determinados os índices e as datas de reajustes dos salários.

A partir de então, há um abandono do discurso político liberal e o sistema político se fecha, impedindo qualquer participação política. É neste momento, que algumas lideranças que haviam apoiado o golpe começam a “abandonar o barco”. As eleições para o governo de São Paulo de 1965 cuja vitória ficou com a oposição já representavam um sintoma deste início de fragmentação. Mais uma vez, a desunião das classes dominantes abriu espaço para que ganhassem corpo as reivindicações populares, reprimidas desde o golpe.

Deste modo, fica claro que as diretrizes que guiaram o golpe – liberalismo, desestatização, centralização e disciplina militar como pilar de estabilidade – deram lugar a seus opostos: autoritarismo jamais visto na história republicana do país, maior crescimento do aparelho econômico e produtivo do Estado, e posteriormente sua balcanização, e divisão das Forças Armadas (FIORI, 1984).

Para este mesmo autor, tudo isso, foi o resultado da mesma tendência contraditória que havia derrubado, anos antes, o Estado Novo. Neste sentido afirma que esta contradição era

“uma tendência que ficava obscurecida pela complexidade crescente dos interesses econômicos e do tecido social, acentuada pela industrialização e urbanização que se aceleraram a partir dos anos 1950. Havíamos atingido a tão ambicionada industrialização, mas ela não apenas se somara às contradições presentes em seu impulso inicial, como as multiplicara, acentuando as heterogeneidades e as desigualdades que seguiam impondo a sua reprodução através da mediação estatal. Mais do que isso, os velhos interesses seguiam presentes no âmbito do Estado, buscando apoios e recursos fortemente comprometidos com os interesses industriais” (Idem, p.168)

Era complicado desestatizar esta acumulação capitalista brasileira de tal maneira politizada que seria inviável sem a presença do Estado desenvolvimentista. A questão é que essa mesma presença, ao tentar abarcar todos os diversos interesses das classes dominantes brasileiras, acabava por acelerar suas tendências contraditórias, paralisando sua própria ação.

Neste contexto de heterogeneidade e contradições exacerbadas, houve uma disputa acirrada pelo controle do Estado e todos os seus órgãos foram aparelhados, instrumentalizados e partidarizados (processo cujas raízes remontam à década de 1930, como colocado anteriormente), acelerando o processo de fragilização burocrática e tornando sua administração inviável.

Fora do âmbito burocrático, a versão popular deste fenômeno se dava sob forma de clientelismo. Deste modo, COUTINHO (2007) argumenta que o Estado brasileiro, este Estado autoritário e corporativista, “sempre esteve claramente a serviço dos interesses privados” (p.183). O autor defende que esta dominação de interesses privados no Estado é característica de todos os Estados capitalistas, mas no Brasil ele assumiu traços mais acentuados que nos demais.

Nesta mesma direção VIANNA (2000) enfatiza a importância da maneira como se deram as formas de decidir a política econômica e as políticas sociais. Segundo a autora, “foram agências de política econômica (...) que se especializaram na intermediação particularizada de interesses empresariais com o Estado, substituindo as arenas e os canais legítimos para exercer influência, então bloqueados” (p.143). Em relação às políticas sociais, a autora defende que sistemas

centralizados produziam decisões sem nenhuma participação ou consulta às partes às quais as políticas se endereçavam. Assim, houve “uma estatização deformada da política pública, pois longe de publicizar o mecanismo decisório, o Estado, como decisor, confinou-se numa dimensão estreita e particularista” (Idem, p.144).

Nos países liberal-democráticos, a dominação burguesa com hegemonia exigiu certas concessões das classes dominantes às subalternas. Deste modo, ainda que o Estado defenda, em última instância, os interesses privados, ele possui também uma dimensão pública, já que é preciso atender às demandas dos trabalhadores para que seja atingido o consenso necessário à sua legitimação. Daí a existência do *Welfare State* nestes países. Já no Brasil, o Estado se submeteu a interesses estritamente privados, não se constituindo uma esfera pública real e efetiva.

Ainda assim, houve um deslocamento rumo à universalização, propiciado, sobretudo, pela combinação do crescimento econômico, que fez surgir massas de assalariados dos mais diversos segmentos, com a centralização do regime, que desconectou a questão previdenciária da organização corporativa do mercado de trabalho formal (VIANNA, 2000). Este movimento, entretanto, por não ter sido acompanhado de uma expansão da infraestrutura para atender essa ampliação de direitos e de pessoas demandando por eles, acabou na prática impedindo que o caráter universalizante das políticas sociais se concretizasse, causando dois efeitos perversos: a consolidação da “política clientelista, eleitoreira e fisiológica” (Idem, p.145) e o atrelamento do sistema a uma lógica privatizante⁴³.

O Estado, pressionado por esta força centrífuga dos diferentes interesses interiorizados no Estado, inicia um novo processo de centralização e esse movimento pendular centralização – descentralização se repete algumas vezes, até que em 1974 o ciclo expansivo se esgota e somam-se novos desafios aos velhos problemas (FIORI, 1984).

Em relação à estrutura produtiva do país, é possível afirmar que a deterioração dos termos de troca em 1973 e a II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – por meio de incentivo a investimentos para substituição dos insumos básicos e bens de capitais -, fizeram com que a indústria brasileira atingisse patamares, tanto em extensão quanto em diversificação, muito distintos do restante da América Latina.

⁴³ Segundo VIANNA (2000), as formas pelas quais a privatização atingiu as políticas sociais se expressam na “irrestrita adoção de critérios do mercado ou da eficiência empresarial na gestão dos organismos públicos criados para implantar programas sociais”, na terceirização, e no desvio de dinheiro público de fundos setoriais, criados para financiar a proteção social, para outros fins.

Nesta mesma época, no plano internacional, é importante lembrar, conforme tratado no capítulo 1, que os anos que se seguem ao fim do *Bretton Woods*, em 1971, são marcados por crescimento constante americano e mundial, que, somado à alta inflação e às baixas taxas de juros americanas, leva à capacidade de criação de crédito no chamado circuito *offshore* de Londres. Este fenômeno de crescimento se interrompe com a primeira crise do petróleo em 1973, levando o mundo a uma recessão no ano seguinte. Esta crise estimulou os detentores de capitais a procurarem com mais veracidade a valorização financeira na periferia do sistema capitalista (PAULANI, 2008)⁴⁴.

A busca por parte dos capitais rentistas por novos tomadores de empréstimos na periferia do sistema foi ao encontro da estratégia dos países latino-americanos, uma vez que os governos do continente resolveram enfrentar a crise com a elevação de seu endividamento. No Brasil o exemplo desta situação é o II PND no governo Geisel (1974-1979) ao que se fez referência anteriormente.

O ciclo expansivo deste período acabou por alterar a correlação de forças: no plano econômico, a indústria pesada de bens de capital e de bens de consumo duráveis se afirma, liderada por grandes empresas públicas e multinacionais. Consolidou-se, deste modo, um pólo moderno altamente concentrado econômica e regionalmente e organizou-se uma estrutura industrial relativamente complementar e auto-sustentável. Este desenvolvimento, entretanto, ampliou a heterogeneidade estrutural colocando em um outro patamar a questão política, persistente na história do Brasil, que FIORI (1984) chama de “sobrevivência das demais órbitas subordinadas ao capital”.

Apesar de quase dez anos de crescimento, ressalta o autor, as desigualdades sociais aprofundaram-se - devido à política salarial do regime ditatorial e da falta de preocupação com a produção de bens e serviços de consumo de massa - e também as regionais, com a afirmação da antiga hierarquia entre estados cujo centro era São Paulo e Minas Gerais e o nordeste, a periferia.

No que diz respeito à inserção internacional do Brasil, dois fatos são relevantes a partir da segunda metade da década de 1960: a retomada do financiamento externo, ainda que modesto, até

⁴⁴ É importante frisar que é neste acúmulo de capitais buscando valorização financeira que se encontra a semente do movimento de pressão pela liberalização dos mercados financeiros e pela desregulamentação dos mercados de capitais, além daquela por aumento das taxas de juros, que favorecem os credores (PAULANI, 2008). Este movimento ganha peso internacionalmente na década de 1980, no Brasil, entretanto, e se consolida uma década mais tarde, conforme será tratado na seção seguinte.

1969, e explosão das exportações, sobretudo, industriais, a partir de 1968 (MEDEIROS E SERRANO, 2001).

Com o novo aumento da capacidade de importar (devido à entrada de financiamento, aliada às exportações de produtos industriais), o crescimento econômico e as importações (duramente controladas até então) explodiram. O controle do câmbio e os incentivos criados conseguiram conter as importações de bens de consumo duráveis, mas as de bens intermediários e de capitais cresceram significativamente. Dada a forte presença de multinacionais no país, a propensão a importar de setores não concorrentes com a produção doméstica foi bastante elevada no período.

Deste modo, configurava-se um quadro de aumento de importações – devido à retomada do crescimento - e também de exportações, sobretudo industriais – devido aos estímulos da política de minidesvalorizações cambiais e regime de incentivos. Para tal resultado teve grande contribuição a taxa de crescimento da economia mundial e a evolução favorável dos termos de troca para o Brasil (até 1973).

Diante do forte crescimento do produto e da produção industrial, o déficit de transações corrente em relação às exportações diminuiu entre 1968-71. Mas, em 1971, e depois em 1973, com a drástica elevação dos preços do petróleo, o déficit deu um salto extraordinário em relação às exportações. Assim, depois de um período de crescimento, sua desaceleração, na segunda metade da década de 1970, traz à tona novamente os inconciliáveis conflitos internos às classes dominantes.

Também entra em crise neste período, segundo COUTINHO (2007), o paradigma de organização das relações entre Estado e sociedade e das representações de interesses interiorizados no Estado. O regime ditatorial, tentou (ao contrário do fascismo) desmobilizar as massas, enterrando suas ideologias, ao afirmar que a política deveria ser evitada uma vez que dividiria a nação (por meio de conflitos) e esta, por sua vez, enfraqueceria a ordem e a segurança, vistas como condição imprescindível para o desenvolvimento.

Sobre este mesmo fenômeno TRIGUEIRO (1972) diz que a ditadura instaurou “uma filosofia política paradoxalmente antipolítica, no sentido de sobrepor à razão política propriamente dita, com suas 'impurezas', uma razão 'asséptica', reta e linear – a razão técnica” (p. 56).

Embora visasse desmobilizar a sociedade civil, a ditadura, ainda que conservadora, teve um caráter modernizador no sentido de que promoveu um intenso crescimento das forças produtivas multiplicando e diversificando os interesses em jogo, gerando, deste modo, as bases para uma sociedade civil forte, rica e articulada. Conforma-se assim, a contradição fundamental que

atravessou a ditadura: o Estado autoritário não conseguiu impedir o florescimento de sociedade civil que surgia exatamente devido à modernização resultante de sua ação (COUTINHO, 2007).

Este período consolida, portanto, um quadro que abrirá caminho para o aprofundamento de dois grandes paradoxos que serão analisados na próxima seção. No período analisado, no que diz respeito à estrutura produtiva, pode-se dizer que embora tenha havido uma relativa afirmação da indústria de bens de capital e de bens duráveis, este fortalecimento acaba por aprofundar ainda mais a heterogeneidade de capitais no país, uma vez que não houve ruptura com os setores não industriais e arcaicos.

Já em relação à esfera social, ainda que a ditadura, por meio da ausência de participação política e da repressão, tenha pretendido desarticular a mobilização social, a modernização das forças produtivas em curso, com o aprofundamento da industrialização, e o processo de urbanização acelerado acabam por complexificar a estrutura social. SOARES (1995) defende que neste período o setor informal urbano se moderniza, ainda que cresça pouco, o proletariado se expande, mas perde participação na renda, surge um setor popular urbano resultante da terciarização da economia, os trabalhadores rurais diminuem em número absoluto e passam a conviver com pequenos fazendeiros que melhoram sua renda, e por fim, a classe média se amplia e se diferencia entre ela.

2.6 Da segunda metade dos anos 1970 ao final dos anos 1980: aprofundamento de paradoxos nas estruturas produtiva e social brasileiras

Estas contradições vêm à tona e fazem com que Geisel (presidente entre 1974 e 1979) tente realizar um movimento de aprofundamento da industrialização e centralização, mas, desta vez, a crise brasileira coincidiu com a crise internacional, fazendo com que faltasse apoio interno, o que culminou com a derrota do governo nas eleições parlamentares de 1974.

Diante do fracasso dessa tentativa, foi proposto um processo de abertura seletivo “de cima para baixo”, baseado em cooptação dos elementos moderados da oposição e repressão e exclusão das frações mais radicais. A sociedade civil emergente⁴⁵, entretanto, acabou transcendendo, o

⁴⁵Neste momento, a sociedade civil existente é, predominantemente, empresarial, uma vez que a sociedade civil de popular havia sido massacrada pela ditadura, sendo um exemplo a Revista Visão, após ser comprada em 1972 por Henry Maksoud, assumindo uma tendência liberal, tendo em Hayek seu principal mentor intelectual, e orientação centralizada da linha editorial, com marcante presença de temas políticos-filosóficos” (JORGE, 2001, p. 6098-6099,

projeto Geisel-Golbery, levando, alguns anos mais tarde a uma abertura política bem mais ousada que aquela proposta originalmente (COUTINHO, 2007).

Neste contexto, o regime, que já havia perdido vários de seus aliados (a Igreja, os liberais e a classe média), começou a perder o apoio de alas de grande peso econômico como os empresários, as lideranças regionais e, por fim, o próprio capital estrangeiro, que seguindo seus interesses de lucro, obviamente recua diante da insolvência do Estado desenvolvimentista brasileiro.

Assim, tem início uma nova fase, caracterizada por mudanças no âmbito político na direção de uma distensão gradual cujo desdobramento nas políticas sociais consiste na aceleração da universalização excludente, processo no qual, segundo FAVERET e OLIVEIRA (1990, apud VIANNA, 2000, p.169), “cada movimento de expansão universalizante do sistema [de proteção social] é acompanhado de mecanismo de racionamento (queda na qualidade dos serviços, filas, etc)” que expulsam do sistema diversos segmentos sociais. Para VIANNA (2000) este processo “expressa as ambiguidades da ‘americanização pelo alto’” (p.149) que ocorreu durante a ditadura militar, mas se tornam nítidas que neste período.

Em relação à estrutura produtiva do país, MEDEIROS e SERRANO (2001) afirmam que a industrialização dos anos 1970 se diferenciava da dos anos 1950 por duas características principais: a liquidez internacional extraordinária, com abundância de empréstimos de curto e longo prazos, que trouxe amplo fluxo de capitais ao país; e a estratégia exportadora que fez as exportações quase triplicarem entre 1974 e 80 e a porcentagem de exportações industriais passarem de 40% em 1974 a 60% em 1981.

Estas condições, para os autores, foram responsáveis pelas altas taxas de crescimento (ainda que declinantes) e de investimentos substitutivos de importações. Deste modo, o Brasil tinha parcela de 1% das exportações mundiais em 1980, taxa que, embora pequena, era maior que Coréia, México, Singapura, Taiwan e China na época.

Este cenário, entretanto, dura pouco, pois os choques dos juros, dos preços do petróleo, a redução da demanda externa e a aguda concentração do financiamento internacional a partir da crise mexicana de 1982 deterioram significativamente as condições de financiamento externo da economia brasileira.

apud Cezar Junior, 2010).Apenas a partir de meados dos anos 1980 é que se constitui uma sociedade civil com protagonismo popular.

A desaceleração do crescimento e o aumento expansivo das exportações interromperam o crescimento da razão déficit de transações corrente/exportações e depois a reduziu até 1979, quando o novo choque externo tornou as condições de solvência da economia brasileira significativamente mais complicadas.

Em crise, o Estado brasileiro apela a um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1982. O plano de estabilização do Fundo impôs ao Estado seu recuo por meio da desativação de seus gastos e investimentos. Neste momento, renasce a luta interna das classes dominantes de forma violenta e, em paralelo, se fortalece o movimento social de reivindicação por melhores condições de vida e maior participação política, que culminam na luta pela democratização.

Com a crise da dívida, os mecanismos macroeconômicos que garantiam o crescimento da economia do país se desarticularam. A crise da dívida externa e a aceleração do processo inflacionário não permitiram ao Estado realizar a gestão da política monetária e, portanto, o próprio Estado, como pilar dessa “longa e heterodoxa acumulação politizada” perde a eficácia. Junto com o poder do Estado, esvai-se o Estado desenvolvimentista.

Diante do colapso do padrão de financiamento brasileiro (externo), a medida adotada foi de expansão das exportações e contenção das importações. Sob pressão de servir a dívida, as exportações brasileiras subiram de US\$ 15 bi em 1979 para 34 bi em 1989. Na dimensão interna, este esforço exportador explica-se tanto pelo aprofundamento e diversificação das exportações industriais, que, por sua vez, foram resultantes de investimentos anteriores, quanto pelo aumento de subsídios e pelo câmbio favorável para o conjunto das exportações. Já no âmbito internacional, a taxa de crescimento das exportações brasileiras nesta época – 4,55% a.a – esteve abaixo da média mundial e cerca de um terço da chinesa e coreana (MEDEIROS e SERRANO, 2001).

Neste contexto de moderada expansão das exportações brasileiras e contração dos fluxos de capitais na direção do país, a contenção de importações impôs-se como necessária (ainda que insuficiente) para estabilização das reservas. De fato, no final da década de 1980 e início da seguinte, as importações eram menores que dez anos antes.

A relação entre expansão do mercado interno e diversificação das exportações observada anteriormente fundava-se na ampliação da capacidade de importar de forma a dar prosseguimento à industrialização. E esta ampliação, por sua vez, dependia do financiamento externo. Quando este

colapsou, o crescimento das exportações foi absorvido com o aumento das transferências financeiras e não ampliou a capacidade de importar.

Assim, pode-se afirmar que enquanto nos anos 1970, a expansão das exportações, sobretudo das industriais, permitiam uma situação de endividamento com baixo risco de insolvência, nos anos 1980, as exportações, diante de um cenário de elevação de taxas de juros internacionais e contração dos fluxos de capitais, voltaram-se quase que totalmente para a amortização da dívida e da remessa de seus serviços, levando a economia a déficits globais do balanço de pagamentos.

No final da ditadura, apesar de seus limites, o Brasil se caracterizava por um Estado forte, mas também por uma sociedade civil forte e articulada (COUTINHO, 2007). Esta sociedade, entretanto, pareceu seguir o “modelo americano” de articulação da disputa política e representação de interesses. Este modelo consiste em uma sociedade civil forte, cuja organização política e a representação dos interesses se dão por meio de partidos frouxos não programáticos, e de agrupamentos profissionais estritamente corporativos e lobbies. Estes partidos, segundo COUTINHO (2007), não possuem base social mais ou menos homogênea a não vão além da simples administração do existente, apresentado, em última instância, projetos de sociedade muito semelhantes.

Nesta mesma direção VIANNA (2000) afirma que o resultado formal das mudanças ocorridas na seguridade social brasileira durante a década de 1980 foi o estabelecimento de um sistema bastante avançado, que, no entanto não conteve o processo de “americanização” por meio do qual o sistema público se especializa no atendimento precário às camadas sociais mais baixas, em termos de renda.

Este processo se deu por meio de dois mecanismos: o descaso governamental com a regulação e implementação dos princípios da Constituição de 1988 e o racionamento de recursos⁴⁶, indo na contramão da institucionalização dos sistemas universais na Constituição. Essa negligência do setor público, em um contexto de demanda crescente por parte da população de serviços públicos, fez avançar cada vez mais o setor privado, atraindo camadas das classes médias e até os extratos mais altos das classes baixas.

Assim, pode-se afirmar, com base em VIANNA (2000), que o processo de modernização implementado pela ditadura militar segue um caminho inverso à ditadura varguista. Enquanto nesta última, a política social serviu para incorporar, ainda que de maneira hierarquizada e seletiva, o

⁴⁶Segundo a autora, os gastos sociais federais de aproximadamente 10% do PIB em 1981 para 8,9 em 1986.

mundo do trabalho organizado à cidadania, diferenciando esta parcela da população dos pobres e trabalhadores informais, na ditadura iniciada em 1964, os direitos sociais foram ampliados formalmente às populações antes excluídas, mas a cidadania foi reduzida a níveis de qualidade tão baixos que levou os novos segmentos assalariados surgidos da modernização a procurarem os serviços públicos no mercado privado.

A autora afirma, deste modo, que “o autoritarismo pós-64, portanto, rompeu com a trajetória anterior, de natureza ‘alemã’⁴⁷, e inaugurou um modelo americano de política social” (VIANNA, 2000, p.152), que sobrevive mesmo com a institucionalização de um modelo inglês na Constituição de 1988.

2.7 Do início dos anos 1990 até a virada do século: o rompimento definitivo com o projeto desenvolvimentista, a adequação à nova divisão internacional do trabalho e “americanização perversa da seguridade social”

Conforme apresentado na seção anterior, a partir de 1973/1974, a busca por valorização financeira dos capitais rentistas, em um contexto de crise internacional, aumenta a pressão por desregulamentação dos mercados financeiro e de capitais e por uma política monetária que favoreça os credores, configurando a nova face do processo de acumulação sob dominação financeira. Estes movimentos, que ecoam no Brasil apenas no início da década de 1990 (mais exatamente nas eleições de 1989 com a vitória de Fernando Collor), alteram o sistema produtivo brasileiro, o papel e soberania do Estado e as políticas sociais, como será tratado a seguir.

Em 1990, quando o Brasil retornou ao mercado financeiro internacional, sua competitividade industrial em relação ao resto do mundo era inferior ao que era em 1980. Entretanto, diante da ampla liquidez internacional, aliada à reduzida taxa de juros internacionais e elevada taxa de juros doméstica, a abertura financeira atraiu os fluxos de capitais ao Brasil (assim como ocorreu em outros países latino-americanos), dissolvendo o tipo de restrição externa dos anos 1980. Deste modo foi possível retomar as taxas de crescimento positivas e elevar a recomposição das reservas.

⁴⁷ A autora refere-se ao modelo de proteção social bismarkiano, no qual os direitos dos cidadãos são condicionados a sua inserção no mercado formal de trabalho. Já no modelo inglês, os direitos e serviços público possuem caráter universal.

Com taxas nominais de câmbio ainda indexadas, as exportações brasileiras cresceram (até 1995) em ritmo superior ao dos últimos anos da década de 1980, mesmo em um contexto de baixo crescimento do PIB e hiperinflação. Entretanto, a acelerada abertura comercial trouxe profundas e rápidas mudanças na balança comercial e de transações correntes. A valorização do câmbio e a redução das tarifas levaram a um crescimento das importações e desaceleração das exportações, sobretudo, industriais, tão extraordinário que o déficit em transações correntes passou de 3% das exportações em 1994 para 38% no ano seguinte (MEDEIROS e SERRANO, 2001).

Na década de 1990 diversos países periféricos passaram por uma onda de planos de estabilização e a redução da inflação desta vez veio acompanhada do crescimento do consumo e do PIB, levando-os a receber o apelido de “mercados emergentes”. Concomitantemente aos planos de estabilização, houve uma reversão do fluxo desfavorável de capitais internacionais para a América Latina atingindo, em 1991, 4% do PIB e 6% entre 1991 e 1993, aumento significativo se comparado ao período de 1983 a 1990 cuja cifra foi de 0%. Devido a esta transformação de *debits countries* – como eram conhecidos na década de 1980 –, para mercados emergentes, falou-se de um novo milagre econômico (FIORI, 1995).

Este movimento, no entanto, não se explica, como o faz a visão predominante nos meios acadêmicos, pela âncora cambial, rigorosa política fiscal e monetária e implementação do tripé do reformismo liberal – desregulamentação, abertura econômica e privatizações. Este movimento parece ter mais relação com o fato de o país ter se tornado uma plataforma de valorização financeira.

PAULANI (2008) ressalta que o aprofundamento da financeirização capitalista que se dá com o novo padrão monetário dólar-flexível, ao impulsionar um permanente estado de crise, levou a maior centralização da história capitalista, processo que foi acompanhado pela transnacionalização dos grandes grupos capital de modo a permitir maior liberdade e flexibilidade aos capitais financeiros (por meio de terceirizações, rede de filiais, parcerias, acordos de cooperação etc..).

Esta transnacionalização mudou profundamente a forma de inserção dos países periféricos. Se nas décadas de 1950 e 1970 as multinacionais, ao procurarem novos mercados, duplicavam suas plantas industriais na periferia do sistema, na década de 1990 sua estratégia passa a ser a busca

permanente pela liberdade de explorar oportunidades mais lucrativas (o que muitas vezes implica sua libertação dos investimentos de longo prazo)⁴⁸.

Diante deste contexto, as atividades que passam a ser deslocadas do centro capitalista para a periferia do sistema são as mais simples e rotineiras, permanecendo as etapas mais complexas e de maior valor tecnológico agregado nos seus países de origem. Assim, no caso do Brasil, vem acontecendo, desde a década de 1980, um retrocesso na sua forma de inserção internacional, de modo que o país está produzindo cada vez mais *commodities* e o emprego industrial nacional caiu de 4,2% do mundial, em 1980, para 3,2% uma década mais tarde, o que mostra que sua inserção não está se dando pela via do comércio exterior.

Na década de 1980 o Brasil não apresentava ainda as condições para desempenhar o papel de plataforma de valorização financeira, em primeiro lugar por conta das altas taxas de inflação⁴⁹, em segundo pelo fato de a política cambial ser, à época, fortemente centralizada e regulada, limitando a liberdade de circulação do capital financeiro em caso de crises. Além disso, a persistência da inflação levava a uma dificuldade de controlar os gastos do Estado, o que dificultava “a extração da renda real que deve valorizar” (PAULANI, 2008, p.89) o capital financeiro, uma vez que uma de suas bases é a dívida pública.

Ainda consistiam em obstáculos para o capital financeiro o tamanho e o perfil interventor do Estado, sobretudo, a partir da definição de suas funções na Constituição de 1988, cujas inúmeras demandas dificultavam que o Estado priorizasse a administração das finanças e da moeda, assim como garantisse ganhos das aplicações financeiras; a legislação empresarial vigente que colocava os direitos do Estado e dos trabalhadores acima daqueles dos credores financeiros; e, por fim, o caráter público estatal da previdência, que não só pesava nos cofes públicos, como limitava ao setor privado um mercado promissor.

Todos estes obstáculos passam a ser removidos (e também abrem espaço para o movimento de privatização) a partir da eleição de Fernando Collor, ganhando corpo no governo Itamar, atingindo seu ápice na administração Fernando Henrique Cardoso⁵⁰. Assim, em 1992, o BC

⁴⁸ Nesta questão, será seguida a análise de PAULANI (2008).

⁴⁹ As elevadas taxas de inflação levam a alterações abruptas no nível dos preços e faz com que oscilem com frequência as taxas de câmbio real e de juros, dificultando o “cálculo financeiro que comanda a arbitragem com moedas e a especulação visando” (PAULANI, 2008, p.89) ganhos em moeda forte.

⁵⁰ PAULANI (2008) defende que estas políticas têm continuidade no governo Lula, este período, entretanto, não será tratado no âmbito deste trabalho pois transcende o período que se propôs estudar.

brasileiro inicia os processos de desregulamentação do mercado financeiro brasileiro e de abertura do fluxo internacional de capitais.

Para PAULANI (2008), o símbolo deste processo consiste na permissão dada a qualquer indivíduo, inclusive aqueles não residentes, para enviar livremente dinheiro para o exterior. Também deve ser ressaltado, neste mesmo governo, o Plano Real, que para além de sua função de estabilização – de fato essencial, uma vez que a inflação elevada e persistente prejudica as classes mais baixas e deteriora a capacidade fiscal do Estado – abriu o caminho para que o país se consituíssem na plataforma de valorização financeira internacional. A partir de então, uma série de medidas que favoreciam o capital rentista, como altas taxas de juros, sobrevalorização da moeda nacional e privatização, passaram a ser justificadas em nome da estabilidade monetária⁵¹.

O consenso em torno da razão do sucesso dos planos de estabilização só começou a ser minimamente questionado a partir de 1994 quando se deu a crise financeira mexicana que passou então a ser associada à nova política restritiva americana. A partir deste fato, começou-se a perguntar como em um continente com estrutura produtiva tão heterogênea e desigual como a América Latina, governantes com políticas tão distintas teriam obtido, nos anos 1990, os mesmos resultados macroeconômicos – redução inflacionária rápida e crescimento da produção e do consumo. Outra pergunta que surgiu foi a de por que motivo os planos de estabilização, uma vez que não traziam nenhuma novidade em termos econômicos em relação aos anteriores, conseguiram sucesso desta vez (FIORI, 1995).

Para o autor, a resposta consiste na coincidência de tempos entre os “milagres latino-americanos” e uma recessão mundial acompanhada de baixas taxas de juros dos países centrais, o que teria levado os capitais internacionais a migrarem para as atrativas taxas de juros latino-americanas, transformando-os rapidamente de “países devedores” para “mercados emergentes”.

O problema é que este milagre baseado em atração de capital internacional, além de ter seu sucesso condicionado a uma crise internacional acompanhada de juros baixos nos países centrais, mostrou-se independente da base produtiva.

FIORI (1995) afirma que o caso mexicano mostrou que as novas políticas de estabilização latino-americanas, ancoradas e viabilizadas por circunstâncias peculiares dos mercados financeiros internacionais, têm gerado, apesar do seu sucesso inflacionário imediato, “novas inconsistências

⁵¹ Para uma análise mais detalhada das demais medidas que se seguem, como Lei de Responsabilidade Fiscal, a Emenda Constitucional 37, as mudanças no sistema previdenciário, etc. ver PAULANI (2008), pp.91-97.

macroeconômicas capazes de jogar pela janela em poucas horas todos os milagres dos últimos anos” (p.XIV).

O autor defende, ademais, que a partir de então ficou clara a natureza volátil e especulativa dos capitais que haviam sido atraídos para o continente e a insustentabilidade dos déficits comerciais causados pela sobrevalorização das moedas nacionais, que se tornavam administráveis apenas se compensados nas contas de capitais. A questão é que esta compensação tem sido responsável pela manutenção de altas taxas de juros e diminuição simultânea da arrecadação, esta última vista como condição para competitividade e aumento de exportações, o que gera uma inconsistência fiscal.

MEDEIROS e SERRANO (2001) afirmam que a sobrevalorização cambial induzida pelos altos diferenciais de juros manteve as taxas domésticas altas, na medida em que provocava a expectativa de uma eventual desvalorização. A expansão contínua do déficit em transações correntes, em um contexto de baixo dinamismo exportador, levou ao crescimento acelerado dos passivos externos, com grande participação de capitais de curto prazo, aumentando a fragilidade externa. Consequentemente, o crescimento do produto foi baixo, uma vez que estava contido pelas políticas fiscal e monetária.

Em 1999 a relação passivos de curto prazo/reservas explodiu, levando ao “resgate” por parte do FMI e à reversão da política cambial. O resultado da situação foi que a participação das exportações brasileiras no mundo diminuiu de tal maneira a ponto de em 1998 ser inferior à da década de 1980 - enquanto a chinesa e coreana triplicou e dobrou respectivamente (MEDEIROS E SERRANO, 2001).

No campo das políticas sociais os impactos destas mudanças também se fizeram presentes, na medida em que foi necessário redefinir a seguridade social de acordo com as novas necessidades impostas por este papel do Brasil como plataforma de valorização financeira. Assim, os organismos financeiros internacionais, ao realizarem o empréstimo, definiam um conjunto de políticas, diretrizes e metas.

Estas mudanças levam a uma nova configuração dos programas de assistência social, nos quais as ações focalizadas, como aquela de combate à pobreza, são apresentadas como alternativas ao tratamento da questão social em termos distributivos.

Assim, MOTA (2007) afirma que

“(...) os governos das classes dominantes conseguiram operar um giro sem precedentes nos princípios que ancoram a seguridade social: a previdência social transforma-se numa modalidade de seguro social, a saúde numa mercadoria a ser comprada no mercado dos seguros de saúde e a assistência social, que se expande, adquire o estatuto de política estruturadora” (p.5).

Outro fator relevante, apontado por VIANNA (2000), foi a expansão, após a Constituição de 1988, do *lobbying* brasileiro⁵² e sua constituição como alternativa aos formatos tradicionais de representação de interesses (partidos políticos, associações de classe, módulos neocorporativos, etc...). Uma das consequências mais relevantes do lobismo brasileiro (assim como do americano) consiste no modo segmentado e pontual pelo qual os grupos de interesse agem. Deste modo, toma corpo uma desideologização dos grupos de interesse, ou seja, ocorre a hegemonia dos interesses sobre as ideias e opiniões. Este elemento, somado à falta de regulamentação da atividade no Brasil, “agravam a própria natureza diferenciadora e excludente do lobismo, o que, no caso brasileiro, onde os ‘lados’ possuem” recursos muito desiguais, anula qualquer ‘mérito’ que porventura possa ter” (p.188).

Qual foi a atitude dos governos latino-americanos diante deste do desmascaramento público da natureza das reformas? No plano midiático, reduziram a crise a um fenômeno de origem política local e isolado; no plano econômico seguiram apostando na bolha especulativa causada pelo diferencial entre suas taxas de juros e as dos países centrais. A reafirmação desta aposta desdobrou-se, no plano psicossocial, na busca pela construção de uma imagem de credibilidade dos países latino-americanos por meio das reformas constitucionais e da garantia de continuidade com a credibilidade, esta última mascarada em um (falso) consenso (FIORI, 1995).

Em relação ao consenso, o mesmo autor argumenta que a ideia que os governantes tentaram passar foi a de que não existia a possibilidade de um sistema político-partidário competitivo no qual a alternância de poder colocaria em xeque a continuidade da nova estratégia. Daí a sensação de continuísmo nos países apelidados de “mercados emergentes”.

A esta estratégia somam-se “duas falácias conservadoras” que se instalaram com sucesso, inclusive em discursos de representantes da esquerda brasileira. A primeira consiste na identificação

⁵² Para a autora, “(...) o lobismo constitui uma prática multifacetada (“toda tentativa”, inclusive “solicitação pessoal” pela qual interesses pulverizados (“de qualquer conjunto de pessoas”) se fazem *representar* – leia-se exercer influência – nas esferas decisórias” (p.182). E este se assemelha ao *lobbying* americano no sentido de que ambos se dão em condições sociais, políticas e institucionais semelhantes (alta fragmentação do associativismo nacional, multiplicidade de interesses que, - no caso do Brasil, com a democratização – passa a exprimir uma noção individualizada e pontual das demandas por cidadania, assim, como traços do sistema político como fragilidade da estrutura partidária, confronto entre os três poderes e inconstância do eleitorado).

da esquerda com a ideia indiscriminada da reforma e, deste modo, aqueles que se opõem às transformações liberais e defendem a preservação de conquistas democráticas e igualitárias são considerados conservadores ou até mesmo reacionários. Esta falsa identificação também leva à confusão intencional entre a

“defesa de um núcleo estratégico estatal capaz de proteger a homogeneidade nacional frente ao efeito desintegrador da mercantilização desenfreada e o que seja apenas mais uma forma de proteção dos mesmos interesses que sempre se escudaram no Estado desenvolvimentista e agora se beneficiarão do seu haraquiri” (FIORI, 1995, p.XVIII).

Para o autor, esta falácia esconde duas realidades muito importantes: a primeira diz respeito ao fato de que foi a direita brasileira quem usufruiu do Estado desenvolvimentista e a segunda refere-se ao fato de que as reformas liberais da década de 1990 são conservadoras no sentido de que mudam a forma, mas conservam a essência do Estado desenvolvimentista brasileiro - financiamento externo, base-política de sustentação direitista e autoritária, proteção indevida de interesses privados por meio de seu caráter oligárquico e estratégia de crescimento socialmente excludente.

A segunda falácia se fundamentaria na identificação do progresso com o avanço material do capitalismo. Nesta lógica, o avanço capitalista desde a década de 1990 aponta para as reformas e políticas que acelerem a integração de todos os países, independentemente de suas especificidades, na chamada globalização, vista como o único caminho possível.

2.8 Considerações finais

Se por um lado parece claro que os sistemas de poder interestatal e os padrões monetários internacionais moldam os desenvolvimentos econômicos nacionais, ao criar espaços, bloqueios e oportunidades de expansão cíclicas das economias periféricas (FIORI, 1999), conforme apresentado no capítulo 1. Por outro, ao analisar a história da economia política do Brasil, é difícil não chegar à conclusão de que o Brasil não se movimentou em nenhum momento para aproveitar as oportunidades, driblar os bloqueios e muito menos criar espaços de autonomia.

Nas palavras de FIORI (2001a), a estratégia de “fuga para frente” sempre se arrastou “pelos caminhos de menor resistência, abertos pela conjuntura econômica internacional e capazes de compatibilizar – ainda que transitoriamente – os interesses heterogêneos e antipopulares de nossas

elites políticas nacionais e regionais” (p.29). Daí porque o autor caracteriza a história do Brasil como uma constante “fuga para frente”, que consiste na busca do crescimento econômico como uma saída para não lidar com os conflitos internos e a reivindicação popular por democratização da terra e da riqueza.

E estes caminhos passaram pela opção do financiamento externo, o que dá ao Brasil seu caráter heterônomo. Assim, quando o sistema internacional permitiu ao país uma relativa autonomia (primeiro com o desatrelamento da moeda brasileira ao padrão-ouro, depois com a vigência de *Bretton Woods* e sob pressão da Guerra Fria), a burguesia brasileira não elaborou o que COUTINHO (2007) chamou de uma consciência político-ética, tornando-se incapaz de formular um projeto nacional hegemônico.

Fica claro, portanto, que o nacional-desenvolvimentismo brasileiro, constituído a partir de Vargas, sempre foi ambíguo: de um lado os políticos que se identificavam com as massas e delas se consideravam representantes, embora não tivessem suas origens nelas, de outro, elites burguesas e oligárquicas em uma confluência de interesses que mais do que protegidas, foram e são parasitárias do Estado (FIORI, 1995).

Por causa desta situação ambígua, na qual uma hegemonia não se sobrepôs às demais, o Estado brasileiro sempre enfrentou rupturas recorrentes, nas quais o pacto entre as elites teve de ser refeito periodicamente por meio de intervenções autoritárias. Assim, a não aceitação do conflito político interno como meio de resolver dissensos e a incapacidade das elites brasileiras de racionalizar o *bem comum* a partir dos interesses gerais em confronto sempre levou à privatização do Estado, que nunca foi verdadeiramente nacional⁵³

A história do Brasil mostra que embora o país tenha se industrializado, se urbanizado e esboçado políticas sociais, esta modernização foi conservadora e não buscou a soberania do país. Aqui sempre se tentou “fazer omeletes sem quebrar os ovos”: proclamou-se a independência e o país passou a ser liderado pelo filho do colonizador, instaurou-se a República e os mesmos setores dominantes do Império permaneceram no poder, fez-se a Revolução de 1930 e o pacto de interesses oligárquicos continuou preservado, pôs-se fim a uma ditadura e seus donos continuaram (e continuam no poder). E então, entende-se por que as transições brasileiras foram menos violentas que nos demais países do mundo: porque elas não romperam com as estruturas que as antecederam.

⁵³Prefácio de Maria da Conceição Tavares IN FIORI (1995).

Esta atuação do Brasil terá consequências nas políticas educacionais, como será tratado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

Desdobramentos nas políticas educacionais das estratégias de desenvolvimento brasileiras diante do contexto internacional

CAPÍTULO 3 – Desdobramentos nas políticas educacionais das estratégias de desenvolvimento brasileiras, diante do contexto internacional

“O planejamento tecnocrático, privilegiando os meios em detrimento dos fins, assume a sociedade estabelecida e postula sua modernização, sem questionar as estruturas de poder dominantes. Trabalha para sua consolidação. Nessa perspectiva, não cabe pensar de maneira diferente a educação, a não ser para subordiná-la ainda mais às exigências da economia, como 'formação de recursos humanos'. Pouco interessa a função primordial da educação: preparar para a cidadania plena, que inclui a inserção competente na estrutura produtiva”. TRIGUEIRO (1972)

3.1 Introdução

Não é possível compreender radicalmente a história da sociedade contemporânea e, portanto também a história da educação contemporânea, sem se compreender o movimento do capital (SAVIANI, 2005). Como neste estudo, usa-se a abordagem da economia política, que propugna a articulação entre capital e poder, foram retomados nos dois capítulos anteriores, respectivamente, o movimento do capital e do poder nos níveis internacional e nacional.

Ainda usando a abordagem de SAVIANI (2005), é preciso considerar a inserção da educação no processo global de produção da existência humana enquanto prática social determinada materialmente, o que implica uma superação da visão tradicional da educação focada em instituições e métodos pedagógicos e um redirecionamento rumo à análise baseada no materialismo histórico.

Neste sentido, TRIGUEIRO (1972) afirma que

“A relação sociedade – educação se processa nos dois sentidos: da primeira sobre a segunda e desta sobre aquela. A suposição de que a economia gera a educação obedece a uma filosofia mecanicista, bastante influente na tecnocracia brasileira, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960. Na verdade, a educação é determinada pela práxis social, mas como parte diferenciada, capaz de gerar, ela mesma, uma práxis normativa da própria sociedade. Por isso é que, em vez de efeito espontâneo do desenvolvimento econômico, ela é uma das suas fontes essenciais; em vez de efeito, é efeito-causa ou causa-efeito, dependendo do momento em que se aprecie o processo dialético” (p.69).

Desta forma, cada política educacional se relaciona a um projeto de sociedade, ou a diversos projetos em disputa. Assim,“(…) de acordo com o método dialético, Gramsci vê o movimento social como um campo de alternativas, como uma luta de tendências cujo desenlace não está assegurado por nenhum 'determinismo econômico' de sentido unívoco, mas depende do resultado da luta entre vontades coletivas organizadas” (COUTINHO, 1989, p.23, apud MORILA e SANATORE, 2010).

Como exemplo, basta lembrar, como o faz FREINET (2001), que na Idade Média, período de hegemonia dos senhores feudais, a educação desta classe consistia na equitação, caça e ensinamentos de guerra, ficando excluídas do currículo a leitura e escrita. Mais tarde, quando a burguesia europeia ascende, a escola passa a ensinar leitura, escrita, cultura antiga, elementos importantes para formar administradores e comerciantes. O século XIX inaugura, na Europa, uma nova etapa na qual a instrução do povo torna-se necessária para a capacitação dos trabalhadores industriais a operarem máquinas cada vez mais complexas.

É importante notar, ainda segundo o autor, que esta instrução em massa ao povo, por meio da escola pública, em um contexto capitalista, portanto, classista, não tinha como objetivo a “elevação” do povo, mas sim sua capacitação para a atividade produtiva capitalista – logo, alienante. Assim, naquele contexto, bastava ensinar a leitura, a escrita e a capacidade de realizar operações matemáticas, além de noções meramente rudimentares de literatura, geografia, história, ciência e moral.

Como se sabe, o ensino público de qualidade no Brasil não se difundiu como aconteceu na Europa nos séculos XIX e XX. Pelo contrário, a educação escolar brasileira, segundo CUNHA (2009) é herdeira direta do sistema discriminatório da sociedade escravagista da época do Império, que mesmo depois de sua abolição, deixou marcas persistentes no sistema educacional, apesar do avanço do capitalismo no país e da experiência de períodos de maior abertura política.

Neste sentido, a história da educação brasileira é marcada por formulações e políticas de contenção de oportunidades educacionais via ação do Estado, percebidas pela existência e permanência de um sistema dual de ensino. De um lado encontravam-se as escolas propedêuticas para a universidade, destinadas à educação das elites e que, por sua vez, modelavam um ensino fundamental também para este fim, de outro, as escolas profissionais destinadas à massa trabalhadora (CUNHA, 2009 e 1975). A questão que se coloca é por que esta difusão do ensino escolar não ocorreu no Brasil? E qual a relação desta ausência de difusão da educação com as estratégias de desenvolvimento empreendidas pelo País?

Na tentativa de apontar possíveis caminhos para a resposta a esta questão e acreditando que a resposta se relaciona tanto às características do sistema internacional quanto à trajetória do desenvolvimento nacional, se procurará estudar, neste capítulo, os desdobramentos nas políticas educacionais da interação entre os condicionantes do sistema internacional ao desenvolvimento do Brasil e as estratégias de desenvolvimento nacional, a partir da década de 1930, quando se

consolida o movimento de centralização do poder no Estado, toma corpo o processo da industrialização brasileira, e o campo educacional constitui-se como área política setorial do Estado. Até o início dos anos 2000, que marcam uma década de um fenômeno atípico: de um lado, o rompimento definitivo com o projeto desenvolvimentista implantado até então e a consequente cristalização da “americanização perversa da seguridade social”⁵⁴, de outro a institucionalização das conquistas da Consituição Federal de 1988.

Embora seja claro que “não há uma única forma nem um único modelo de educação”; que “a escola não é o único lugar onde ela acontece e talvez nem seja o melhor”; que “o ensino escolar não é a sua única prática e o professor profissional não é o seu único praticante” (BRANDÃO, 2007, p.10), neste trabalho analisou-se apenas a educação formal escolar porque, embora ela não seja a única possível, ela é sistemática, manifesta e produz divisão social e reproduz os valores e modo de organização da elite dominante. Além disso, é ela que representa a educação da massa trabalhadora encaminhada pelo Estado particularista.

No que diz respeito ao recorte temporal da análise aqui feita, é válido retomar a periodização proposta por SAVIANI (2008)⁵⁵. Segundo ressalta o próprio autor, nos quatro primeiros períodos, que abarcam quatro séculos, a educação escolar restringia-se a um pequeno grupo de brasileiros⁵⁶. Mesmo com o início da República, em 1889, a educação formal permaneceu estagnada, conforme atesta a taxa de analfabetismo, que se manteve a mesma (65%) entre 1900 e 1920. Para o autor, a grande ruptura teria acontecido a partir de 1931 quando tem início o processo de regulamentação, em âmbito nacional, de escolas superiores, secundárias e primárias, incorporando-se crescentemente o ideário pedagógico renovador.

⁵⁴Nos termos de VIANNA (2000).

⁵⁵ O primeiro período iria de 1549, quando é criada a primeira escola brasileira pelos jesuítas, até 1759, ano de sua expulsão do país. O segundo momento inicia-se com a reforma pombalina (1759), que constitui a primeira tentativa de instaurar uma escola pública estatal nos moldes iluministas até 1827. O terceiro momento se estenderia até 1890 e abarcaria as primeiras tentativas “descontínuas e intermitentes” de organizar a educação como responsabilidade do poder público, sob a iniciativa do poder imperial e das províncias. Com o início da República tem início o quarto período (1890 – 1931), marcado pela criação de fato de escolas primárias nos estados. O quinto período iria de 1931 a 1961, caracterizado pela regulamentação em âmbito nacional de escolas superiores, secundárias e primárias, incorporando-se crescentemente o ideário pedagógico renovador. E o último período, de 1961 até os dias de hoje seria definido pela regulamentação da educação nacional abrangendo a rede pública em seus três níveis (municipal, estadual e federal) e privada, nas quais foi sendo incorporada uma visão produtivista da escola.

⁵⁶ Segundo o autor, em 1759 apenas 0,1% da população tinha frequentavam as instituições escolares jesuítas.

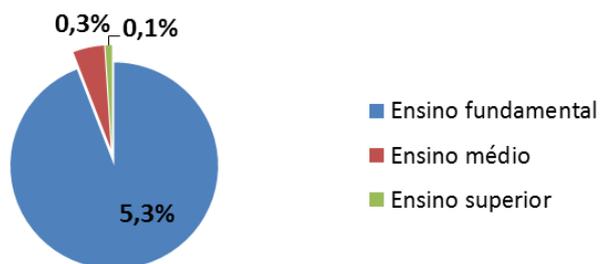
Tabela 1: Evolução matrícula, geral e por nível, 1933-1998

Ano	Número	População	Matrícula/pop. Total
1933			
Ensino fundamental	2.107.617		5,3%
Ensino médio	108.305		0,3%
Ensino superior	22.851		0,1%
Total	2.238.773	40.000.000	5,6%
1998			
Ensino fundamental	35.792.554		21,4%
Ensino médio	6.968.531		4,2%
Ensino superior	1.947.504		1,2%
Total	44.708.589	167.000.000	26,8%

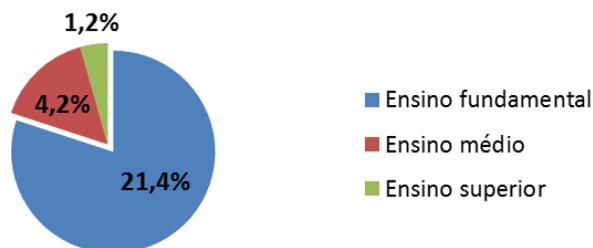
Fonte: SAVIANI (2008), elaboração da autora da dissertação.

Gráfico 1: Evolução da participação dos níveis de ensino na taxa de matrícula 1930 e 1998

Participação dos níveis de ensino na taxa de matrícula - 1930



Participação dos níveis de ensino na taxa de matrícula - 1998



Fonte: SAVIANI (2008), elaboração da autora da dissertação.

3.2 De 1930 até 1937: o campo educacional constitui-se como área política setorial do Estado e tem início uma disputa pelo seu controle

Como apresentado no capítulo anterior, a Primeira Guerra Mundial, a Depressão de 1929 e a consequente interrupção nos fluxos dos mercados internacionais, ao diminuir a lucratividade dos setores ligados às atividades externas, abalou a economia de exportação e a capacidade de importar brasileiras. Este fenômeno afetou os mecanismos internos de financiamento e o padrão de vida das classes ligadas à atividade agromercantil e ao comércio internacional, abalando o desequilíbrio do pacto oligárquico, consolidado por Campos Sales (presidente entre 1898 e 1902) e vigente até o momento.

Além das tensões entre as classes dominantes, a guerra também aumentou as pressões populares, perceptíveis nas diversas manifestações do período, que aceleraram um processo, já em curso anteriormente, de redefinição dos rumos da política e da economia brasileiras.

No Brasil, esta experiência desdobrou-se na “Revolução de 1930” e no fenômeno conhecido como processo de industrialização por substituição das importações (ISI), que tinha o Estado como ator principal, “quer para regulamentar, como para direcionar, planejar ou atuar diretamente em certos setores de base da vida econômica, agindo como suporte de políticas de apoio e incentivo ao desenvolvimento” (BRITO, s/d, p.4).

Neste sentido, pode-se afirmar estes dois grandes eventos internacionais impulsionaram mudanças socioeconômicas no Brasil cuja consequência principal foi a ampliação das forças capitalistas, de modo que a generalização do trabalho livre, a urbanização e a industrialização mudaram, ainda que lenta e parcialmente, o quadro brasileiro. Na dimensão política, estas mudanças se fizeram sentir na ascensão das lutas populares, na fundação do Partido Comunista Brasileiro, nos movimentos tenentistas, etc.

Como foi trabalhado no capítulo 2, houve neste momento, com o fim do padrão ouro, o desatrelamento da moeda brasileira de qualquer padrão monetário internacional, fazendo com que a moeda do país adquirisse uma autonomia que dá ao Estado brasileiro o papel inédito de arbitrar sobre o valor do dinheiro no mercado interno, cabendo ao Estado definir a taxa de rentabilidade e distribuir os lucros entre os diferentes setores e capitais.

A disputa se dará, portanto, em torno deste novo poder estatal com capacidade de gerir o valor do dinheiro, a rentabilidade e a distribuição dos lucros, situação que exigia uma centralização

do poder no âmbito federal a fim de garantir a “unidade territorial do espaço de dominação e acumulação” (FIORI, 1984, p.126). Existiram neste momento, portanto, diferentes projetos de reconstrução nacional que disputaram sua legitimidade junto ao Estado.

Este novo contexto abriu espaço, no campo educacional, para uma maior reflexão sobre o rumo que a educação devia ter e qual seria seu papel no projeto de desenvolvimento que se pretendia⁵⁷.

É neste contexto que passou a existir a ideia de fazer da educação a bandeira da construção de um país moderno. A partir de então a educação (junto com a saúde) vai ocupar papel de destaque na discussão acerca dos projetos de reestruturação nacional, sendo à educação conferido o “papel de força propulsora da sociedade e elemento saneador das crises que afetavam o país” (XAVIER, 2000, p.37). A autora também afirma que “falar de educação brasileira no período posterior a 1930 é falar dos impasses, tensões e negociações que selaram o processo histórico de constituição do Estado republicano no Brasil” (Idem, p.38).

A partir desta data, ainda segundo a autora, intensificou-se a mobilização para a implementação de um sistema de ensino público visto por muitos, à época, como requisito para a universalização dos códigos necessários à formação do cidadão adequado a uma nova ordem política e a um projeto específico de construção da nacionalidade.

Em 1931, ocorre, então, a chamada reforma Francisco Campos (Ministro da Educação entre 1930-32), “preocupando-se essencialmente com o ensino secundário⁵⁸ e superior” (FAUTO, 1998, p.337). Para o ensino superior, propôs-se a instituição do regime universitário, por meio da implantação do Estatuto das Universidades Brasileiras. Neste nível de ensino, ainda segundo o autor, o governo procurou criar condições para o surgimento de verdadeiras universidades dedicadas ao ensino e pesquisa, que até então não existiam na prática, sendo apenas um amontoado de escolas de ensino superior. LEHER (2010) afirma que a federalização das universidades federais brasileiras e a criação de órgãos de fomento às atividades de Ciência e Tecnologia foram marcos do nacional-desenvolvimentismo da Era Vargas.

Já em relação às reformas no ensino secundário de 1932, estas visavam dar início à sua implementação, uma vez que até então, estas escolas não passavam de preparatórios para o ingresso nas instituições de ensino superior. Deste modo, a reforma “estabeleceu definitivamente um

⁵⁷ É nesta linha mais reflexiva) que se inscreve o movimento da Escola Nova no Brasil (segundo ALVES, 2010), o qual se concretiza no Manifesto dos Pioneiros da Educação, que será analisado mais adiante.

⁵⁸ Atual ensino médio (ou antigo colegial).

currículo seriado, o ensino em dois ciclos, frequência obrigatória e exigência de diploma de nível secundário para o ingresso no nível superior” (FAUSTO, 1998, p.338), o que acabou vinculando o ensino secundário ao objetivo de preparação das elites.

Estes dois elementos - a polarização de dois projetos de reconstrução nacional e a supervalorização da educação - fizeram com que o sistema educacional fosse visto como um valioso recurso de poder, acirrando a disputa pelo seu controle. Desta maneira, a disputa entre os diversos projetos pedagógicos expressava, em última análise, a concorrência entre projetos alternativos (XAVIER, 2000) de desenvolvimento nacional.

Que projetos de desenvolvimento estavam em curso? De um lado, havia o nacional desenvolvimentismo (ou desenvolvimentismo conservador) que, embora nada tivesse de popular (no sentido de que não incluía em seu projeto propostas que fossem além da industrialização e do crescimento econômico acelerado, como a democratização da terra, da renda, da riqueza, e dos sistemas educacional e político), possuía um caráter de maior autonomia em relação ao sistema internacional, uma vez que a vertente industrialista nacionalista era hegemônica neste projeto.

Esta vertente, no campo da educação, aproximava-se mais daqueles que defendiam a necessidade de um sistema de ensino público e nacional, uma vez que a indústria nacional precisava de produção local de conhecimento. Agregavam-se neste projeto diferentes setores como parte da intelectualidade modernista, segmentos das burocracias civil e militar e, sobretudo por empresários industriais adeptos do substitutivo de importações⁵⁹.

De outro lado, estava o projeto liberal, ancorado em forças que propugnavam o desenvolvimento capitalista dependente, assim chamado por ser diretamente associado ao capitalismo hegemônico. Este projeto de desenvolvimento pressupõe que o Brasil ocupe um lugar hierarquicamente baixo na divisão internacional de trabalho, como exportador de *commodities*, sendo, então, desnecessária a construção de um sistema de ensino público e nacional.

As concepções de educação da época estavam imbricadas nestas contradições, de modo que, de um lado, estava a Igreja católica e os chamados “privatistas” e de outro os representantes do movimento da Escola Nova a favor da escola pública, também chamados de reformadores liberais.

⁵⁹É importante notar, entretanto, que isso não significa que essas frações formavam um setor dominante consistente em torno de um projeto nacional autônomo no qual a educação pública universal era estratégico. Um exemplo dessa situação consiste na fundação da Universidade São Paulo (USP), a qual nasce sem pretensões universalistas. Ademais, como será apontado mais adiante, essa mesma vertente, acaba por apoiar o Sistema S de ensino, cujo foco é a formação da força de trabalho de maneira unicamente instrumental.

Desde a década de 1920, a Igreja já havia começado a se engajar na retomada da ampliação de seu espaço político e cultural, sobretudo no campo do ensino, no qual tradicionalmente exercia hegemonia, desde a chegada dos jesuítas no Brasil, no século XVI. As estratégias usadas consistiam na cooptação de parte da intelectualidade e em ações voltadas ao ensino oficial. Neste sentido, a Igreja Católica enfatizava o papel da escola privada, defendia o ensino religioso tanto nas escolas privadas quanto públicas (sendo neste último caso, facultativo e diferenciado segundo o sexo), reivindicava subvenções públicas às escolas confessionais, além de ter iniciado esforços para um projeto de uma universidade católica.

O projeto da Igreja obteve uma conquista na promulgação do decreto 19.941 de abril de 1931 o qual aprovou que o ensino religioso fosse facultativo nas escolas públicas e enviou aos trabalhos da Constituinte de 1933 suas reivindicações, incorporadas, em grande parte, segundo XAVIER (2000), na Constituição de 1934.

Embora a Igreja Católica não tenha logrado conquistas no ensino superior, uma vez que este foi colocado sob forte tutela do Estado, aproximando-se, pelo menos em ideal ao escolanovismo, a estratégia católica recorreu a outros meios como a criação da Associação dos Universitários Católicos, Inst. Católico de Ensino Superior, Juventude Universitária Católica e finalmente da Universidade Católica do Rio de Janeiro, entre 1929 e 1940.

Em suma, “os católicos reagem a quaisquer idéias de modernização, combatendo ardorosamente a proposta de instituição de um sistema nacional de ensino, público, gratuito e, sobretudo, leigo, tal como defenderam os educadores” da Escola Nova (XAVIER, 2000, p.45).

No outro extremo, estavam os educadores da Escola Nova, que criticavam a incapacidade da República em efetivar-se como Estado neutro, universal e laico. Esta mesma crítica esteve no germe do movimento político que culminou com a “Revolução de 1930”. Assim, em 1932, sob a liderança do Professor Anísio Teixeira, os 'Pioneiros da Educação' lançaram seu manifesto de educadores, iniciando uma campanha nacional pela educação pública.

O objetivo dos Pioneiros, cujo Manifesto sistematizou os princípios e ideais da Escola Nova, consistia em colaborar e contribuir para um plano de reconstrução educacional. O projeto pressupunha que a modernização da sociedade dependia de uma mudança de mentalidade que seria desencadeada pela renovação educacional. Para isso seria necessário promover a laicização da educação a fim de torná-la racional, o que, por sua vez, exigia a ampliação do conhecimento científico aos estudos pedagógicos, ao planejamento educacional e à administração escolar. Para

isso era necessária a constituição de um sistema público de ensino sob tutela do Estado e a inserção do debate sobre ensino nas instituições de ensino superior e de pesquisa recém-criadas.

Os Pioneiros argumentavam que o Plano de Educação deveria garantir a articulação do ensino em todos os seus níveis, já que o processo educacional era visto como um todo integrado; o valor social da escola (sem negar a arte, a literatura e os valores culturais) e a atividade criadora do aluno, em contraposição com a postura passiva diante dos conteúdos escolares que predominava até então. Para eles, era necessária uma nova escola, que substituindo a antiga, estendesse e fecundasse a sua ação na solidariedade com o meio social⁶⁰ (ALVES, 2010, p.172).

Para além das mudanças previstas no processo educativo, que não interessa aprofundar no âmbito deste trabalho, é importante ressaltar que este movimento previa uma mudança no papel do Estado na educação. Assim, argumentavam que

“do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. (...) Cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. Chega-se, por esta forma, ao princípio da escola para todos, “escola comum ou única. (...) A “escola única” se entenderá (...) como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos.(...) A laicidade, a gratuidade, a obrigatoriedade e a coeducação serão os princípios a implementar nessa Escola” (ALVES, 2010).

Para tal, os educadores do projeto escolanovista defendiam a instituição de um sistema nacional de ensino que obedecesse à descentralização presente no ideal republicano e democrático.

⁶⁰Segundo o mesmo autor (p.172-174), para os autores do Manifesto deveria haver um movimento de renovação educacional que colocasse a escola para interagir com as demais instituições sociais. As finalidades da educação deveriam ser alteradas, de modo que a nova educação se configurasse como “uma reação categórica, intencional e sistemática contra a velha estrutura do serviço educacional, artificial e verbalista, montada para uma concepção vencida”. Deste modo, “a educação nova que, certamente pragmática, se propõe ao fim de servir não aos interesses de classes, mas aos interesses do indivíduo, e que se funda sobre o princípio da vinculação da escola com o meio social, tem o seu ideal condicionado pela vida social atual, mas profundamente humano, de solidariedade, de serviço social e cooperação”. “A escola socializada, reconstituída sobre a base da atividade e da produção, em que se considera o trabalho como a melhor maneira de estudar a realidade em geral (aquisição ativa da cultura) e a melhor maneira de estudar o trabalho em si mesmo, como fundamento da sociedade humana, se organizou para remontar a corrente e restabelecer, entre os homens, o espírito de disciplina, solidariedade e cooperação, por uma profunda obra social que ultrapassa largamente o quadro estreito dos interesses de classes.”

Argumentavam, ainda, que a União deveria estabelecer diretrizes gerais e a autonomia da educação pública seria garantida, financeiramente pelos fundos especiais para educação com cotas fixas, e, politicamente pelos Conselhos Nacionais e estaduais com função de fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela União (XAVIER, 2000).

ROCHA (1995)⁶¹ argumenta que o movimento dos Pioneiros, que teria atuado no processo constituinte de 1934, articulou o pensamento nacional mais complexo e coerente possível naquele momento, sendo sua defesa de um projeto de ensino público, laico e gratuito fundamental como ponto de partida para um processo de formação de um aparato legal para a educação.

Fica claro, deste modo, que atores político-econômicos emergentes passaram a reivindicar um novo plano nacional de educação, visto como necessário para “neutralizar os desmandos” dos poderes locais que inviabilizavam os projetos de modernização do país (XAVIER, 2000).

Durante a década anterior, os Pioneiros haviam empreendido diversas reformas da instrução pública, baseada nos princípios do escolanovismo, que se caracterizaram por iniciativas estaduais, como na Bahia em 1925-26, Minas Gerais (1927), no Ceará, em 1922/23; em Pernambuco, em 1928, e Rio de Janeiro (1927)⁶².

A partir de 1930, entretanto, “as medidas tendentes a criar um sistema educativo e promover a educação tomaram outro sentido, partindo principalmente do centro para a periferia. Em resumo, a educação entrou no compasso da visão geral centralizadora”, isso porque os “revolucionários” de 1930 preocuparam-se desde cedo com a educação (FAUSTO, 1998, p.336). Assim, o campo educacional constitui-se como área política setorial do Estado⁶³, inclusive com a criação do Ministério da Educação⁶⁴ em 1930, e a formalização da profissão do pedagogo, em 1931. Ocorre então, um esforço inédito do Estado em oferecer às massas uma escola resultante da deterioração do antigo modelo educacional elitista (CUNHA, 2009).

Assim, a nova Constituição, promulgada em 1934, dedicava um capítulo inteiro à educação e dispunha, pela primeira vez, que a educação era um direito de todos. É válido ressaltar, entretanto, que a CF, ao estabelecer que esta deveria ser assegurada pelo Estado e pela família, acabou por

⁶¹ Apud XAVIER, 2000.

⁶² Lideradas, respectivamente por Anísio Teixeira, Mário Cassassanta, Lourenço Filho, Carneiro Leão e Fernando de Azevedo.

⁶³ Até então, a educação era tratada pelo Departamento Nacional do Ensino, ligado ao Ministério da Justiça.

⁶⁴ Na época chamado de Ministério da Educação e Saúde Pública, abrigando atividades relativas à saúde, esporte, educação e meio ambiente.

enfraquecer a obrigação do poder público na garantia de educação gratuita universal (XAVIER, 2000).

A União passava a ter a obrigação constitucional de "traçar as diretrizes da educação nacional" (art. 5º) e "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados" para "coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do país"(art.150º)⁶⁵. Em relação aos Conselhos, reivindicados pelo Manifesto da Escola Nova, a Constituição de 1934 acabou por transformá-los em órgãos técnicos de caráter apenas consultivo.

A Constituição de 1934, revela uma aparente conciliação de políticas opostas, expressa em ideias ambíguas, uma vez que ela contemplava reivindicações de diversas frações da sociedade. Este processo, no âmbito educacional assemelha-se àquele do campo econômico-político, tratado no capítulo anterior, no qual as disputas socioeconômicas desta época acabaram sem elites perdedoras, ao se garantir, o que FIORI (1984) chamou de um espaço de ganhos improdutivos, estabelecendo prioridades que não condiziam com o desenvolvimento da capacidade produtiva do país.

Ainda vale ressaltar que a equivalência entre escolas públicas e privadas, aprovada na CF de 1934 (efetivada pela abolição do exame oficial para ingresso na universidade) abre caminhos, segundo XAVIER (2000), para a ampliação de um setor de empresários no ramo educacional. Assim, apesar da aparente conciliação, o Governo Vargas, embora não tenha assumido por inteiro e explicitamente nenhuma das duas posições, mostrou, segundo FAUSTO (1998), inclinação pela corrente católica, principalmente à medida que o sistema político fechava-se.

Dois eventos relevantes no âmbito educacional na época são a fundação da Universidade de São Paulo (1934), a primeira a ser criada e organizada segundo as normas do Estatuto das Universidades Brasileiras de 1931, e, no ano seguinte, a inauguração da Universidade do Distrito Federal, iniciativa liderada pelo então secretário de educação do Distrito Federal, Anísio Teixeira. Também foram criados o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais.

Ainda assim, a CF de 1934, ao assegurar a educação como direito de todos, estimula um lento, mas significativo, processo de difusão da educação, conforme se depreende da Tabela 2 abaixo, que mostra a evolução de um indicador bastante ilustrativo: a taxa de analfabetismo.

⁶⁵BRASIL, 1934. Acesso em julho de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm

Tabela 2: Evolução da Taxa de Analfabetismo na população de 15 anos ou mais: 1900-1940

Data	1900	1910	1920	1930	1940
Taxa de analfabetismo	65%	68%	70%	64%	57%

Fonte: Creso Franco, 2005, apud CASTRO (2006). Elaboração própria.

O início do processo de modernização vivido nesta época diversificou e multiplicou interesses político-econômicos muitas vezes conflitantes fazendo necessários mecanismos de representação destes interesses. Entretanto, como visto no capítulo anterior, a representação de diferentes grupos sociais se dava no interior do próprio Estado, configurando um Estado com interesses contraditórios interiorizados em seu seio, o que não era sustentável. Não era possível manter “unidas” por muito tempo uma burguesia industrialista, as oligarquias agroexportadoras, os militares e as crescentes demandas de trabalhadores urbanos sem recorrer a uma solução autoritária, como a ocorrida com a instauração do Estado Novo.

3.3 De 1937 até 1945: o adormecer das lutas ideológicas em torno da educação e a saída do “Sistema S”

Deste modo, as ideias da CF de 1934 duraram apenas três anos porque em 1937 o Estado Novo promulgou uma nova Constituição que rejeitava o plano nacional da educação e atribuía à União a função de estabelecer as bases e normas da educação em todo o território brasileiro.

Desde o início da Era Vargas (1930-46) o status da educação como problema nacional serviu de justificativa “para uma intervenção cada vez mais intensa do governo federal nos diferentes níveis de ensino e uma crescente centralização do aparelho educativo” (XAVIER, 2000, p.49). Este processo se aprofunda com a instauração do Estado Novo (1937) tornando os dispositivos da educação cada vez mais burocráticos e formais. É importante ressaltar que a centralização em si mesma não seria a questão mais relevante se ela tivesse incluído as demandas populares em prol da reforma educacional. Entretanto, a centralização neste momento serviu para consolidar os interesses particularistas do Estado, chegando, inclusive a colocar obstáculos a constituição de uma rede pública nacional.

A CF de 1937 retirou de seu texto que “a educação é direito de todos” e enfatizou a relação entre educação profissional e classes menos favorecidas, estabelecendo uma estreita

correspondência entre ensino profissional e o mercado de trabalho. Além disso, ela limitava a educação geral ao ensino médio e as universidades preparavam para a formação de profissionais liberais, ficando desprovidas de autonomia didática. Ainda é importante ressaltar que o texto constitucional atribuía um caráter complementar da escola pública à escola privada, ao determinar como dever da primeira suprir a demanda por educação onde faltassem os recursos necessários à educação em instituições particulares – artigo 129 (BRASIL, 1937)⁶⁶.

Neste mesmo sentido, CUNHA (1975) defende que o papel da educação escolar como instrumento de estamentalização de classes sociais pode ser claramente notado durante o Estado Novo por meio do artigo 129 da Constituição Outorgada de 1937 e da Lei Orgânica do Ensino Secundário de 1942. O Artigo 129 instaura a polarização entre ensino das escolas propedêuticas para a universidade e ensino das escolas profissionais, ao instaurar que “o ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado” (BRASIL, 1937).

A Lei Orgânica do Ensino Secundário de 1942, por sua vez, afirma que “O Ensino secundário⁶⁷ se destina à preparação das individualidades condutoras, isto é, dos homens que deverão assumir as responsabilidades maiores da sociedade e da nação (...)”.

Esta situação é perceptível por meio da política do Ministério da Educação e Cultura (MEC). Apesar de o MEC, sob a gestão do ministro Gustavo Capanema entre 1934-44, ter tido ares de moderno – por ter apoiado grupos de artistas, intelectuais, arquitetos, etc...-, a característica principal deste órgão foi sua estreita ligação com os setores mais tradicionais da Igreja e sua adesão à concepção dualista da educação, situação que levou SCHWARTZMAN (1984, apud XAVIER, 2000) a qualificar a gestão em questão de modernização conservadora.

O resultado desta aproximação entre Ministério da Educação e Igreja foi a separação entre o chamado ensino humanista (latim e grego) no ensino médio e a formação científica e técnica (matemática, física e biologia). Esta organização reforçava a ideia de que o ensino médio destinava-se às elites a fim de prepará-las para o ensino superior enquanto as massas deveriam ser atendidas pelo ensino fundamental ou pelas escolas profissionais menos valorizadas - comercial, agrícola, industrial (XAVIER, 2000).

⁶⁶ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em julho de 2011.

⁶⁷ Equivale ao atual Ensino Médio.

A nova ordem – caracterizada pelo avanço tecnológico e crescimento urbano em meio à reformulação dos pactos oligárquicos e clientelísticos - e este novo padrão de acumulação de capital, com industrialização, implicava um novo sistema de ensino e dava, paradoxalmente, maior protagonismo aos trabalhadores que reivindicam acesso à educação. Os setores dominantes, entretanto, aderiram à chamada modernização conservadora, sem reformas sociais radicais. Surge, então, o “Sistema S” e a tentativa de assegurar escolarização elementar para a massa sem realizar sua universalização.

Deste modo, a chamada Reforma Capanema iniciou-se com a Lei Orgânica do Ensino Industrial (Lei nº 4073, de 30 de janeiro de 1942), que instituiu o ensino industrial em dois ciclos, sendo o acesso ao ensino superior aos concluintes de cursos técnicos industriais restrito a cursos universitários afins. BRITO (s/d) defende que

“Entre as escolas surgidas para viabilizar esta rede de ensino, — escolas industriais (primeiro ciclo) e escolas técnicas industriais (segundo ciclo) — foi criado também o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), em 1942, dirigido pela Confederação Nacional da Indústria que, de forma direta, assumiu a responsabilidade pelos cursos de continuidade, aperfeiçoamento e aprendizagem na área industrial” (p.15).

Seguiu trajetória semelhante o ensino comercial. Segundo a mesma autora, também neste seguimento,

“o Estado acabou implantando um sistema próprio de escolas, em 1946, após o fim do Estado Novo, formando o Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial — SENAC — que acabou por responder às demandas imediatas do mercado de trabalho em termos de aprendizagem comercial (XAVIER, 1990, p. 113). Outra semelhança entre ensino industrial e comercial era o acesso restrito que permitiam ao curso superior, sempre remetendo o aluno apenas às escolas superiores afins com a sua área de estudos no curso médio” (p.16).

Outra característica marcante da política educacional do Estado Novo foi a ênfase na consolidação da nacionalidade, por meio de três frentes: a imposição de um conteúdo nacional ao ensino (que incluía o ensino religioso, civismo, patriotismo e história mitificada de heróis e instituições nacionais, o culto às autoridades), cujos instrumentos frequentemente usados consistiam no cinema, música, rádio e educação física; a padronização do ensino - com estabelecimento de uma universidade-padrão, escola-modelo de Ensino Fundamental, e imposição de currículos mínimos, livros didáticos e fiscalização; e a erradicação das minorias étnicas, linguísticas e culturais

recentemente constituídas no país devido às migrações, por meio do fechamento de escolas de núcleos estrangeiros (XAVIER, 2000, BRITO, s/d).

Além disso, “a organização, regulamentação e legislação do ensino do Estado Novo pautou-se pela extrema centralização administrativa e decisória, e pelo cerceamento de qualquer tipo de (...) inovação ou manifestação de pluralismo” (XAVIER, 2000, p.50-52). Apesar da mobilização em torno da democratização na década de 1950, estas linhas persistem.

Em suma, pode-se dizer que a política educacional no período foi dual e mantenedora do *status quo*, assim como a estratégia de desenvolvimento. Neste sentido, XAVIER (1990, apud BRITO, s/d) afirma que em todas as dimensões da vida social, incluindo a educacional, “os mesmos limites ao desenvolvimento de um projeto de reformas autônomo se fizeram presentes” (p. 58).

Deste modo, apesar do crescimento da demanda por educação, em função da industrialização, e de o Estado ter-se mobilizado para realizar mudanças e ampliar o sistema educacional, seu resultado mais concreto foi “a expansão dos estabelecimentos escolares, sem ter alcançado a sua organização interna, que continuou (...) pensada em termos de classe dirigente” (XAVIER, 1990, p. 63-64, apud BRITO, s/d).

Entretanto, ainda que o “Sistema S” colocasse obstáculos à universalização do ensino, houve, um pequeno avanço das taxas de matrículas, conforme se depreende da Tabela 3.

Tabela 3: Evolução da matrícula por nível - 1920 - 1950

Ano	População de 5 a 19 anos	Matrícula no ensino primário	Matrícula no ens. Médio	Total de matrícula	Taxa de escolarização	Cresc. Populacional	Cresc. da matrícula
1920	12.703.077	1.033.421 ^(*)	109.281 ^(*)	1.142.281 ^(*)	8,99	100	100
1940	15.530.819	3.068.269	260.202	3.328.471	21,43	122,26	291,28
1950	18.826.409	4.366.792	477.434	4.924.226	26,15	148,2	430,92

Fontes: Fundação IBGE, Séries Estatísticas Retrospectivas, 1970; INEP/MEC; Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, n. 101/ Elaboração própria.

Nota: (*) Dados estimados

Como visto no capítulo 2, o fim do Estado Novo se deu pelas contradições nascidas em seu próprio seio. Militares e industriais, que antes haviam se unido na busca de novas fórmulas de compromisso que garantissem as velhas e recentes formas de heterogeneidade da sociedade brasileira, tornaram-se fatores alavancadores de crises no final da década de 1930 e início da de 1940.

3.4 De 1945 até o golpe de 1964: renascimento das lutas em torno da educação e primeira LDB brasileira (1961)

Apesar da interrupção do projeto de Vargas, o Estado que emerge da dissolução do Estado Novo é totalmente reorganizado, em relação àquele do início da década de 1930. No lugar do Estado frágil e federado, constitui-se um Estado liderado por uma elite civil e militar com funções expandidas do aparelho estatal, o que, ao mesmo tempo em que permitiu que o Estado pudesse liderar a industrialização, internalizou interesses e conflitos que levaram à sua desintegração um pouco depois (FIORI, 1984).

Durante a Era Vargas, o país passou por uma profunda mudança na sua estrutura produtiva: a economia agroexportadora, até então hegemônica, passa a conviver com a indústria nascente e com grandes centros urbanos e industrializados. A partir de 1946, então, começava a viver com maior intensidade a disputa entre os dois projetos já apresentados anteriormente.

De um lado o nacional desenvolvimentismo, cuja pedra fundamental consistia na industrialização (vista, inclusive como a forma de superar a pobreza) e tinha como eixos estruturantes a defesa da industrialização de forma integrada, ou seja, incluindo também a as indústrias de base; a participação ativa do Estado, protagonizando também como investidor direto em setores básicos nos quais o empresariado não atuava, e possuindo a tarefa de planejar o desenvolvimento do país; e a crítica à vulnerabilidade da economia brasileira às crises econômicas internacionais (IPEA, 2010). De de outro lado, estava o projeto liberal, que criticava a industrialização brasileira e defendia a “vocação agrícola” do país. Os defensores deste projeto se contrapunham à ingerência do Estado na economia, defendendo o desenvolvimento via capital internacional⁶⁸.

É neste momento que se intensifica o processo de industrialização no país. “[...] Entre 1947 e 1956, o ritmo do aumento da produção industrial foi aqui superior ao ritmo médio do mundo capitalista – 71% para este, a 91,8% para o Brasil [...]” (AMADOR, s/d, p.1).

Nesta época, o Brasil depara-se com um contexto internacional completamente diferente daquele que sucedeu à Primeira Guerra. Se antes o país experimentava uma autonomia da sua

⁶⁸ Para um conhecimento mais aprofundado da polarização entre estes dois projetos de desenvolvimento nacional, ver o debate entre Eugenio Gudín e Roberto Simonsen em *Desenvolvimento – o debate pioneiro de 1944-1945. Ensaios e comentários de Aloísio Teixeira, Gilberto Maringoni, Denise Lobato Gentil*. Brasília: IPEA, 2010.

moeda em relação do padrão monetário internacional, gozava de certa liberdade política, uma vez que as atenções das potências estavam voltadas para sua própria disputa pelo status hegemônico, e o comércio internacional estava praticamente estagnado, agora o contexto havia mudado. A Europa estava reconstruída e a geopolítica encontrava-se dividida pelos interesses de duas potências hegemônicas com sistemas econômicos totalmente distintos.

Neste mundo polarizado pouco espaço restava para os países periféricos: um padrão monetário cuja hegemonia era do dólar e, portanto, dos Estados Unidos, se impôs e as grandes corporações norte-americanas se transnacionalizaram e começaram a investir - por meio de investimentos estrangeiros diretos (IED) - em outros países. Estas corporações estado-unidenses, por meio dos IED, impõem seus padrões produtivos aos países receptores, impondo restrições às suas soberanias e trazendo problemas de financiamento do desenvolvimento destes países periféricos “escolhidos” (FIORI, 1984).

Ao mesmo tempo, reavivam-se o plano interno, a partir de 1945, reivindicações liberais e democratizantes, que haviam se unido em uma “confederação das oposições” durante o Estado Novo. A democratização possibilitou, segundo CUNHA (1975), que viesse à tona a pressão pelo fim do sistema educacional dual, o que pode ser notado tanto pela instauração da legislação que regulamentava o ingresso de estudantes que haviam concluído o Ensino Fundamental em um ramo profissional do Ensino Médio, como pela regulamentação das condições em que os concluintes de cursos de ensino médio profissionais poderiam prestar exames de vestibular para universidades.

Segundo MARTINS (2009), entre 1947 e 1964, a taxa de matrícula no ensino médio cresceu 4,3 pontos, o que acaba por aumentar a demanda pelos níveis subsequentes do ensino. Assim, de 1945 a 1965, houve um crescimento acelerado do ensino público superior, que cresceu quase 9 vezes, conforme Tabela 4.

Tabela 4: Crescimento de matrículas no ensino público superior (1945-1965)

Data	1945	1965
No. de matrículas no ensino superior público	21.000	182.000

Fonte: MARTINS (2009), elaboração própria

É importante ressaltar que nesta época o ensino superior privado se organizava de maneira semelhante ao ensino público, de modo que MARTINS (2009) afirma que não seria incorreto dizer que primeiro possuía, neste momento, um caráter semi-estatal. O fato de as universidades católicas

dependerem na época de financiamento público para sua sobrevivência ilustra esta questão. Também deve-se enfatizar que houve, ainda segundo o autor, um processo de federalização de instituições estaduais e privadas (por meio de negociações com seus mantenedores), incorporadas às recém criadas universidades federais.

Segundo LEHER (2010), depois da crise e 1929 e, sobretudo, das duas guerras mundiais, as elites locais tiveram que reavaliar a função das universidades em seu projeto de nacional, fortalecendo-as por meio da criação de órgãos de fomento e da fundação de novas universidades públicas. Assim, de 1933 a 1965, aumenta significativamente o número de matrículas no ensino superior brasileiro, sobretudo nas universidades públicas (situação que se inverterá no início da década de 1970). De 1945 até 1960 as matrículas em instituições públicas aumenta quase três vezes, e triplica novamente em apenas cinco anos (de 1960 a 1965). Já as matrículas em instituições privadas duplicam de 1945 a 1960 e se multiplicam por 3,4 em 5 anos (de 1960 a 1965).

Tabela 5 – Evolução das Matrículas no ensino superior por dependência administrativa, 1933-1965

Ano	setor publico	%	setor privado	%
1933	18.986	56%	14.737	44%
1945	21.307	52%	19.968	48%
1960	59.624	59%	42.067	41%
1965	182.696	56%	142.386	44%

Fonte: Durham (2005) e MEC/ Censo e Sinopses do ES, apud CASTRO (2006).
Elaboração própria.

O fim do Estado Novo culminou na adoção de uma nova Constituição de caráter mais liberal e democrático. No campo educacional, voltou a constar o preceito de que a educação é direito de todos (que havia sido retirado na CF de 1937), e ficou determinada a obrigatoriedade de se cumprir o ensino primário, além de ter sido considerada competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

O processo de redemocratização que sucedeu ao desmantelamento do Estado Novo abriu espaço para o aprofundamento das bases do nacional-desenvolvimentismo, cuja ideologia enfatizava o desenvolvimento industrial e o planejamento; o recurso ao capital estrangeiro (submetido ao controle e interesses nacionais) e a busca da racionalidade na administração pública,

associando todos esses elementos à meta maior de promover o ingresso do país na modernidade (XAVIER, 2000).

Esta modernização (conservadora) pressupunha o Estado como instrumento deliberado e efetivo do desenvolvimento econômico por meio do qual se elevaria o padrão de vida da população do país, via elevação do nível de emprego e da produtividade, o que por sua vez, implicava a necessidade de ampliação do sistema de ensino público.

Neste contexto desenvolvimentista, a vertente crítica e anti-imperialista (que tanta importância teve anos mais tarde nas lutas por uma reforma universitária nos países latino-americanos) não chegou a ter força política suficiente para interferir nas universidades no momento em que as elites locais passam a disputar seu caráter e natureza. Esta vertente, portanto, não chegou a ocupar lugar proeminente na definição das políticas universitárias, lideradas pelos nacional-desenvolvimentistas (LEHER, 2010), o que pode, inclusive, guardar relação com o fato de terem sido plantadas, neste momento, as sementes de um processo de expansão do ensino superior puxado pelas instituições privadas.

A necessidade de ampliação da oferta do sistema público de ensino como pré-requisito para o desenvolvimento do país e a necessidade de mudança da legislação educacional, no sentido de sua adequação ao retorno da democracia, trouxeram para a agenda o debate em torno da escola pública e da aprovação de uma nova lei de diretrizes e bases da educação (XAVIER, 2000).

Sendo assim, em 1946, o Ministro Clemente Mariani, instaurou uma comissão, composta de três subcomissões - uma para cada nível de ensino -, com o objetivo de elaborar um anteprojeto de reforma geral da educação nacional. No final de 1948 o anteprojeto chegou à Câmara Federal, abrindo espaço para uma disputa ideológica em torno das propostas nele contidas. Quando foi apresentado o terceiro substitutivo (do deputado Carlos Lacerda), as discussões passaram a girar em torno da questão da responsabilidade do Estado em relação à educação e da participação das instituições privadas de ensino.

A queda do Estado Novo e o processo de democratização que a ele sucede, por um lado abalaram o equilíbrio de forças entre Igreja e Estado, por outro colocaram à margem da burocracia estatal algumas lideranças do movimento escolanovista. A partir desta configuração, o debate sobre a nova lei de diretrizes e bases da educação nacional, prevista na recém elaborada Constituição (1946), trouxe à tona novamente o debate ensino público x privado, agora retomado, de um lado

pelas mãos da Igreja e dos empresários das escolas particulares, e de outro, por alguns remanescentes da Escola Nova (XAVIER, 2000).

Ainda segundo a autora, o discurso modernizador da época, alinhado ao nacional-desenvolvimentismo, se fez sentir nas promessas de descentralização administrativa do ensino, de mobilização de recursos financeiros com vistas a obter melhores resultados, de continuidade e integração do sistema educacional com a escola primária obrigatória, ensino médio variado, mas equivalente e o ensino superior seletivo, mas variado.

Assim, segundo XAVIER (2000, p.53)

“A ideia que circulava tanto nos meios intelectuais quanto governistas em relação ao papel da educação no projeto político-pedagógico do Estado destacava tanto a dimensão política da educação, por sua função democratizadora, quanto a dimensão econômica de aumento de produtividade, do emprego e de progresso material”.

Este aumento de produtividade fazia parte da política de desenvolvimento industrial, que já estava em pauta desde o final dos anos 1940, mas ganha corpo no segundo governo Vargas (1951-54), quando este lança a política de captação de recursos externos para implantação de indústrias de base no país.

Apesar desta mobilização em torno da democratização, que renovou as expectativas de modernização do país, associada à meta de desenvolvimento econômico autônomo e, por meio deste, a elevação do padrão de vida da população, ainda persistem nas políticas educacionais a longo prazo da década de 1950 as características do Estado Novo.

O governo Juscelino Kubitschek (JK) - 1956-1961 - inaugurou uma fase de relativa estabilidade em comparação aos dez anos anteriores, marcados por golpes e regimes de exceção. O entendimento na época era o de que a condição de subdesenvolvimento do país (assim como outros países da América Latina) era um estágio e, portanto, os esforços deveriam concentrar-se em superar esta etapa, concretizados no Plano de Metas. Foi feita, portanto, uma opção pelo planejamento da mudança estrutural.

Este novo elemento exigia a adoção de um modelo de gestão racional, que foi associado à criação de órgãos federais de assessoria técnico-científica formado pelo critério de meritocracia e

competência técnica e não mais por parâmetros políticos (o que aconteceu somente na administração paralela). Para XAVIER (2000), esta fórmula, por um lado, agilizou a administração, por meio de sua via paralela, por outro, levou a administração direta ao descaso, impactando negativamente nas políticas sociais, que permaneceram sob o controle dos políticos tradicionais.

Segundo a autora, JK assegurou, desta forma, agilidade administrativa e, ao mesmo tempo, a manutenção da paz no Congresso (já que a administração direta permaneceu sob o mesmo pacto anterior). Esta “conciliação”, entretanto, possuía seus limites, uma vez que foi minando a organização das forças políticas no Congresso.

Embora o discurso da ideologia desenvolvimentista enfatizasse o problema da justiça social e da construção de uma sociedade democrática, este período foi marcado por crescente desigualdade social. Além disso, o governo JK caracterizou-se pela ausência de um conjunto de políticas voltadas para as áreas sociais (saúde, educação, habitação, saneamento).

Apesar de o governo ter aumentado progressivamente as verbas orçamentárias para o MEC, o Plano de Metas não tratou a educação detalhadamente, restringindo-a a apenas uma meta (“intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento”), alocando a prioridade para a área técnica, de acordo com as necessidades da política econômica (XAVIER, 2000). Este movimento de priorização do desenvolvimento da ciência tecnicista no governo JK foi ao encontro das diretrizes educacionais de organismos internacionais (como UNESCO) e de programas de cooperação com outros países.

O Plano de Metas de JK, visto como instrumento para a superação da crise de crescimento, desenvolveu uma política de planejamento setorial na qual foram destacadas como estratégicas as seguintes áreas: transporte, alimentação, energia, indústria de base e educação. No que diz respeito ao planejamento da educação, segundo XAVIER (2000), o planejamento foi justificado pela visão de que no futuro haveria falta de pessoal técnico a ser demandado pelo desenvolvimento das atividades produtivas no quinquênio previsto no Plano.

Deste modo, em 1958, no auge da Guerra Fria, foi lançada a OPA (Operação Pan-Americana), uma parceria entre o governo JK e os EUA, que previa recursos significativos para o desenvolvimento econômico. Entre os vários itens de planificação e estabilização econômica, constava uma campanha contra o analfabetismo (que na época era de 50%), visto como obstáculo à vocação nacional do país ao desenvolvimento.

Tabela 6: Evolução da Taxa de Analfabetismo na população de 15 anos ou mais (1900-1960)

Data	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960
Taxa de analfabetismo	65%	68%	70%	64%	57%	50%	40%

Fonte: Creso Franco, 2005 apud CASTRO (2006). Elaboração própria.

Portanto, durante os anos 1950 destacavam-se, no debate educacional, cada vez mais as relações entre educação e desenvolvimento, a partir de uma abordagem cuja ênfase era colocada nos aspectos cognitivos exigidos pelo processo de industrialização. Ao mesmo tempo, segundo GOUVEIA (1985, apud XAVIER, 2000) outros aspectos do processo educativo, como formação de valores compatíveis com as transformações da ordem e democratização da sociedade brasileira, também entravam em cena. Por isso, julgava-se necessário diminuir os índices de analfabetismo, ampliar o acesso à escola e reorganizar o sistema de ensino.

Segundo Anísio Teixeira, os problemas da educação escolar estariam, naquele momento, vinculados à profunda alteração provocada pela racionalização implantada por um espírito formal e burocrático incapaz de distinguir os serviços meios – fiscalização e controle – dos serviços fins - relacionados à condução de atividades próprias e autônomas como os de educação (XAVIER, 2000). TRIGUEIRO (1972) faz uma análise semelhante mais de vinte anos depois.

Diante deste quadro, os defensores escola pública elaboram, em 1959, um outro manifesto escrito, sob a liderança do Professor Florestan Fernandes, e redigido por Fernando de Azevedo chamado “Mais uma vez convocados”⁶⁹ (em alusão ao manifesto de 1932)⁷⁰.

Em resposta ao manifesto de 1959 da Escola Nova, os privatistas fizeram uma “Campanha de Defesa da Liberdade do Ensino”, que significava liberdade para ampliação de mercado e lucratividade. O grupo privatista era basicamente composto pela Igreja católica, que pretendia

⁶⁹ Segundo Bomeny (2011), “resgatando o ideário liberal definido no "Manifesto dos Pioneiros", o "Mais uma vez convocados" se posicionava contra o discurso da Igreja Católica sobre a "liberdade de ensino", discurso esse que se transformou em plataforma política do deputado Carlos Lacerda, para defender a atuação da rede privada de ensino na oferta da educação básica. O manifesto prossegue reafirmando a educação como bem público e dever do Estado. Nele reaparece a proposta dos pioneiros da educação nova, de uma escola pública, laica, obrigatória e gratuita”. Para ler um trecho bastante ilustrativo do manifesto, ver <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/ManifestoMaisUmaVez>>.

⁷⁰ Este manifesto teve apoio de um grupo bastante heterogêneo composto por “(...) educadores e intelectuais liberais, liberais-progressistas, socialistas, comunistas, nacionalistas deram sustentação ao documento. Personalidades de esquerda como Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodré, Florestan Fernandes, mesclaram-se como os liberais Almeida Júnior, Miguel Reale e outros” (AMADOR, s/d, p.5).

manter sua hegemonia do ensino privado e por aqueles setores defensores da privatização também em outras áreas como a economia.

Entre os defensores da descentralização estavam alas bem distintas como educadores progressistas que haviam sido contrários ao autoritarismo do Estado Novo e acreditavam que as diferenças regionais seriam contempladas com a descentralização, e aqueles ligados à Igreja – hegemônica no ensino privado - e às oligarquias, que enxergavam na descentralização uma maneira de manter sua influência. Já os educadores ligados à defesa da escola pública encaravam, de maneira geral, a descentralização como um caminho para a privatização e por esta razão eram contra. Deste modo, a questão vivia um impasse que levou ao arquivamento da discussão.

É nesta conjuntura de efervescência política e de transformações na economia, com novos atores sociais, que será elaborada a primeira Lei de Diretrizes e Bases para a educação brasileira. Depois de treze anos de discussões polarizadas, foi promulgada a Lei 4.024, em dezembro de 1961.

O fato de não ter havido unidade no movimento dos defensores da escola pública - ilustrado pelo apoio ao manifesto de 1959 tanto de personalidades de esquerda como liberais - contribuiu novamente para uma aparente “conciliação” das forças conservadoras e liberais. Deste modo, “o texto convertido em lei representou, aparentemente, uma ‘solução de compromisso’ entre as principais correntes em disputa. Prevaleceu, portanto, novamente a estratégia da conciliação” (AMADOR, s/d, p.6) .

Esta tendência de conciliação na LDB de 1961 se assemelha à dimensão econômico-política na qual, como visto no capítulo 2, não houve na época, um projeto hegemônico de desenvolvimento, mas sim sobreposição de interesses e projetos, muitas vezes contraditórios.

SAVIANI (1996, apud AMADOR, s/d) defende que esta “conciliação” pode ser percebida em dois exemplos. O título “Da liberdade do ensino” (reivindicação da iniciativa privada) não constava no projeto original, foi introduzido pelo substitutivo Lacerda e mantido, embora com redação alterada, no texto da lei. O segundo exemplo, se refere ao título “Dos sistemas de Ensino”, que implicava a precedência da iniciativa do poder público, que constava do projeto original, havia sido eliminado no substitutivo Lacerda, mas mantido no texto da lei.

Embora tendencialmente “conciliador”, pode-se dizer que, ao fim e ao cabo, o projeto que prevalece na LDB é o de Carlos Lacerda. A Emenda Carlos Lacerda – ligado aos católicos - (seu terceiro substitutivo) prevalece sobre o texto das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, alterando substancialmente a pujança do projeto original. Ou seja, prevaleceram as reivindicações

da Igreja Católica e dos proprietários de estabelecimentos particulares de ensino no confronto com os que defendiam o monopólio estatal para a oferta da educação aos brasileiros. A vitória dos setores privatistas poderá ser observada, alguns anos mais tarde, por exemplo, na inversão da proporção entre matrículas do ensino superior em instituições privadas e públicas, que acontecerá em 1970 (Tabela 7).

Diante desta constatação, cento e oitenta educadores lançam um manifesto à nação, solicitando ao governo que o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional fosse rejeitado. O presidente João Goulart chegou a vetar vinte e cinco artigos, estes, entretanto, posteriormente receberam aprovação pelo Congresso.

Um ano depois foi criado o Conselho Federal de Educação, cumprindo o artigo 9º da Lei de Diretrizes e Bases, que substituiu o Conselho Nacional de Educação. São criados também os Conselhos Estaduais de Educação. Ainda em 1962 é criado o Plano Nacional de Educação e o Programa Nacional de Alfabetização, pelo Ministério da Educação e Cultura, inspirado no método Paulo Freire.

Como se viu, neste período, estabeleceu-se de fato o terreno para que a “industrialização pesada” deslanchasse no país. Esta industrialização, entretanto, possuía impactos negativos, como um novo tipo de crise econômica cíclica, típica do crescimento industrial, como se observou, mais tarde, entre 1961 e 1967. Esta crise endógena reacelerou os conflitos internos da classe dominante, disparando a inflação e abrindo caminho para um movimento sindical e popular que vinha tomando corpo desde 1953.

Os trabalhadores conseguiram se organizar nacionalmente e as forças de esquerda se descolaram da ala conservadora do bloco desenvolvimentista propondo “um projeto de democratização que, pela primeira vez, ameaçava de fato os pressupostos do grande compromisso vivido desde a Primeira Guerra” (FIORI, 1984, p.161-62). Este projeto foi sistematizado em uma série de reivindicações que colocaram as reformas estruturais em pauta. Entre 1956 e 1964, então, intensifica-se a tensão entre a possibilidade de um projeto de desenvolvimento nacional popular, expresso, de certo modo, no trabalhismo e no Partido Comunista Brasileiro, e o desenvolvimento capitalista dependente.

Quando o quadro se radicalizou, entretanto, ocorreu o que se julgava impossível na época: reaglutinaram-se as alas conservadoras, que, amedrontadas pelas reivindicações populares, conclamaram as Forças Armadas. Este bloco de poder acaba por optar por uma subordinação ao

imperialismo. Em 1964, o golpe militar aborta as iniciativas de transformação a educação brasileira, sob o pretexto de que as propostas eram "comunizantes e subversivas", não sendo possível que a LDB expressasse os anseios das reformas de base.

3.5A ditadura militar: o binômio desenvolvimento e segurança e seus desdobramentos na educação (liberação e contenção)

Furtado (1972, apud FERREIRA JR. e BITTAR, 2008) argumenta que a ditadura militar adotou uma estratégia de desenvolvimento fundamentada em três pilares complementares: a reorientação do processo de concentração da riqueza e da renda; a redução da taxa do salário real básico em relação à produtividade média do sistema; e o fomento, mediante, sobretudo de subsídios, à exportação de produtos industriais, a fim de minorar os prejuízos dos setores produtivos que sofriam uma crise de demanda.

Assim, compunham a política econômica os seguintes elementos: “arrocho salarial; concentração de riqueza; financiamento do capital por meio de subsídios, correção monetária como mecanismo de controle inflacionário;” (FERREIRA JR. e BITTAR, 2008, p.3); adoção de uma política que pretendia atrair para o território brasileiro grandes empresas multinacionais e estimular a expansão de suas filiais já instaladas no país.

Para estes autores, para compreender as reformas educacionais, que serão apresentadas a seguir, é necessário ter em mente sua fundamentação no modelo econômico que o regime militar programou. Deste modo afirmam que:

“(...) O projeto 'Brasil, país do futuro', assentado no processo de modernização autoritária das relações capitalistas de produção, repercutiu, em decorrência das demandas científicas e tecnológicas que a sociedade urbano-industrial exigia, tanto no âmbito da reforma universitária de 1968 quanto na reforma da educação básica que instituiu o sistema nacional de 1º e 2º graus, em 1971” (FERREIRA JR. e BITTAR, 2008, p.8)

Assim, a Reforma Universitária e a do Ensino Médio refletem o binômio da ditadura militar “desenvolvimento e segurança”. Sepor um lado há liberação, a fim de “qualificar mão-de-obra” para as necessidades econômicas do desenvolvimento brasileiro, por outro, ocorrem mecanismos estatais e empresariais de contenção, a fim de se evitar a existência de uma grande parcela da população altamente escolarizada e desempregada, potencialmente questionadora.

CUNHA (1975) dá como exemplo de continuidade do movimento de estamentização, congruente com a profissionalização do ensino médio, a instauração de pagamento dos ensinos médio e superior nas escolas públicas, previsto na Constituição de 1969, uma vez que nela constava apenas o 1º grau como gratuito.

Segundo o autor, a busca pelo diploma como instrumento de ascensão social sempre foi uma constante nas famílias brasileiras, mas não ocorreu sempre na mesma intensidade, variando de acordo com as mudanças na economia e nas políticas, conforme estas facilitassem ou dificultassem a realização de projetos de ascensão social por outras vias, como empreendimentos próprios - pequenas empresas, artesanatos, etc.

Assim, a intensificação do movimento, em curso desde a década de 1950, de concentração de propriedade, capital, renda e mercado, se acentua a partir de 1964, devido à política econômica adotada. Como consequência, houve muitas falências de pequenas empresas, sobretudo com a recessão do início do ano, ficando, portanto, dificultadas as possibilidades de ascensão por esta via. Este fato acabou por aumentar a demanda por ensino superior, tornando o número de vagas insuficientes. A discrepância entre número de inscritos e de vagas, e suas consequências como falta de professores e infraestrutura física, além de menor número de aulas, fez com que a própria política educacional começasse a ser questionada (CUNHA, 1975, MARTINS, 2009).

Diante desta situação coloca-se a oportuna pergunta de CUNHA (1975): se o discurso dos tecnocratas era (e ainda o é) de que um dos maiores gargalos do Brasil é a falta de recursos humanos qualificados, sobretudo, de nível superior, por que não foi aumentada a oferta de vagas nas universidades?

Em primeiro lugar, o comprimido orçamento para educação e a oferta, na época bastante inelástica, de vagas privadas no ensino superior faziam com que o aumento de vagas no ensino superior implicasse um crescimento significativo de gastos públicos, que por sua vez significaria uma diminuição dos gastos com ensino básico.

Em segundo lugar, o aumento da oferta de vagas públicas de ensino superior em curto período significaria o crescimento de pessoas demandando por empregos, reivindicação considerada de mais difícil gestão que a demanda por vagas universitárias. Além disso, uma vez que estes profissionais não seriam facilmente empregados no setor privado, caberia mais uma vez ao Estado criar oportunidades para eles, pressionando novamente seus gastos.

Estes dois problemas colocados acima têm como raiz, segundo CUNHA (1975), o papel do Estado como agente de acumulação e concentração de capital - ainda mais acentuado na fase em que a economia brasileira entrava - garantindo, facilitando e subsidiando a manutenção e elevação das taxas de lucro. Ou seja, o aumento dos gastos do Estado para o cumprimento das demandas das classes médias significaria uma diminuição do esforço do Estado em garantir, facilitar e subsidiar a expansão das empresas privadas na manutenção e elevação das taxas de lucro.

Deste modo, as mudanças na direção de uma nova política educacional no período de 1968 a 1971, analisadas a seguir, devem ser compreendidas neste contexto de manutenção do papel do Estado como concentrador de renda e não o contrário.

• **A reforma universitária de 1968:**

Segundo MARTINS (2009), os primeiros anos da década de 1960 foram marcados por um intenso movimento em torno da reforma do sistema universitário, que compreendia docentes, pesquisadores e o movimento estudantil, que desejavam transformar a universidade brasileira em um lugar de produção de conhecimento científico. As principais críticas, ainda segundo o autor, eram o caráter elitista da universidade e o regime de cátedra vitalícia. E as reivindicações abarcavam o concurso público para professores e funcionários, a atualização dos currículos e a ampliação da participação dos estudantes nos órgãos decisórios da universidade. Entretanto, com o golpe e as medidas repressivas, as reivindicações destes setores foram caladas.

Assim, CUNHA (1975) defende que o decreto-lei 477/69 deve ser entendido como um desdobramento do Ato Institucional nº 5, uma vez que dava às autoridades universitárias e ao MEC o poder de desligar professores e alunos considerados subversivos. Eliminava-se, assim, qualquer manifestação de descontentamento das classes médias em relação às dificuldades de ascender socialmente via ingresso e diploma de ensino superior. Também compuseram o pacote repressivo a extinção da União Nacional dos Estudantes (UNE) e a limitação da existência de organizações estudantis em cada universidade.

Segundo LEHER (2010), a política universitária da ditadura vivenciava um paradoxo, no sentido de que almejava o desenvolvimento e expansão da pós graduação e pesquisa, entendidas em sua articulação com o “projeto modernizador”, ao mesmo tempo em que havia consciência, por parte dos formuladores de políticas, de que esta expansão acabava por propiciar o aumento do número de pessoas críticas à modernização conservadora empreendida pela ditadura empresarial-militar.

Por isso, segundo o autor, iniciou-se uma política de perseguições e terror nas universidades, sendo válido indagar-se sobre a possibilidade de desenvolvimento de um ambiente estimulador à pesquisa, sob esta atmosfera de terror. Algumas áreas estratégicas, como a física por exemplo, foram quase totalmente desarticuladas devido ao afastamento de grandes profissionais do campo⁷¹.

Ainda depois do golpe, a insatisfação por parte de professores e alunos continuava nas universidades. Esta insatisfação, somou-se ao elevado número de excedentes (alunos aprovados no vestibular para universidades públicas, mas que não eram absorvidos por falta de vagas), aumentando a pressão por uma reforma no ensino superior.

Diante deste quadro, o MEC instaurou em 1968 um Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) formado para estudar as medidas a serem tomadas pelo Estado diante do que foi chamado de “crise universitária”. O relatório elaborado pelo grupo vai ao encontro do convênio MEC-USAID para o ensino superior e está relacionado a várias outras medidas de política educacional, como a profissionalização do ensino médio em 1971 (cujas raízes remontam às décadas de 1930/40).

Este relatório apresentava, de maneira sintética, o seguinte raciocínio: a expansão do ensino superior é desejável, mas não pode prejudicar o cumprimento de demandas de níveis de escolaridade de camadas sociais inferiores, uma vez que estes são prioritários. Logo, a solução seria sua expansão com o mínimo de custo. A partir desta diretriz, foram tomadas as seguintes medidas.

Instituiu-se a departamentalização. Em vez de ser organizada por faculdade, a universidade passava, a partir de então, a se organizar por departamentos, deste modo, evitava-se a duplicidade de disciplinas e agrupavam-se em um mesmo departamento as disciplinas afins, de modo que alunos de diferentes cursos teriam determinadas disciplinas juntos, diminuindo os custos.

Também instaurou-se a matrícula por disciplina ou regime de créditos. O aluno não mais se matriculava em um bloco de disciplinas, mas sim em cada disciplina individualmente, de acordo com seus interesses (disciplinas eletivas) e os requisitos da faculdade (disciplinas obrigatórias). Como as disciplinas obrigatórias de uma faculdade podem ser (e muitas vezes são) as eletivas de outra, esta medida foi mais um instrumento de redução de custos.

⁷¹ A solução encontrada pelo governo ditatorial foi a privação da autonomia financeira da universidade, deslocando todo o aparato de Ciência e Tecnologia para o Ministério do Planejamento (órgão protagonista do processo de modernização conservadora) e fazendo com que os recursos passassem a ser liberados por meio de editais que expressavam as prioridades do regime (LEHER, 2010).

Outra “inovação” consistiu na implementação do curso básico, com exame de vestibular por grandes áreas. Deste modo, aproveitava-se a “capacidade ociosa” de cursos pouco procurados. Todos os alunos ingressantes cursavam um ano básico depois do qual eram alocados nas carreiras de acordo com seu interesse, disponibilidade de vagas e notas (o que acaba por representar um novo vestibular).

A unificação do vestibular por região segue a mesma lógica da ocupação da capacidade ociosa de algumas carreiras, aplicada à universidades menos procuradas, principalmente pelo custo de deslocamento para realização das provas de ingresso e pelo custo de sobreposição de diversas taxas de matrículas.

Além disso, instaurou-se o ingresso por classificação. Anteriormente, para ser aprovado, o aluno precisava tirar uma nota mínima, embora para entrar sua nota tivesse que estar entre as mais altas, o que às vezes permitia a entrada dos alunos aprovados, embora com notas mais baixas, por meio do recurso à Justiça. Com este novo elemento, não havia mais alunos aprovados e não ingressantes, agora só eram aprovados os que tiravam as melhores notas, “deslegitimando” a pressão dos aprovados, mas não ingressantes.

Por fim, criou-se a fragmentação do grau acadêmico de graduação. Foram inventados cursos de menor duração (com menos de quatro anos), a fim de garantir que mais pessoas se formassem com menor custo (já que o aluno permanece menos tempo na universidade).

Como se nota, estas medidas, permitiram uma expansão do atendimento das faculdades sem pressão nos custos. Além disso, embora a reforma da pós-graduação (lei 5540 de 1968) visasse, segundo o discurso vigente na época, a formação de professores para a graduação em expansão, a formação de quadros altamente qualificados para o trabalho em empresas públicas e privadas e o estímulo à pesquisa que servissem ao desenvolvimento do país, CUNHA (1975) afirma que o objetivo velado de tal medida era criar uma nova forma discriminatória: o diploma na pós graduação assegurava a escassez e, portanto, o maior valor do aluno.

Assim, a reforma, por um lado, modernizou grande parte das instituições de ensino superior federais, estaduais e confessionais, na medida em que estas passaram a articular progressivamente ensino, pesquisa e extensão, atividades até então raramente conectadas; aboliram a cátedra vitalícia, instaurando o ingresso de professores por meio de concursos públicos, institucionalizaram a carreira acadêmica, colocando a titulação como requisito de ingresso e progressão docente. Por outro, criou condições para o surgimento de um ensino privado “voltado para a mera transmissão de

conhecimentos de cunho marcadamente profissionalizante e distanciados da atividade de pesquisa, que pouco contribuem com a formação de um horizonte intelectual crítico para a análise da sociedade brasileira e das transformações de nossa época” (FERNANDES, 1975, apud MARTINS, 2009).

Este novo padrão de ensino privado criado após a Reforma de 1968, difere-se substancialmente do anterior, na medida em que as universidades confessionais passam a ser substituídas por empresas educacionais voltadas unicamente para obtenção de lucro por meio do rápido atendimento da crescente demanda educacional (MARTINS, 2009). Assim, segundo o autor, este novo padrão, ao transformar os estudantes em consumidores educacionais, subverteu a concepção na qual o ensino superior deveria articular-se com a pesquisa e a extensão, desfrutar de autonomia acadêmica docente e comprometer-se com o interesse público.

Na reforma da pós graduação, a educação foi identificada como uma mercadoria, cujo único objetivo é proporcionar a um seletivo grupo de alunos – em detrimento da maioria - uma vantagem competitiva na luta por posições sociais, o que vai exatamente na direção contrária dos princípios de igualdade democrática, uma vez que a escolaridade se constituiu como uma forma de distinção social⁷².

É inegável que neste período da história brasileira tenha ocorrido uma significativa expansão, inclusive sem precedentes, das atividades de pesquisa articuladas com a pós-graduação e com linhas de pesquisa preconizadas pelos órgãos de fomento (LEHER, 2010). Também não se pode negar que o ensino público cresceu, conforme a Tabela 8 adiante.

Esta expansão, entretanto, foi bem mais expressiva no ensino superior privado. Isso porque o aumento pouco expressivo de vagas no ensino público não foi suficiente para atender à crescente demanda por ensino superior, abrindo caminho para o setor privado, segundo MARTINS (2009). Também contribuíram para tal situação dois elementos apontados pelo autor: o discurso oficial de

⁷²LABAREE (2007, apud PARENTE, 2009) defende que os propósitos políticos de um país se traduzem em três diferentes objetivos educacionais, sendo que o peso de cada um deles significa necessariamente um peso menor dado aos demais (ou até sua própria anulação). O primeiro deles seria o de igualdade democrática que expressa a ideia de que uma sociedade democrática não pode prosperar a não ser que prepare **todos** os jovens com o mesmo cuidado para exercerem bem suas responsabilidades como **cidadãos**, que nos remete aos princípios de universalidade, integralidade e igualdade. O segundo consistiria na eficiência social, que pressupõe que o **sucesso econômico do país** depende da capacidade de preparação dos jovens para exercerem uma profissão de maneira eficiente. E por fim, estaria o objetivo de mobilidade social: identifica a educação como uma mercadoria, cujo único objetivo é proporcionar a um seletivo grupo de alunos – em detrimento da maioria - uma **vantagem competitiva** na luta por posições sociais, o que vai exatamente na direção contrária aos princípios que guiam o primeiro objetivo. Neste sentido, a escolaridade é uma forma de **distinção social** e alguns governos chegaram, inclusive, a criar barreiras para impedir o aumento “descontrolado” das oportunidades escolares.

escassez de recursos financeiros, evocando a complementaridade com o ensino privado e o novo papel do Conselho Federal de Educação, que a partir da LDB de 1961 passa a deliberar sobre abertura e funcionamento de instituições de ensino superior⁷³.

Tabela 7 – Crescimento no número de matrículas no ensino superior privado (1976 – 1980)

Data	1967	1980
Número de matrículas	88.000	500.000
Crescimento	453%	

Fonte: MARTINS (2009), elaboração própria.

Assim, em 1960, as instituições públicas ainda eram responsáveis pela maior parte das matrículas, enquanto no governo Geisel (1974-1979) as matrículas em instituições privadas já eram maiores que em públicas, conforme se depreende da Tabela 8. Note-se que enquanto o setor público cresceu 2,3 vezes, o privado mais que quadruplicou.

Tabela 8 - Evolução da proporção de matrículas em instituições de ensino superior públicas e privadas (1933-1980)

Ano	setor publico	%	setor privado	%
1933	18.986	56%	14.737	44%
1945	21.307	52%	19.968	48%
1960	59.624	59%	42.067	41%
1965	182.696	56%	142.386	44%
1970	210.613	50%	214.865	50%
1980	492.232	36%	885.054	64%

Fonte: MEC/Inep “Evolução 1980-1998”, apud CASTRO (2006).
Elaboração própria.

É válido ressaltar que a expansão do ensino privado se deu, em sua maior parte, nas instituições privadas com fins lucrativos, uma vez que as universidades católicas não entraram neste movimento.

⁷³ Segundo MARTINS (2009), o Conselho era composto majoritariamente por pessoas ligadas ao ensino privado e entre 1968 e 1972 aceitou 759 dos 938 pedidos de abertura de cursos, sendo a grande maioria de instituições privadas não confessionais cuja sede de lucro estava comprimida desde o final dos anos 1960 quando houve expansão do ensino público e, portanto, diminuída demanda pelo privado.

Outro fato marcante é a “divisão de trabalho” efetuada pela ditadura: a pesquisa e pós-graduação se concentravam nas instituições públicas enquanto o aumento de matrículas se dava em instituições privadas não universitárias (sem pesquisa institucionalizada).

Para MARTINS (2009) o discurso oficial que embasou a Reforma de 1968 de “escassez de recursos não impediu que o governo militar criasse um eficiente sistema de fomento para a sua política de desenvolvimento técnico-científico, visando a formação de recursos humanos altamente qualificados” (p.21), por meio de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e FINEP e, sobretudo dos editais que direcionavam os temas das pesquisas.

- **A reforma do ensino médio no sentido de sua profissionalização:**

Os relatores do GTRU argumentavam que a procura pelo ensino superior era devida ao conteúdo de caráter geralista do ensino médio, o que obrigava os estudantes que saíam deste nível de ensino a procurar uma habilitação profissional no ensino superior. Como “solução” para esta questão - de demanda maior que a oferta de vagas nas universidades -, o Relatório do GTRU recomendou a reforma do ensino médio no sentido de sua profissionalização. Deste modo, se os alunos saíssem do ensino médio com conteúdo profissional, a demanda pelo ensino superior público diminuiria, uma vez que muitos, já satisfeitos, não seguiriam rumo ao ensino superior e tantos outros poderiam, já trabalhando, pagá-lo no setor privado. Esta reforma, portanto, teve um caráter que CUNHA (1975) chama de contenedor, no sentido de que objetiva conter a demanda pelo ensino superior.

É importante notar que embora existissem esboços de mecanismos de ajustamento entre escolas técnicas e vestibular em escolas privadas, nas públicas ele não acontecia na época, os diplomas de escolas técnicas não permitiam ao estudante prestar o vestibular para escolas públicas de nível superior. Para CUNHA (1975) reedita-se o esquema de ensino dual, agora de forma disfarçada.

Espera-se que tenha ficado claro que estas duas reformas – do ensino superior e do médio – se deram de maneira a garantir ao Estado a realização de sua política econômica centralizadora de capital. CUNHA (1975) resume este período da seguinte forma: durante o Estado Novo, o sistema dual era explícito e a estamentização se dava conforme as classes sociais. Nos vinte anos entre o fim do Estado Novo e o golpe de 1964, o movimento de democratização “puxou” um processo de expansão do sistema do ensino e de diminuição das barreiras internas, tornando o sistema educacional como mecanismo de contenção ineficaz, o que deu origem aos novos mecanismos de

contenção recém explicados. Existiram também outros mecanismos de discriminação em outras dimensões, como as justificativas “pedagógicas” do ensino básico ou a justificativa da “evidência” da falta de técnicos no mundo do trabalho.

Além dos mecanismos governamentais de contenção recém analisados, existiram também os empresariais, via, sobretudo, seleção e treinamento. CUNHA (1975) ilustra esta questão por meio do caso emblemático de uma empresa que em vez de contratar técnicos formados pelo ensino médio profissionalizante de grandes cidades, preferiu contratar recém formados do ensino fundamental de cidades pequenas do interior e treiná-los por um ano.

Baseando-se nos estudos de Zaia Brandão, o autor defende que esta escolha fundou-se em um cálculo econômico que teria sido o seguinte: os formados no ensino médio técnico tendem a continuar seus estudos no ensino superior e, diante da impossibilidade de ascensão profissional dentro da própria empresa, eles buscariam outras empresas para se colocarem em vagas para profissionais com ensino superior. Deste modo, o *turn-over* seria muito grande e os custos de retreinamento seriam muito altos. Já os alunos recém saídos do ensino fundamental de cidades pequenas do interior não teriam a ambição nem de cursar o ensino superior nem de ascender na empresa, ficando mais facilmente conformados diante de sua posição nela.

Outro elemento importante, ainda que não tratado pelo autor, é o fato de que este processo de treinamento dado ao trabalhador dentro da empresa tem um efeito psicológico relevante no sentido de que o funcionário tende a se sentir agradecido à empresa e muitas vezes até dependente, o que diminui a probabilidade que ela saia. Quando o trabalhador já chega na empresa “qualificado”, a chance de ele associar suas conquistas e posição à empresa é menor.

Assim, parece haver uma contradição visível entre a prática de recrutamento empresarial e a política educacional da época, uma vez que esta atribui à escola de ensino médio o papel de formar profissionais enquanto a prática empresarial atribui este papel a si. Outro aspecto desta contradição parece estar entre o discurso embutido na política governamental que coloca a escola como o lugar por definição de alocação dos indivíduos na escala social e a chance objetiva de isso acontecer, como mostra a prática empresarial. Esta contradição, entretanto, conforme aponta CUNHA (1975), é apenas aparente, dado que ambas objetivam a contenção do ensino e a promoção da estamentização.

Espera-se ter deixado claro que a política educacional da época teve como objetivo a contenção, embora de maneira dissimulada. A reforma universitária, com o objetivo de aumentar as

matrículas sem aumento de gastos proporcionais e de forma controlada, pretendia evitar o aumento do número de desempregados com alta escolaridade. MARTINS (2009) afirma que “a motivação subjacente a este modelo [da universidade pública decorrente da reforma universitária de 1968] era preservar as universidades federais de um eventual processo de massificação”(p.22). Em paralelo a esta reforma, realizou-se uma no ensino médio a fim de torná-lo profissionalizante, o que diminuiria as demandas por ensino superior.

O resultado destas duas reformas foi o aprofundamento da estamentização, já iniciada no Estado Novo, aumentando a distância entre escolas públicas, cujo conteúdo do ensino era mais restrito, e privadas, de conteúdo mais geral e, portanto, melhor preparadas para o exame de vestibular. Entretanto, mesmo com estas medidas, o ensino superior se expandiu, foi criada, então, a pós-graduação, a fim de reestabelecer-se a diferenciação entre alunos.

Deste modo, FERREIRA JR. e BITTAR (2008) afirmam que as reformas educacionais – a da universidade de 1968, e aquela que estabeleceu o sistema nacional de 1º e 2º graus, em 1971 - tinham como objetivo o estabelecimento de uma ligação orgânica entre o aumento da eficiência produtiva do trabalho e a modernização conservadora das relações capitalistas de produção, ligadas à industrialização. A educação no regime militar foi concebida como um instrumento a serviço da racionalidade tecnocrática, com o objetivo de se viabilizar o slogan “Brasil Grande Potência”.

Para estes autores o modelo econômico executado pela ditadura militar era regido por um movimento pendular. “Em um dos seus pólos estaria o projeto de criar um capitalismo nacional, ao passo que no outro estaria o projeto de desenvolver um sistema capitalista associado (...), sob a égide dos Estados Unidos”⁷⁴. A coabitação dessas duas lógicas econômicas atravessou todo o período do regime militar.

Apesar deste movimento pendular, ao fim e ao cabo, o golpe militar e a ditadura que se sucedeu não representaram uma ruptura da tradição brasileira de elites associadas aos interesses internacionais, ela apenas estava agora vestida de um sentido de desenvolvimento que dependeria de um projeto de industrialização integral com amplo apoio do Estado. Deste modo, depois de passados dez anos de experiência ditatorial, ficou claro o limite do nacionalismo em um projeto de industrialização que contava com capital nacional mas, sobretudo, internacional. A partir da metade

⁷⁴IANNI, 1979, p. 288-289 apud FERREIRA JR. e BITTAR, 2008, p.6.

da década de 1970, torna-se hegemônica a vertente favorável à internacionalização subordinada ou capitalismo dependente associado⁷⁵.

O instrumento para colocar a política econômica da ditadura em prática era a tecnocracia. No campo educacional, os tecnocratas defendiam a “aplicação da 'teoria do capital humano' como fundamentação teórico-metodológica instrumental para o aumento da produtividade econômica da sociedade” (FERREIRA JR. e BITTAR, 2008, p.11). Esta teoria, na medida em que atribuiu à educação a capacidade de aumentar a produtividade econômica, estabelece uma relação direta entre ambas e propugna uma educação condicionada pela lógica que determinava o crescimento econômico da sociedade capitalista brasileira.

Para isso, era necessário que o Estado planejasse a educação de acordo com os interesses socioeconômicos do mercado capitalista de caráter dual. Assim, em paralelo às medidas anteriormente estudadas no ensino médio e superior, ocorrem ações que apontam para uma maior liberação, associada a alguns (como OLIVEIRA, 2007, sobretudo a uma demanda popular por expansão do sistema escolar diante da ausência de escola): obrigatoriedade de oito anos de ensino (em vez de quatro como antes); ampla campanha de alfabetização (MOBRAL) e cursos supletivos via rádio e televisão.

De acordo com os anuários do IBGE (apud OLIVEIRA, 2007), entre 1965 e 1985, a matrícula no ensino fundamental cresceu 113,8% (aproximadamente 3,9% ao ano) e o analfabetismo também caiu, conforme Tabela 9.

⁷⁵ Esta expressão foi cunhada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto e baseou-se em uma revisão das teorias de dependência desenvolvidas até então. A inovação da teoria de Cardoso e Faletto consistia na negação de que a dinâmica das sociedades subdesenvolvidas eram inteiramente determinadas de fatores externos. Para os autores, os elementos estruturais do sistema capitalista deveriam ser considerados em conjunto com a atuação de grupos sociais dos países subdesenvolvidos. “Em termos sintéticos, o tipo de vinculação estabelecido entre as economias nacionais e o mercado mundial afetaria diretamente as alianças estabelecidas entre os grupos sociais internos e destes com grupos externos. (...) Dessa forma, seria apenas através da organização das relações político-sociais dos grupos internos, e da articulação destes à dinâmica dos centros hegemônicos, que poderia-se produzir políticas que efetivamente se aproveitassem das novas oportunidades de desenvolvimento econômico. Tais oportunidades se dariam através da conjugação entre capital nacional privado, capital internacional e Estado, sendo que a conjugação desses daria à economia latino-americana uma tal margem de internacionalização que a colocaria nos rumos certos do desenvolvimento. Por isso o desenvolvimento não poderia se dar apenas através da industrialização, mas deveria ter um caráter industrializante associado. Nesse processo, a burguesia nacional assumia seu papel subordinado, ao transferir para o capital externo os setores estratégicos da economia, ficando sob seu controle os setores mais subordinados, a saber, os produtores de bens primários e de consumo não-duráveis” (Duarte e Gracioli, s/d, p.3-6).

Tabela 9 – Evolução da taxa de analfabetismo (1920 -1990)

Data	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
Taxa de analfabetismo	70%	64%	57%	50%	40%	33%	25%	19%

Fonte: CASTRO (2006). Elaboração própria

É importante ressaltar, entretanto, que estes programas não alteram o caráter estamentizador da educação no período, uma vez que ao se ampliar o acesso, viabiliza-se uma “outra exclusão, a que se reproduz no interior do sistema escolar. Passávamos da exclusão da escola para exclusão na escola” (OLIVEIRA, 2007, p.671), uma vez que os alunos ingressavam no sistema de ensino, mas “não concluíam qualquer etapa do seu processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações seguidas de abandono” (idem, p.671). Note na Tabela 10 que este processo torna-se nítido quando comparado à porcentagem de pessoas no primeiro e no segundo ciclo do ensino fundamental.

Tabela 10 – Evolução da regularização do fluxo no ensino fundamental (1975-1985)

Ano	Total	1ª a 4ª série	%	5ª a 8ª série	%
1975	19.549.249	13.924.849	71,2	5.624.400	28,8
1980	22.598.254	16.089.731	71,2	6.508.523	28,8
1985	24.769.359	17.347.314	70,0	7.422.045	30,0

Fonte: OLIVEIRA (2007), elaboração própria.

De maneira geral, na escola fundamental e média foi dada ênfase no ensino de matemática e ciências naturais. No ensino superior, restrito às classes altas, foi realizada uma ampliação das vagas nos cursos voltados para as profissões tecnológicas e privilegiou-se a estruturação dos programas de pós-graduação “com a dupla função de produzir conhecimentos exigidos pela demanda do crescimento acelerado da produção econômica e, ao mesmo tempo, de formar novos quadros capacitados para a geração de ciência e tecnologia” (Idem, ibdem).

Neste sentido, o economista Carlos Geraldo Langoni afirmava, em 1976, que “um resultado particularmente importante é o de que os aumentos de produtividade da força de trabalho, através da ampliação dos investimentos líquidos em educação, contribuíram com cerca de 15% do crescimento do produto” (FERREIRA JR. e BITTAR, 2008, p.17).

LEHER (2010) argumenta que embora não haja dúvidas de que o apoio governamental à Ciência e Tecnologia neste período não possuía caráter emancipatório,

“ (...) parte dos fundos para investigação básica foi outorgada para outros fins que não o exclusivamente mercadológico e a preocupação tecnológica em áreas sensíveis, como energia, telecomunicações, engenharias, saúde, agricultura e pecuária, formava parte do esforço de qualificação de empresas estatais, de centros de estudos públicos e empresas que desenvolviam etapas de cadeias produtivas com certo grau de complexidade. Foi nestes interstícios que uma ciência e tecnologia não diretamente operacional ao modelo em curso se produziu, impulsionando uma pós graduação que contém em sua história estas contradições (...)” (p.37).

O bloco de poder que ascendeu com o golpe empreendeu políticas de Estado que fortaleceram as frações de capital ligadas ao tripé do grande capital doméstico – estatais e multinacionais. A infraestrutura necessária para a redução de custos dos diferentes setores produtivos – sejam eles nacionais ou internacionais – foi executada com base em empréstimos de valores elevados a juros livres. Ademais, motivos geopolíticos e interesses econômicos também contribuíram para que fossem incluídos no II Plano Nacional de Desenvolvimento fundos significativos para a pesquisa científica-tecnológica instrumental conforme o modelo de desenvolvimento em curso (LEHER, 2010).

3.6 Da transição até o início dos anos 2000: o paradoxo do novo papel do ensino de acordo com a mudança da inserção brasileira na divisão internacional do trabalho no contexto da C.F de 1988

No período que parecia ser o apogeu deste processo recém-analisado da política de educação superior e C&T, ocorre uma inflexão na direção seguida até então, uma vez que o conceito de desenvolvimento associado ao capital internacional, tendo um forte braço estatal e uma vertente composta de elites nacionais relativamente orientadas para o mercado interno começa a ser fragmentado a partir da crise da dívida de 1982. Sendo assim, o lugar da universidade passa a ser repensado (LEHER, 2010).

Neste sentido, a crise da dívida brasileira, em grande parte resultante da política de subida dos juros americanos, é um dos marcos mais importantes na história da América Latina. A partir de então, seu lugar na economia-mundo capitalista passa a ser outro: aquele no qual sobressaem-se na hierarquia de poder os setores ligados ao capital financeiro, ao agronegócio e às exportações de *commodities*.

Com a crise da dívida, os mecanismos macroeconômicos que garantiam o crescimento da economia do país se desarticularam e acelerou-se o processo inflacionário, impedindo o Estado de realizar a gestão da política monetária. Assim, o próprio Estado, como pilar dessa “longa e heterodoxa acumulação politizada” (nas palavras de FIORI, 1984) perde a eficácia. Junto com o poder do Estado, esvai-se o Estado desenvolvimentista e a própria ditadura perde legitimidade, abrindo espaço para movimentos de constestação ao regime até então reprimidos.

Diante desta crise, o regime, que já havia perdido vários de seus aliados (a Igreja, os liberais e a classe média), começou a perder o apoio de alas de grande peso econômico como os empresários, as lideranças regionais e, por fim, o próprio capital estrangeiro, que seguindo seus interesses de lucro, obviamente recua diante da insolvência do Estado desenvolvimentista brasileiro.

Assim, o país apela a um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) cujo plano de estabilização impôs ao Estado seu recuo por meio da desativação de seus gastos e investimentos. Neste momento, renasce a luta interna das classes dominantes de forma violenta e, em paralelo, se fortalece o movimento social de reivindicação de melhores condições de vida e de maior participação política, que culminam, alguns anos depois na luta pela democratização.

Diante desta situação, foi proposto um processo de abertura seletivo “de cima para baixo”, baseado em cooptação dos elementos moderados da oposição e repressão e exclusão das frações mais radicais. A sociedade civil emergente, entretanto, transcendeu o projeto Geisel-Golbery, levando a uma abertura política bem mais além daquela proposta originalmente (COUTINHO, 2007).

No campo educacional, segundo CUNHA (2009), a administração educacional da Nova República se distinguiu dos governos militares pela retórica (“tudo pelo social”), pela prática da cooptação dos dissidentes, bem como pela preocupação em não poupar recursos na troca de 'benefícios' governamentais por apoio político. Assim, clientelismo, tutela e assistencialismo foram três diretrizes marcantes desta gestão.

Também marcou a administração federal da educação o privatismo, de modo que a grande maioria dos membros do Conselho Federal de Educação, aqueles cujos mandatos foram renovados ou aqueles nomeados pelo presidente Sarney de 1985 a 1990, era ligada aos interesses privados na área educacional por razões materiais e/ou ideológicas⁷⁶.

⁷⁶ Para ter informações dos nomes ver CUNHA (2009).

Segundo MARTINS (2009), a partir do final da década de 1980, acentua-se um movimento, cujo início remonta o final da década de 1960, de fusões de instituições privadas de ensino superior, que se transformam de estabelecimentos isolados para universidades. Entre 1985 e 1996 o número de universidades particulares mais do que triplicou passando de 20 para 64. Para este autor, este movimento foi impulsionado pela nova legislação de ensino superior que permitiu ao setor privado criar ou extinguir cursos, redistribuir vagas dentro de sua instituição sem controle de órgãos oficiais.

Segundo CUNHA (2009), esta ideologia privatista ganhou força devido a dois movimentos - um interno e outro externo. No campo internacional, ganhava cada vez mais espaço a ideologia neoliberal percebida na crescente privatização das funções públicas nos países centrais (EUA, Inglaterra, França, Espanha., etc..) sob os argumentos de maior eficiência, redução do déficit governamental e consolidação da democracia, desmontando-se as conquistas sociais que levaram quarenta anos para se consolidar.

Internamente, os grupos econômicos privados passaram a culpar o Estado pela crise dos anos 1980, representada pela retomada do processo inflacionário, manutenção de uma burocracia onerosa e aumento dívida interna. Ainda que na realidade, “o aumento do déficit público resultasse do favorecimento ao setor privado mediante a inoperância da máquina fiscal, das isenções tributárias, das transferências diretas e indiretas dos empréstimos a juros negativos e dos subsídios a fundo perdido” (CUNHA, 2009, p.321)⁷⁷, o discurso privatista ganhou força no país.

Além disso, o privatismo passou a ser associado no Brasil, a partir do desmantelamento da ditadura, a um processo de democratização, em contraposição à experiência vivida de presença estatal ditatorial.

Deste modo, reforçada interna e externamente, a ideologia neoliberal predominou nas campanhas eleitorais 1989, nas quais foram hegemônicos os discursos de diminuição da amplitude da administração pública e eliminação de privilégios de funcionários, passagem para o controle privado das empresas estatais (af inclusas aquelas que prestam serviços públicos como as de saúde, previdência, energia, transporte, coleta de lixo).

A educação pública não foi exceção e também vivenciou as críticas dos grupos privatistas, os quais passaram a reivindicar subsídios governamentais para suas iniciativas, em nome de uma melhor eficiência.

⁷⁷Fatores que levaramFIORI (1995) a afirmar que durante o período desenvolvimentista, os interesses das elites burguesas e oligárquicas, mais do que protegidas, foram e são parasitárias do Estado.

Os mecanismos pelos quais os empresários do ensino conseguiram apoio governamental consistem, segundo CUNHA (2009), em imunidade fiscal, garantia de pagamento das mensalidades pelos alunos, por meio de bolsas de estudo distribuídas pelo poder público, e até mesmo por meio da contenção de iniciativas governamentais de ampliação e criação de escolas e universidades, de modo a criar uma reserva de mercado educacional.

Ainda segundo o autor, no que tange à transferência de recursos federais para os níveis estaduais e municipais, o MEC manteve a prática ditatorial de repassar (sem intermediação do poder estadual) recursos apenas para os municípios alinhados política e partidariamente ao governo federal. Esta prática tinha como objetivo tirar os municípios de estados cujos governadores pertenciam a partidos adversários da influência de seus respectivos governadores.

Como se nota, o clientelismo, o privatismo e a prática autoritária permaneceram mesmo depois do fim da ditadura, características que impediram que o planejamento educacional se constituísse como forma de atuação do Estado, uma vez que

“um plano com políticas articuladas por objetivos e estratégias, de onde fossem decorrendo programas e projetos, supõe um partido político hegemônico, com direção consistente, ou então um bloco partidário estável com um efetivo programa de compromisso, o que não foi o caso da Aliança Democrática” (CUNHA, 2009, p.271).

Deste modo, os planos educacionais, assim como os planos nacionais de desenvolvimento, serviram para justificar políticas já definidas e implementadas ou até a falta delas. Assim o foi com o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República 1986/1989, que na área educacional, limitou-se a listar os oito programas que já estavam em curso pelo governo federal, os quais foram “justificados” por diagnóstico feito a posteriori, intitulado “A Questão Educacional” (CUNHA, 2009, p.268).

Para o autor este diagnóstico não trazia nenhuma novidade em relação ao que já havia sido dito, pelo contrário, era até mais superficial em algumas observações e análises, não apontando a contribuição das políticas para as deficiências e desorganização da educação no país.

No campo educacional, apesar das pressões privatistas, a C.F de 1988, ao garantir a educação como direito e sua gratuidade, permitiu que houvesse de fato, uma universalização do ensino fundamental (ainda que se questione a qualidade do ensino), conforme se nota na Tabela 11.

Tabela 11 – Taxa de atendimento das populações de 7-14 anos e 15-17 (1980-2000)

Ano	De 7 a 14 anos	De 15 a 17 anos
1980	80,9	49,7
1991	89,0	62,3
1994	92,7	68,7
1998	95,8	81,1
1999	97,0	84,5
2000	96,4	83,0

Fonte: OLIVEIRA (2007), elaboração própria.

Além disso, pode-se afirmar que algumas reivindicações populares se fizeram ouvidas no projeto da LDB, em discussão desde 1988, e aprovado pela Câmara dos Deputados em 1993, em sua versão final, consolidada no substitutivo do deputado Jorge Hage, que teve uma razoável participação popular. De maneira geral, os princípios e diretrizes dos defensores da escola pública de qualidade (unidos em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, fundado em 1987) foram incluídos no projeto, encaminhado ao Senado no final de 1994.

Em paralelo, acontecia a “Conferência Educação para Todos” (1993) que priorizava sistematicamente o Ensino Fundamental, em detrimento dos demais, e relativizava o dever do Estado com a educação, passando a tarefa de assegurar a educação a “todos os setores da sociedade” (PINTO, 2000). Esta Conferência desdobrou-se no “Compromisso Nacional de Educação para Todos” com o objetivo de orientar a elaboração do “Plano Decenal de Educação para Todos”, que estabeleceu, entre outras metas, duas fundamentais: a ampliação gradual do gasto público em educação para 5% do PIB brasileiro e o aumento da remuneração dos professores públicos.

Entretanto, quando assume a presidência Fernando Henrique Cardoso (FHC), formando uma ampla maioria centro-direita no Congresso⁷⁸, é elaborado um segundo projeto de LDB, por meio do MEC, articulada por FHC e elaborada pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa.

⁷⁸Com a eleição de Fernando Collor de Melo, há uma ruptura definitiva da estratégia de desenvolvimento com o Estado participando ativamente na organização produtiva da sociedade. Ganham espaço as privatizações e as reformas do Estado, no sentido de restringir sua ação ao papel de regulador. Na dimensão internacional, há também uma consolidação da ascensão global do neoliberalismo.

O projeto Jorge Hage e o projeto de Darcy Ribeiro divergiam em diversos aspectos. Em primeiro lugar, o projeto Hage era mais restritivo em relação ao uso de recursos públicos para escolas privadas; em segundo, estipulava um adicional de cerca de 0,25% do PIB (Produto Interno Bruto) para o ensino fundamental e a educação infantil (correspondente a R\$ 3 bilhões), não encampados no projeto aprovado (PINTO, 2000).

O texto final, sancionado em dezembro de 1996 pelo então presidente FHC e seu ministro da educação Paulo Renato Souza, aproxima-se mais da versão apresentada pelos senadores (PINTO, 2000). Deste modo, uma alteração absolutamente relevante consiste na não obrigatoriedade do ensino fundamental para todos aqueles que não tiverem acesso a ele na idade própria, assim como o princípio da progressiva extensão da obrigatoriedade do ensino médio. Conforme argumenta PINTO (2000), ao retirar a obrigatoriedade para os alunos, por conseqüência, o Estado também acaba se desobrigando da oferta àqueles que não reivindicam a matrícula. Sendo assim, milhões de jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental na idade certa não encontrarão grande estímulo, por parte do Estado, para fazê-lo.

Ainda segundo o autor, o governo FHC aprovou três marcos na educação brasileira: LDB de 1996, o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e o Plano Nacional de Educação. A diretriz da política educacional do período seguiu a diretriz que os recursos destinados à educação eram suficientes bastando apenas imprimi-lhes eficácia, motivo pelo qual este mesmo governo será lembrado como aquele que gastou 4% do PIB com ensino e 8% do PIB com juros e encargos da dívida pública (PINTO, 2000).

O MEC incentivou as universidades federais a expandirem suas vagas a partir dos recursos humanos e físicos existentes (ou seja, com suspensão de concursos), situação que se torna mais complicada no contexto do momento em que houve um aumento significativo de aposentadorias de professores e funcionários (MARTINS, 2009). Assim, ainda segundo o autor, os responsáveis pela política educacional brasileira à época acabam por seguir as diretrizes de organismos internacionais de desregulamentação do ensino superior, retração de investimento público neste nível de ensino e reorientação de gastos para a educação básica, o que acaba por abrir mais ainda o caminho para a expansão do ensino superior privado. Entre 1995 e 2002, o crescimento deste segmento foi da ordem de 209%, conforme Tabela 12.

Tabela 12 – Evolução do número de matrículas no ensino superior privado (1995–2002)

Ano	setor privado - matrículas em milhões
1995	2
2002	4

Fonte: MARTINS (2009), elaboração própria.

PINTO (2000) defende que a herança educacional do governo FHC seria de difícil digestão. Em primeiro lugar, caberia a seu sucessor o desafio de desarmar “uma bomba-relógio chamada FUNDEF”, uma vez que o fim desse fundo, constitucionalmente previsto para dezembro de 2006, colocaria os sistemas de ensino municipais, em especial nas regiões mais pobres do país, no caos em função do fim dos repasses de recursos estaduais. A solução deste problema exigiria que o futuro presidente mediasse o não interesse dos governadores na prorrogação do FUNDEF, ou em sua substituição por algum outro fundo (como o FUNDEB) que implicasse na diminuição de seus recursos tributários.

Em segundo lugar caberia ao governo sucessor, o desafio de criar condições para que as metas do PNE, que a partir de então passaram a possuir força legal, fossem cumpridas, o que só seria viável com a ampliação dos gastos públicos com educação no país da ordem de 10% do PIB, enquanto este gasto girava na época em torno de 4,5%. Este aumento dependeria de um esforço conjunto das três esferas públicas, mas, sobretudo, da União, que possui a maior parte dos recursos públicos no país (considerando impostos e contribuições) embora seja a instância com menor participação no financiamento da educação.

3.7 Considerações Finais do Capítulo

A partir de 1930, o campo educacional constitui-se como área política setorial do Estado e passa a existir a ideia de fazer da educação a bandeira da construção de um país moderno. A partir desta data, intensifica-se a mobilização em torno da criação de um sistema de ensino público, visto à época como elemento indispensável para a universalização dos códigos necessários à formação do cidadão adequado a uma nova ordem política e a um projeto específico de construção da nacionalidade.

Entretanto, como se observou, essa mobilização em prol da universalização do ensino público foi sendo barrada por forças conservadoras. Isso porque havia, a partir deste momento, as sementes de uma polarização entre dois projetos de reconstrução nacional. Esta polarização e a supervalorização do processo educacional fizeram com que o sistema educacional fosse visto como um valioso recurso de poder, acirrando a disputa pelo seu controle. Por isso, “falar de educação brasileira no período posterior a 1930 é falar dos impasses, tensões e negociações que selaram o processo histórico de constituição do Estado republicano no Brasil” (XAVIER, 2000, p.38).

As concepções de educação na década de 1930 estavam imbricadas nestas contradições e, assim, as Constituições, decretos, reformas e LDB foram, ao longo dos setenta anos estudados, obedecendo a um aparente movimento pendular, que às vezes indicava ganhos dos movimentos pró-sistema educacional público e nacional, às vezes cedia às reivindicações da Igreja e dos empresários do ensino privado.

Este processo no âmbito educacional assemelha-se àquele do campo econômico-político no qual as disputas socioeconômicas da época, tratadas no capítulo anterior, acabaram sem elites perdedoras, ao se garantir o que FIORI (1984) chamou de espaço de ganhos improdutivos, estabelecendo-se prioridades que não condiziam com o desenvolvimento da capacidade produtiva do país.

Na educação, entretanto, este movimento, sempre pendeu, ainda que sorrateiramente, ao bloco privatista, ligado, em grande medida, àqueles que defendiam um padrão de desenvolvimento capitalista associado. A C.F de 1937 aprofundou este movimento ao retirar de seu texto "a educação como direito de todos", ao instaurar a polarização entre ensino das escolas propedêuticas para a universidade e ensino das escolas profissionais e, ao atribuir um caráter complementar da escola pública à escola privada, deixando claro o papel da educação escolar como instrumento de estamentalização de classes sociais. Segue a mesma linha a gestão do ministro da educação Gustavo Capanema (1934-44).

O fim do Estado Novo e o processo de redemocratização reforçavam as bases do nacional-desenvolvimentismo cuja meta maior era a promoção do ingresso do país na modernidade, o que pressupunha o Estado como instrumento deliberado e efetivo do desenvolvimento econômico. Esta realidade trouxe para a agenda a necessidade de ampliação do sistema de ensino público, animando o debate em torno da escola pública e da aprovação de uma nova lei de diretrizes e bases da educação, durante a década de 1950.

Apesar da mobilização em torno da democratização, que renovou as expectativas de modernização do país, associada ao imperativo de promoção do desenvolvimento econômico autônomo e, por meio deste, a elevação do padrão de vida da população, ao longoda década de 1950, ainda persistem as características do Estado Novo (XAVIER, 2000).

Assim, ainda que a nova ordem – caracterizada pelo avanço tecnológico e crescimento urbano em meio à reformulação dos pactos oligárquicos e clientelísticos - e o novo padrão de acumulação de capital, com industrialização, implicasse um novo sistema de ensino e desse maior protagonismo aos trabalhadores que reivindicam acesso à educação, os setores dominantes não realizaram uma reforma educacional universalizante. Pelo contrário, aderiram à chamada modernização conservadora, sem reformas sociais radicais. Surge, então, o “Sistema S” e a tentativa de assegurar escolarização elementar para a massa sem realizar a universalização.

Os planos nacionais de desenvolvimento dos governos pós Estado Novo, concretizados no Plano de Metas, apesar de terem elencando a educação como uma das área prioritárias, não trataram a educação detalhadamente e ainda alocavam a prioridade para a área técnica, de acordo com as necessidades da política econômica, concretizando um movimento de priorização do desenvolvimento da ciência tecnicista. No que diz respeito especificamente ao ensino superior, depois da crise e 1929 e das duas guerras mundiais, as elites brasileiras tiveram de reavaliar a função das universidades em seu projeto nacional, fortalecendo-as por meio da criação de órgãos de fomento e da fundação de novas universidades públicas. A vertente crítica e anti-imperialista, entretanto, não chegou a ocupar lugar proeminente na definição das políticas universitárias lideradas pelos nacional-desenvolvimentistas.

Portanto, durante os anos 1950 destacavam-se, no debate educacional, cada vez mais as relações entre educação e desenvolvimento, a partir de uma abordagem cuja ênfase era colocada nos aspectos cognitivos exigidos pelo processo de industrialização. No final da década de 1950 e início década de 1960, renasce o embate entre os defensores escola pública e os privatistas e é nesta conjuntura de efervescência política e de transformações na economia, com novos atores sociais, que será elaborada a primeira Lei de Diretrizes e Bases para a educação brasileira. Assim, depois de treze anos de discussões polarizadas, a LDB foi promulgada em dezembro de 1961.

Embora tendencialmente “conciliador”, pode-se dizer que, ao fim a ao cabo, o projeto vencedor na LDB de 1961foi o do Carlos Lacerda, no qual prevaleceram as reivindicações da Igreja Católica

e dos proprietários de estabelecimentos particulares de ensino, causando descontentamento por parte dos educadores defensores da escola pública.

Neste período estabeleceu-se de fato o terreno para que a “industrialização pesada” deslanchasse no país. Esta, entretanto, implicou um novo tipo de crise econômica cíclica, típica do crescimento industrial, que reacelerou os conflitos internos da classe dominante, disparando a inflação e abrindo caminho para um movimento sindical e popular que vinha tomando corpo. Este movimento, unido às forças de esquerda que se descolaram da ala conservadora do bloco desenvolvimentista, propuseram um projeto de democratização com uma série de reivindicações como as reformas estruturais. Entre 1956 e 1964, então, intensifica-se a tensão entre a possibilidade de um projeto de desenvolvimento nacional popular e o desenvolvimento capitalista dependente.

Quando o quadro se radicalizou, entretanto, alas conservadoras se uniram e, amedrontadas pelas reivindicações populares, conclamaram as Forças Armadas, culminando no golpe. Este bloco de poder acaba por optar por uma subordinação ao imperialismo e aborta as iniciativas de transformação a educação brasileira, sob o pretexto de que as propostas eram “comunizantes e subversivas”, não sendo possível que a LDB expressasse os anseios das reformas de base.

Na segunda metade da década de 1960, com ditadura militar e a conseqüente repressão aos movimentos populares e de esquerda suas reivindicações não são mais incorporadas nas reformas educacionais, como se nota pelo decreto-lei 477/69, que dava às autoridades universitárias e ao MEC o poder de desligar professores e alunos considerados subversivos. Deste modo, a repressão e a supressão dos questionadores à política da ditadura abriram caminho para a adoção de uma estratégia de desenvolvimento que se fundamentou na concentração da riqueza e da renda, por meio, sobretudo da redução da taxa do salário real básico em relação à produtividade média do sistema; e no fomento à exportação de produtos industriais, a fim de suavizar os prejuízos dos setores produtivos que sofriam uma crise de demanda.

No campo educacional, as políticas da época refletem o binômio da ditadura militar desenvolvimento e segurança: por um lado a liberação, a fim de “qualificar mão-de-obra” para as necessidades econômicas do desenvolvimento brasileiro (como se nota na significativa expansão do ensino superior, sobretudo da pós-graduação), por outro, os mecanismos estatais e empresariais de contenção, afim de evitar a existência de uma grande parcela da população altamente escolarizada e desempregada, potencialmente questionadora.

É assim que devem ser entendidas a instauração de pagamento dos ensinos médio e superior nas escolas públicas, previsto na Constituição de 1969, a profissionalização do ensino médio e a reforma universitária (com o decreto 477/69, a departamentalização, o regime de créditos, a implementação de curso básico, a unificação do vestibular por região, o ingresso por classificação, e a fragmentação do grau acadêmico).

No que se refere ao ensino superior, ainda que tenha ocorrido uma significativa expansão das atividades de pesquisa articuladas com a pós-graduação e com linhas de pesquisa preconizadas pelos órgãos de fomento nas universidades públicas, sobretudo federais, ela foi ainda maior no setor privado.

O instrumento para colocar a política econômica da ditadura em prática era a tecnocracia, o que, no campo educacional, traduzia-se na aplicação da “teoria do capital humano”. Esta “teoria”, na medida em que atribuiu à educação a capacidade de aumentar a produtividade econômica, estabelece uma relação direta entre ambas e propugna uma educação condicionada pela lógica que determinava o crescimento econômico da sociedade capitalista. Configura-se, assim, um novo modelo de ensino privado, comandado por grandes empresas educacionais, em substituição das instituições confessionais, que rompem não só com a articulação entre ensino – pesquisa – extensão, como com a lógica de que a educação deve estar voltada para um compromisso com o interesse público.

No final dos anos 1970, entretanto, ocorre uma inflexão na direção seguida até então na política de educação superior e C&T. A crise da dívida brasileira, resultante em grande parte da política de subida dos juros americanos, desarticula os mecanismos macroeconômicos que garantiam o crescimento da economia do país e marca um novo lugar do continente latino-americano na economia-mundo capitalista: aquele no qual sobressaem-se na hierarquia de poder os setores ligados ao capital financeiro, ao agronegócio e às exportações de commodities. Assim, o conceito de desenvolvimento associado ao capital internacional, tendo um forte braço estatal e uma vertente composta de elites nacionais relativamente orientadas para o mercado interno, foi fragmentado pela crise da dívida de 1982, fazendo repensar o lugar da universidade (LEHER, 2010) e a organização da educação como um todo.

A crise da dívida externa e a aceleração do processo inflacionário foi de tal maneira intensa que o próprio Estado, como pilar dessa “longa e heterodoxa acumulação politizada” perde a eficácia. Junto com o poder do Estado, esvai-se o Estado desenvolvimentista e a própria ditadura perde

legitimidade, abrindo espaço para movimentos, há muito reprimidos, de constestação ao regime.

Em crise, o Estado brasileiro apela a um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) cujo plano de estabilização impôs ao Estado seu recuo por meio da desativação de seus gastos e investimentos. Neste momento, renasce a luta interna das classes dominantes de forma violenta e, em paralelo, se fortalece o movimento social de reivindicação de melhores condições de vida e de maior participação política, que culminam, alguns anos depois na luta pela democratização.

O fim da ditadura, entretanto, não muda as características negativas da política de educação brasileira, ainda que a CF de 1988, ao assegurar a educação como um direito e sua gratuidade, tenha permitido uma significativa expansão do ensino fundamental (que quase atinge a universalidade). Isso porque este potencial democratizador se dá em um contexto de redução de investimento público em educação, resultante das diretrizes macroeconômicas de ajuste fiscal e de busca de superávits primários, impostas pelos acordos com o FMI.

Também marcou o período o privatismo, percebido na crescente privatização das funções públicas sob os argumentos de maior eficiência, de redução do déficit governamental e de consolidação da democracia, desmontando-se as conquistas sociais que levaram quarenta anos para se consolidar na Europa e abortando, nos países periféricos, algumas conquistas ainda não consolidadas. A educação pública não foi exceção e também vivenciou este fenômeno, no qual os grupos privatistas passaram a reivindicar subsídios governamentais para suas iniciativas, em nome de uma melhor eficiência.

Assim os anos 1990, com a eleição de Fernando Collor de Melo consolida uma ruptura definitiva com a estratégia de desenvolvimento que tem o Estado participando ativamente na organização produtiva da sociedade. No campo educacional, os marcos desta nova administração (que vai de Collor de Mello até FHC) - a LDB de 1996, o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e o Plano Nacional de Educação - basearam-se na ideia de que os recursos destinados à educação eram suficientes, sendo necessário apenas torná-los eficazes, motivo pelo qual este mesmo governo será lembrado como aquele que gastou 4% do PIB com ensino e 8% do PIB com juros e encargos da dívida pública.

Como se observa a partir da análise da política educacional no Brasil nos anos estudados, apesar do crescimento da demanda por escola, em função da industrialização liderada pelo Estado desenvolvimentista e de este ter-se mobilizado para a promoção de mudanças e para a expansão do

sistema educacional, o ensino público de qualidade no Brasil não se universalizou como aconteceu na Europa no século XX. A história da educação brasileira é marcada por formulações e políticas de contenção de oportunidades educacionais via, sobretudo ação do Estado, configurando um sistema dual de ensino.

Em suma, pode-se dizer que a política educacional no período foi dual e mantenedora do *status quo*, assim como a estratégia de desenvolvimento. Por um lado ingressava-se na modernização, ascendia a burguesia, por outro mantinha-se o pacto oligárquico anterior. Isso porque em todas as dimensões da vida social, incluindo a educacional, os mesmos limites ao desenvolvimento de um projeto de reformas autônomo se fizeram presentes.

NOTAS CONCLUSIVAS DA DISSERTAÇÃO

Neste estudo, partiu-se do pressuposto de que as políticas educacionais de um país são a síntese dialética de um projeto de sociedade que se pretende implantar em cada momento histórico. A compreensão destas políticas depende do estudo das estratégias adotadas para a implantação do projeto hegemônico de desenvolvimento, o que no caso de países periféricos, exige que fenômenos externos e internos sejam analisados de maneira integrada.

O fenômeno externo consiste nos fatores condicionantes do sistema internacional ao desenvolvimento nacional, e expressa-se, sobretudo, em dois elementos fundamentais: as características do padrão monetário internacional e a orientação geopolítica dos países centrais.

O fenômeno interno consiste na trajetória das estratégias de desenvolvimento nacional, dependentes do debate político, da correlação de forças internas e de condicionantes materiais das economias. Exatamente por isso necessita ser analisado sob o prisma da estrutura material e da política.

Assim, o estudo da construção das políticas educacionais em um país assentou-se sobre a interpretação de que a educação se inscreve no campo das lutas sociais, no contexto de uma estrutura produtiva, interrelacionada com uma superestrutura de poder, e, portanto, demanda o uso da abordagem da economia política para o seu entendimento.

Como visto, com o fim da Segunda Guerra Mundial nasce uma nova ordem que, embora ideologicamente bipolarizada, esteve sob hegemonia estado-unidense a qual consolidou a vigência do padrão monetário de *Bretton Woods*, fazendo do dólar a moeda internacional. Cabe aqui lembrar que o país emissor da moeda internacional, por não estar diretamente sujeito à restrição de balanço de pagamentos, cumpre um papel fundamental no controle da expansão da demanda efetiva e da liquidez mundial, influenciando a divisão internacional do trabalho de forma decisiva, tanto pela criação e expansão dos mercados internacionais, quanto pela viabilização de seu financiamento.

Assim, ainda que a estrutura do padrão outro-dólar (ou *Bretton Woods*), vigente de 1945 a 1971, desse grande assimetria de poder aos EUA, em relação aos demais países, a existência de um bloco comunista, durante a Guerra Fria, propiciou que a atuação dos EUA fosse menos agressiva com as nações consideradas estratégicas neste contexto.

Desta maneira, tanto países centrais quanto periféricos vivenciaram experiências de crescimento econômico. No caso dos países centrais, a Europa e o Japão se reconstruíram rapidamente; em relação aos países periféricos, houve grande diferença entre as regiões próximas à zona de conflito da Guerra Fria e as áreas mais afastadas, como a América Latina. Ainda assim, neste continente, México e Brasil destacam-se por suas políticas desenvolvimentistas e pelos seus processos de industrialização considerados bem sucedidos.

O padrão monetário de *Bretton Woods*, aliado à hegemonia das políticas keynesianas e à Guerra Fria, permitiu que os Estados Nacionais praticassem políticas expansionistas, tendo como motor os gastos sociais, configurando o que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social (ou *Welfare State*). Este, ainda que tenha inspirado políticas na América Latina, não se institucionalizou nestes países da mesma forma, como foi apresentado ao longo deste estudo.

No Brasil, o a ascensão ao poder do bloco ligado ao Getúlio Vargas, em 1930, abriu caminho para a construção política do processo de industrialização por substituição de importações, que foi auxiliada pela abrupta interrupção de fluxos comerciais entre países com as guerras mundias e a recessão de 1929. Este salto industrial foi conduzido por uma sólida aliança entre o Estado desenvolvimentista e as corporações multinacionais e comandada, nesta fase, pelo projeto político do grupo que ocupara o Estado brasileiro.

Esta industrialização brasileira, embora tenha avançado no sentido de constituir uma base produtiva nacional, e, portanto, possuir potencial para um projeto de desenvolvimento autônomo, se submete a um pacto, regulado pelo Estado, que impõe regras de expansão solidária às várias órbitas de capitais de origens diversas. Assim, o Estado utilizou políticas que assegurassem a sobrevivência dos setores mais arcaicos da produção agrícola, baseada na grande propriedade, abrindo espaço para a transição progressiva dos capitais entre setores. Isto garantiu a reprodução de uma ordem heterogênea e abriu espaço para que o capital não industrial tivesse ganhos equivalentes ao industrial, assegurando a unidade territorial.

Esta situação se aprofundou com a modernização vivida pelo país nas décadas de 1940 e 1950, que diversificou e multiplicou interesses político-econômicos, muitas vezes, conflitantes, fazendo necessários mecanismos de representação destes interesses, abrindo espaço para manifestações da sociedade civil.

É neste contexto que a educação se institucionaliza como área política setorial do Estado. Ela passa a ser vista como a bandeira da construção de um país moderno e intensifica-se a

mobilização para a implementação de um sistema de ensino público. Esta mobilização, entretanto, não logra conquistas, uma vez que se instaura, a partir deste momento, a polarização entre dois projetos de construção nacional, fazendo com que o sistema educacional fosse visto como um valioso recurso de poder, acirrando a disputa pelo seu controle.

Assim, pode-se afirmar que o padrão de acumulação industrial brasileiro, ao aprofundar a heterogeneidade e a exclusão social, submeteu o Estado a um conjunto de pressões permanentes e contraditórias, cristalizando o problema central do Estado brasileiro nas últimas décadas: sua incapacidade de manter um compromisso de classe e de legitimar-se como representante do interesse geral, demandando um equacionamento quase sempre autoritário.

Deste modo, as manifestações da sociedade civil são logo desarticuladas, uma vez que os espaços de representação das questões em disputa foram apropriados pelo Estado, por meio de um sistema corporativista, ou reprimida nos contextos de regimes ditatoriais. Fica claro que a debilidade da sociedade civil em relação ao Estado possui no Brasil uma característica particular: o corporativismo de Estado.

Esta incapacidade de organizar e representar interesses tão heterogêneos reflete-se nas políticas educacionais. Deste modo, ainda que a nova ordem caracterizada pela industrialização, marcada pelo avanço tecnológico, crescimento urbano em meio à reformulação dos pactos oligárquicos e clientelísticos, implicasse a necessidade de um novo sistema de ensino em virtude do novo perfil da classe trabalhadora, os setores dominantes não realizaram uma reforma educacional universalizante. Pelo contrário, aderiram à chamada modernização conservadora, sem reformas sociais radicais, dando origem ao “Sistema S”, na tentativa de assegurar escolarização elementar para a massa sem realizar a universalização.

Assim, como visto, a trajetória das Constituições, decretos, reformas educacionais e Leis de Diretrizes e Bases (LDB) foi obedecendo a um aparente movimento pendular, com relativos ganhos dos movimentos pró-sistema educacional público e nacional, outras vezes cedendo às reivindicações da Igreja e dos empresários do ensino privado.

Assim, enquanto na Europa, o período de estabilidade do padrão monetário de *Bretton Woods* na Europa permitiu que fossem construídos sistemas de proteção social no continente, baseados em uma pactuação política única, em grande parte facilitada pela constante ameaça de uma revolução socialista como a que havia acontecido na União Soviética e na China. No Brasil as políticas

sociais se caracterizaram pela ação social que apenas corrige as “falhas de mercado”, havendo preservação das diferenças de status, sendo, portanto, seu caráter distributivo desprezível .

Sendo assim, deve-se considerar que o Estado brasileiro, devido à situação na qual uma órbita do capital não se fez hegemônica, se submeteu a interesses estritamente privados, não se constituindo uma esfera pública real e efetiva. A sociedade brasileira pareceu seguir o “modelo americano” de articulação da disputa política e representação de interesses no qual existe uma sociedade civil forte, mas cuja organização política e a representação dos interesses se dão por meio de partidos frouxos e não programáticos, de agrupamentos profissionais estritamente corporativos e de lobbies. Estes partidos não possuem base social mais ou menos homogênea a não vão além da simples administração do existente, apresentado, em última instância, o mesmo projeto de sociedade (COUTINHO, 2007).

Esta situação se deteriora na ditadura militar, uma vez que a repressão (e, muitas vezes, a supressão) aos questionadores da política da ditadura abriu caminho para a adoção de uma estratégia de desenvolvimento fundamentada na concentração da riqueza e da renda. Assim, na segunda metade da década de 1960, com a ditadura militar e a conseqüente repressão aos movimentos populares e de esquerda, suas reivindicações não são mais incorporadas, o que contribui, entre outros fatores, para a não consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil.

No âmbito educacional, a não constituição de uma esfera pública que se sobressaísse aos interesses privados fica clara ao se analisar a trajetória das Constituições, decretos, reformas, LDB, e, sobretudo, os dados sobre a expansão do ensino privado. As políticas educacionais da época refletem o binômio da ditadura militar “desenvolvimento e segurança”: por um lado a liberação da política educacional, a fim de “qualificar mão-de-obra” para as necessidades econômicas do desenvolvimento brasileiro, voltada, sobretudo, às classes mais baixas, por outro, os mecanismos estatais e empresariais de contenção, para evitar a existência de uma grande parcela da população altamente escolarizada e desempregada, potencialmente questionadora.

É assim que devem ser entendidas a instauração de pagamento dos ensinos médio e superior nas escolas públicas, previsto na Constituição de 1969, a profissionalização do ensino médio e a reforma universitária (o decreto 477/69, a departamentalização, o regime de créditos, a implementação de curso básico, a unificação do vestibular por região, o ingresso por classificação, e a fragmentação do grau acadêmico).

No âmbito internacional, como visto, o padrão *Bretton Woods* e o contexto da Guerra Fria permitiram um crescimento econômico de tal maneira generalizado que até os países periféricos cresceram a taxas relativamente estáveis. Entretanto, no final dos anos 1960, inicia-se um período de contestação à ordem e ao poder dos EUA interna e externamente. Houve contestações lideradas pelo então presidente francês, Charles De Gaulle, em relação ao monopólio americano de poder emitir a moeda internacional, o que abalou a cooperação internacional. Some-se a isto, a expansão do bloco comunista e a pressão por maior poder por parte dos aliados e por maior autonomia por parte dos países periféricos.

No âmbito doméstico americano, assistiu-se a emergência de conflitos distributivos, desobediências civis, reivindicações de democratização do Estado. A radicalização da oposição à ordem vigente foi acesa pelo questionamento à Guerra do Vietnã e por conflitos raciais, além das reivindicações por aumento dos gastos sociais a serem financiados de forma progressiva com taxaço de rendas e propriedade.

Foi decisivo, entretanto, o fato de que os compromissos que o papel dos EUA como estabilizadores do sistema monetários exigiam deixaram de convergir com os interesses nacionais do país.

Na medida em que os demais países centrais foram sendo reconstruídos, os EUA começaram a ter sua hegemonia ameaçada. Além disso, graças aos constantes e vultosos investimentos americanos na reconstrução dos demais países, o país começou a apresentar déficits progressivamente maiores, de modo que foi ficando cada vez mais difícil manter resultados superavitários no balanço de transações correntes sem abrir mão de suas metas internas. Assim, quando os interesses domésticos dos EUA entraram em conflito com as exigências de seu papel como protagonista do padrão monetário, ruiu o sistema *Bretton Woods*, dando início ao padrão dólar flexível.

A retomada da hegemonia americana, a partir da consolidação deste novo padrão, do recrudescimento de suas relações comerciais com os demais países, e da financeirização capitalista configuraram uma nova ordem mundial. O fim de *Bretton Woods* e o retorno a uma ordem não controlada das finanças internacionais foi marcado por crises financeiras recorrentes, causando instabilidade na economia mundial ao longo dos anos 1970 e início dos anos 1980.

Essa retomada da hegemonia estado-unidense e a instauração de um novo padrão monetário e um novo regime de acumulação, baseado em desregulação de mercados, deram início a uma nova geopolítica mundial instável e que limita de forma decisiva a eficácia dos Estados nacionais situados nas camadas intermediária e inferior da hierarquia do sistema internacional, como os países latino-americanos. Outra consequência importante deste novo padrão monetário foi a legitimação da estruturação de um novo padrão de riqueza subjugado ao plano das finanças, ao invés da produção e do emprego, característicos do período anterior. Assim, este processo de internacionalização do capital leva a uma inversão das prioridades das políticas econômicas dos Estados nacionais, colocando no centro das atenções a busca pela atração de capitais, restringindo a aplicação de políticas ativas de intervenção e regulação, sobretudo aquelas de caráter universal e redistributivo, componentes dos Estados de Bem-Estar social.

Esta limitação à forma de atuação dos Estados periféricos é claramente notada no caso brasileiro. Os choques dos juros, dos preços do petróleo, a redução da demanda externa e a aguda concentração do financiamento externo a partir da crise mexicana de 1982 deterioraram significativamente as condições de financiamento externo da economia brasileira.

A crise foi de tal modo profunda que colocou em risco o pacto tradicional das elites de buscar um compromisso (falsamente apresentado como consenso), por meio do endividamento externo e interno, que permitisse a estas elites acomodar os interesses e colocar em andamento o que Conceição Tavares chamou de uma *fuga para frente*. Neste momento, renasce a luta interna das classes dominantes de forma violenta e, em paralelo, se fortalece o movimento social de reivindicação de melhores condições de vida e de maior participação política, que culminam, alguns anos depois na luta pela democratização.

Enquanto nos anos 1970, a expansão das exportações, sobretudo das industriais, permitiam uma situação de endividamento com baixo risco de insolvência, nos anos 1980, as exportações, diante de um cenário de elevação de taxas de juros internacionais e contração dos fluxos de capitais, voltaram-se quase que totalmente para a amortização da dívida e da remessa de seus serviços, levando a economia a déficits globais da B.P

Diante desta crise, o regime, que já havia perdido vários de seus aliados (a Igreja, os liberais e a classe média), começou a perder o apoio de alas de grande peso econômico como os empresários, as lideranças regionais e, por fim, o próprio capital estrangeiro, que seguindo seus interesses de lucro, obviamente recua diante da insolvência do Estado desenvolvimentista brasileiro.

No campo educacional, no período que parecia ser o apogeu do processo de expansão do ensino superior, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, ocorre uma inflexão na direção seguida até então na política de educação superior e Ciência e Tecnologia. A crise da dívida brasileira desarticula os mecanismos macroeconômicos que garantiam o crescimento da economia do país e marca um novo lugar do continente latino-americano na economia-mundo capitalista: aquele no qual sobressaem-se na hierarquia de poder os setores ligados ao capital financeiro, ao agronegócio e às exportações de *commodities*.

Assim, o conceito de desenvolvimento associado ao capital internacional, tendo um forte braço estatal e uma vertente composta de elites nacionais relativamente orientadas para o mercado interno, foi fragmentado pela crise da dívida de 1982, fazendo repensar não apenas o lugar da universidade (LEHER, 2010), mas também do sistema educacional como um todo.

Assim, mesmo com o fim da ditadura permanecem na política de educação brasileira o clientelismo, a tutela e o assistencialismo. Também marcam o período o privatismo, que ganhava cada vez mais espaço também no campo internacional graças à ascensão da ideologia neoliberal percebida na crescente privatização das funções públicas nos países centrais sob os argumentos de maior eficiência, de redução do déficit governamental e de consolidação da democracia, desmontando-se as conquistas sociais que levaram quarenta anos para se consolidar (CUNHA, 2009).

Em crise, o Estado brasileiro apela a um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) cujo plano de estabilização impôs ao Estado seu recuo por meio da desativação de seus gastos e investimentos. Neste momento, a defesa da existência de uma ordem apropriada para a abertura financeira não se fez ouvida. Esta questão só voltou ao debates depois das crises asiática e mexicana, e mesmo assim a explicação para os fracassos periféricos foi associada às “falhas institucionais” dos países que recebiam capitais: quanto mais fracas as instituições domésticas – situação em que se encontrava a maioria dos países periféricos -, sobretudo aquelas ligadas à regulação financeira, pior seria a relação custo-benefício da abertura (CUNHA, 2004).

Deste modo, os organismos multilaterais passaram a concentrar esforços de “supervisão” do sistema, por meio da identificação de parâmetros de “bom funcionamento” dos mercados financeiros, de sua regulação prudencial pelas autoridades monetárias, de gestão fiscal, de transparência nas informações micro e macroeconômicas, de governança corporativa, etc. (CUNHA, 2004).

O fim da ilusão do ajuste automático levou a uma ampliação do receituário (que se faz sentir por meio das condicionalidades colocadas na negociação dos projetos) e, deste modo, as políticas de estabilização deveriam ser, segundo defendiam os organismos internacionais, acompanhadas de reformas estruturais, que implicavam a desregulação dos mercados, a privatização do setor público e a redução do Estado. Estas condicionalidades consistem na precedência do ajuste fiscal e na dissolução do sonho de sistemas de proteção social inclusivos, substituídos pela ação “focalizada” na pobreza.

Faz parte deste receituário, inclusive, a “teoria” do capital humano, que aplica à educação elementos da ortodoxia liberal, como se nota na argumentação: abertura comercial e financeira → criação de demanda → importação → acumulação de capital e conhecimento.

Outro elemento desta recomendação dos O.I é uma adaptação da teoria das vantagens comparativas ao campo educacional. Assim, o discurso de Gary Becker, Nobel de economia, defende que a oferta de ensino público superior gratuito na América Latina subvenciona as elites e pratica prioridades equivocadas se considerada a irrelevância das atividades acadêmicas na região. O foco, segundo ele, deveria ser o ensino fundamental. A bandeira que está por trás deste discurso é a defesa da vocação do país na produção de produtos de baixa tecnologia agregada como as *commodities*. Assim, uma vez que o país é especializado em produtos de baixa complexidade, não é necessário desenvolver o ensino superior no país. Raciocínio reafirmado pelas diretrizes do Banco Mundial.

Em suma, fica claro que a modernização, iniciada por Vargas e levada a cabo pela ditadura teve seu limite no capitalismo dependente. Como se viu, ainda que seja inegável um avanço das forças produtivas a partir de 1930 com o processo de substituição de importações, a história brasileira caracterizou-se pela manutenção dos pactos oligárquicos, o que acabou por tornar a ação do Estado limitada, devido à interiorização de interesses contraditórios.

Seguindo esta mesma tendência, a história da educação brasileira é marcada por formulações e políticas de contenção de oportunidades educacionais via ação do Estado, percebidas pela existência e permanência de um sistema dual de ensino, o que foi, ao longo do tempo, colocando obstáculos à expansão do ensino público universal e abriu cada vez mais espaço para o setor privado na arena educacional.

Assim, o Brasil não desfrutou das vantagens do sistema *Bretton Woods* e da pressão da Guerra Fria, no sentido de construir um projeto de desenvolvimento autônomo e mais igualitário.

É válido ressaltar que para que uma difusão mais consistente da educação, promovida pelas classes dominantes constituídas no país, acontecesse, o Brasil teria que ter optado por uma estratégia de desenvolvimento não dependente, fazendo com que fosse necessária a constituição de mão-de-obra nacional qualificada. Entretanto, salvo raras passagens em que um projeto mais autônomo foi esboçado, o projeto de desenvolvimento brasileiro nunca pretendeu um rompimento com o padrão de desenvolvimento capitalista dependente, não tendo havido, portanto, demanda por parte das elites nacionais e da estrutura produtiva do país de difusão em larga escala da educação. A outra possibilidade de difusão da educação, seria seu entendimento como um direito da população, o que também não aconteceu, porque, como apresentado, no país, as demandas sociais da população não foram incluídas nos projetos de desenvolvimento conservadores.

Este quadro aprofunda-se sobremaneira com o fim da ditadura, a partir do qual rompe-se com o projeto desenvolvimentista brasileiro. Este marco da história brasileira coincide com o fim do padrão ouro-dólar, que abre espaço para uma nova ordem mundial na qual o Brasil se insere como plataforma de valorização financeira e de exportação de *commodities*.

A democratização da educação, em um país desigual como o Brasil, tem como condição necessária a escola pública gratuita, laica e de boa qualidade em todos os seus níveis e para isso seria necessário o estancamento do fluxo de recursos públicos para o setor privado. Ou seja, seria necessária a retirada do ensino público do controle privado a que se encontra submetido há décadas (CUNHA, 2009). A questão é que esta escola nunca foi:

Pública, uma vez que no Brasil a não aceitação do conflito político interno como meio de resolver dissensos e a incapacidade das elites brasileiras de racionalizar o *Bem Comum* a partir dos interesses gerais em confronto **sempre levou à privatização do Estado, incluindo a educação**.

Popular, já que ao povo brasileiro a soberania é recusada sempre em proveito das oligarquias e dos que ocupam os três poderes formais do Estado (COUTINHO, 2007).

Nacional, na medida em que no Brasil “nem o Estado nem o mercado podem ser considerados nacionais em nenhum sentido” (FIORI, 1995, p. VII).

De boa qualidade. A boa qualidade significa a realização do objetivo educacional que é o desenvolvimento “ao máximo da personalidade da criança no seio de uma comunidade racional a que ela serve e que lhe serve” (FREINET, 2001, p.9). Para que a escola brasileira permitisse o desenvolvimento máximo da personalidade de todos os seus educandos seria necessária a superação da dualidade do sistema educacional brasileiro que, de um lado amplia a escolarização mínima para

as classes subalternas em direção a uma profissionalização, de outro, difunde o ensino clássico/geral para aqueles que viriam a ser os dirigentes da sociedade brasileira.

[Pública e de qualidade] **em todos os níveis**. Prevalece no Brasil uma visão de que o modelo de desenvolvimento educacional auto-sustentado é retrógrado, uma vez que sua manutenção implica criação de pesquisa e tecnologia próprias, sendo mais “viável economicamente” importar conhecimento. Esta visão evidencia a opção pela cópia e não pela produção própria, colocando, portanto, o país em uma posição subordinada na Divisão Internacional do Trabalho.

Esta constatação não deve, entretanto, levar ao imobilismo. Se a rígida divisão assimétrica de poder e capital é um pesado obstáculo à ascensão dos países periféricos à condição de potência, que se trabalhe, ao menos, com o horizonte de possibilidade de tornar o Brasil um país desenvolvido, no sentido de um país autônomo com elevados níveis de igualdade em diversos âmbitos da vida de seus cidadãos.

O mesmo se aplica ao campo educacional: se a educação como instrumento de emancipação humana é um objetivo de longuíssimo prazo e, cada vez mais, de difícil execução, que se lute para que a educação para que se constitua um ensino público, estatal, nacional e universal de qualidade.

De qualquer maneira, é animador, concluir esta dissertação em um contexto em que diversos movimentos questionam, de diferentes formas, o *status quo*, como as revoltas no mundo árabe, e as manifestações na Espanha, França e Inglaterra, além dos EUA. Quando o cenário parece apontar para um adormecimento das lutas sociais por uma sociedade mais justa e a reivindicação de direitos parece uma bandeira ultrapassada, eis que novos movimentos surgem para lembrar que esta utopia está sempre latente.

Bibliografia

- ALMEIDA FILHO, Niemeyer e ARAUJO, Priscila Santos de. “Desenvolvimento Nacional nos Países Periféricos a partir das contribuições de Giovanni Arrighi: Alcances e Limites”. Sem data (s/d). Disponível em http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/desenvolvimento_nacional_nos_paises_perifericos_a_partir_das_contribuicoes_de_giovanni_arrighi_alcances_e_limites.pdf. Acesso em julho de 2011.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Bretton Woods, modelo de. Sem data (s/d). Disponível em <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/778BrettonWoods.html>>. Acesso em janeiro de 2011.
- ALVES, Luís Alberto Marques. República e Educação: Dos princípios da Escola Nova ao Manifesto dos Pioneiros. *Revista da Faculdade de Letras - HISTÓRIA - Porto*, III Série, vol. 11, 2010, pp. 165-180.
- AMADOR, Milton Cleber Pereira. Legislação Educacional no Brasil (1946 – 1961). Sem data (s/d). Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/47516945/LEGISLACAO-EDUCACIONAL-NO-BRASIL-1946-1961-MILTON-CLEBER-PEREIRA-AMADOR>>. Acesso em fevereiro de 2011.
- AZEVEDO, Janete M.Lins de. *A educação como política pública*. Campinas -SP: Autores associados, 3a. edição, 2004, 1ª impressão de 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, vol. 56).
- BANCO MUNDIAL, “Addressing the Education Puzzle -The Distribution of Education and Economic Reform”, Policy Research Working Paper 2031, 1998.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo.; MUSSI, Carlos. O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005. Texto preparado para o Seminário "Brasil-Chile: Uma Mirada Hacia América Latina y sus Perspectivas". Santiago de Chile, jul. 2005.
- BOMENY, Helena. Manifesto "Mais uma vez convocados". Verbete de “O Governo de Juscelino Kubitschek”. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/ManifestoMaisUmaVez>>.
- BRAGA, José Carlos de Souza e CINTRA, Marcos Antonio Macedo. “Finanças Dolarizadas e Capital Financeiro: exasperação sob o comando americano. IN: FIORI, José Luis. *O Poder Americano*. 3ª. Edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *O que é educação*. Coleção Primeiros Passos. São paulo: Editora Brasiliense, 49ª impressão, 1a impressão 1981, 2007.
- BRASIL, República Federativa do. Constituição Federal de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em julho de 2011.
- BRASIL, República Federativa do. Constituição Federal de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em julho de 2011.

BRITO, Silvia Helena Andrade de. A Educação no Projeto Nacionalista do Primeiro Governo Vargas (1930-1945). Sem data (s/d). Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_101.html>. Acesso em março de 2011.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. “Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica”. Revista Economia contemporânea, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, maio/ago 2008, p. 247-272.

CASTRO, Maria Helena Magalhães. Atrasos e Turbulências na Educação Brasileira. Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA (Projeto: Brasil: o estado de uma nação CEPAL). Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Escritório no Brasil. LC/BRS/R.170, Maio de 2006.

CEZAR JUNIOR, Gervasi. “Revista Visão e o projeto de privatização para a economia brasileira na década de 1970”. Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina. ISSN: 2177-9503. Imperialismo, nacionalismo e militarismo no Século XXI. GT 2. Estado, ideologias e meios de comunicação privatização para a economia brasileira na década de 1970. 14 a 17 de setembro de 2010, Londrina (UEL).

COUTINHO, Carlos Nelson. “Sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980”. IN: LIMA, Júlio César França e NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo*. 1ª reimp. São Paulo: Fiocruz/EPSJV, 2007.

CUNHA, André Moreira. “Bretton Woods Sessenta Anos Depois: Perspectivas para as Economias Periféricas”. Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política, Sociedade Brasileira de Economia Política. 2004.

CUNHA, Luiz. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: F. Alves Editora, 1975.

CUNHA, Luiz. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. 6ª edição. 1ª impressão, 1991. São Paulo: Cortez / Rio de Janeiro: EdUFF / DF: FLACSO do Brasil, 2009.

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista e GRACIOLLI, Edílson José. “A Teoria Da Dependência: Interpretações sobre o (Sub)Desenvolvimento na América Latina”. s/d. Disponível em <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Pedro_Duarte.pdf>. Acesso em novembro de 2011.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 6ª edição, 1ª edição 1994. São Paulo: Editora da Universidade São Paulo, 1998.

FERREIRA JR., Amarílio & BITTAR, Marisa. “Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar”. *Caderno Cedes*, Campinas, vol. 28, n. 76, set./dez. 2008, p. 333-355.

FERRETTI, Carlos J. e MADEIRA, Felícia R. “Educação/Trabalho: Reinventando o passado?”. *Cadernos de Pesquisa*, no. 80, p.75-86, fev.1992.

FIORI, José Luis. *O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações*. São Paulo: Ed.Boitempo, 2007.

FIORI, José Luis, MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin (orgs). *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

- FIORI, José Luis. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Sem data (s/d).. Disponível em: <www.iea.usp.br/artios>. Acesso em março de 2011.
- FIORI, José Luis. “A ilusão do desenvolvimento”. IN FIORI, José Luis. *Brasil no espaço*. Vozes Ed., Petrópolis – RJ, 2001a.
- FIORI, José Luis. “Depois da Retomada da Hegemonia” IN FIORI, José Luis e MEDEIROS, Carlos (orgs). *Polarização Mundial e crescimento*. Editora Vozes, Rio de Janeiro, 2001c.
- FIORI, José Luis. “Para um diagnóstico da modernização brasileira”. IN FIORI, José Luis. *Polarização Mundial e crescimento*. Petrópolis – R.J: Vozes, 2001d.
- FIORI, José Luis. “Sem moeda, força nem coragem”. IN FIORI, José Luis. *Brasil no espaço*. Vozes Ed., Petrópolis – RJ, 2001b.
- FIORI, José Luis. *Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*, Rio de Janeiro : Insight Ed.,1995.
- FIORI, José Luis. *O Vôo da Coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. (1ª edição 1984. Rio de Janeiro: Record Ed, 2003.
- FREINET, Célestin. *Para uma Escola do Povo*. 2a edição: 2001 (1a edição: 1996, edição original: 1944) Martins Fontes, São Paulo.
- FRIEDEN, Jeffrey A. *Capitalismo Global: história econômica e política do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. SãoPaulo: Ed. Cortez, 1995.
- IPEA. *Desenvolvimento. O debate pioneiro de 1944-1945. Ensaios e comentários de Aloisio Teixeira, Gilberto Maringoni, Denise Lobato Gentil*. Brasília: IPEA, 2010.
- LEHER, Roberto. “Capitalismo dependiente y Educación: propuestas para la problemática universitaria” IN LEHER, ROBERTO (org). *Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas*. 1ª ed. (Serie de Estudios Latinoamericanos Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2010.
- LEMOS, Renato. “Regime político pós-64 no Brasil: uma proposta de periodização”. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História da Associação Nacional de História - ANPUH, Simpósio Temático “Militares, política e sociedade”, em São Paulo, 22 de julho de 2011.
- LIMA, Júlio César França e NEVES, Lúcia Maria Wanderley (orgs). *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
- MALTA, Maria Mello de et al.. *Ecos do Desenvolvimento – uma história do pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.
- MARTINS, Carlos Benedito. “A Reforma Universitária de 1968 e a Abertura para O Ensino Superior Privado no Brasil”. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 106, jan./abr. 2009, p. 15-35.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de e SERRANO, Franklin. “Padrões Monetários Internacionais e Crescimento”. IN: FIORI, José Luis (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. “Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza” IN: FIORI, José Luis. *Polarização Mundial e crescimento*. Petrópolis – R.J: Vozes, 2001 .

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. e SERRANO, Franklin. “Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil”. IN FIORI, José Luis. *Polarização Mundial e crescimento*. Petrópolis – R.J: Vozes, 2001.

MINTO, Lalo Watanabe. Verbetes “Teoria do Capital Humano” do Glossário do Grupo de Estudos e Pesquisas História, Sociedade e Educação no Brasil (HISTEDBR) da Faculdade Estadual de Campinas (Unicamp). Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_teor%C3%ADa_do_capital_humano.htm>. Acesso em maio de 2012.

MORILA, Ailton Pereira & SENATORE, Regina Célia Mendes. “Trabalho e Educação em Marx e Gramsci”. Estudos do Trabalho. *Revista da Rede de Estudos do Trabalho*, Ano III, Número 2, 2010..

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social Brasileira: desenvolvimento histórico e tendências Recentes. *In Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2007. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf. Acesso em agosto de 2011.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Disponível em: <http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,00.html>. Acesso em setembro de 2011.

OEA (Organização dos Estados Americanos). Sistema de Informação sobre comércio exterior. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/dictionary/IN_p.asp>. Acesso em junho de 2011.

OLIVEIRA, Giuliano Contente de, MAIA, Geraldo & MARIANO, Jefferson. “O Sistema de Bretton Woods e a Dinâmica do Sistema Monetário Internacional Contemporâneo”. *PESQUISA & DEBATE*, SP, volume 19, número 2 (34) pp. 195-219, 2008. Disponível em: http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/pesquisa_debate/05_24_07_def.pdf. Acesso em janeiro de 2011.

OLIVEIRA, Ramon de. A Teoria do Capital Humano e a Educação Profissional Brasileira. Sem data (s/d). Disponível em , <http://www.senac.br/BTS/271/boltec271c.htm> . Acesso em setembro de 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. “Da Universalização do Ensino Fundamental ao Desafio da Qualidade: Uma Análise Histórica”. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, out. 2007, p. 661-690.

PARENTE, Rafael. “Globalização e convergência educacional – Análise comparativa das ações recentes para a reforma dos sistemas educacionais no Brasil e nos Estados Unidos”. IN *Revista Sinais Sociais*, vol. 4, nº11, Rio de Janeiro, setembro-dezembro 2009, pp. 120-141.

PAULANI, Leda Maria. “O Projeto Neoliberal para a Sociedade Brasileira: sua dinâmica e impasses”. IN LIMA, Júlio César França e NEVES, Lúcia Maria Wanderley (orgs). *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. “Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)”. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 108-135 109. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em fevereiro de 2011.

PORTAL DA UNIÃO EUROPÉIA. Disponível em <http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_pt.htm>. Acesso em setembro de 2011.

RIBEIRO, Valéria Lopes. “As Mudanças na Relação Estado-Sociedade e O Avanço do Terceiro Setor”. Monografia de conclusão de curso. Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, 2005.

RIBEIRO, Valéria Lopes. “As razões pelas quais a supremacia americana foi confirmada na década de 90, apesar do crescente desequilíbrio externo de sua economia”. Trabalho realizado como parte da avaliação da disciplina eletiva Hegemonia americana no pós-guerra: dinheiro e petróleo dos Professores Maria da Conceição Tavares e Ernani Torres Filho. Junho de 2009 (Mimeo).

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português”. *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), 1985-3.º-4.º-5.º, 869-901. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223479107H2nRJ8ke6Mb18LZ4.pdf>. Acesso em agosto de 2011.

SAVIANI, Demerval, LOMBARDI, José Claudinei & SANFELICE, José Luis (orgs.). *apitalismo, Trabalho e Educação*. 3a. Edição, Campinas: Autores Associados, 2005.

SAVIANI, Demerval. “História da Educação no Brasil – um ablanço prévio e necessário”. *Eccos Revista Científica*, julho año/Vo. 10. Número Especial. Centro Universitário Nove de Julho. São Paulo, pp. 147-167.

SCHULTZ, Theodore W. “Reflexions on Investment in Man” IN *The Journal of Political Economy*, vol. LXX, no. 5, part 2, Supplement, University of Chicago, October 1962, p.1.

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. O que é o sistema S. Na seção Perguntas Frequentes. Disponível em <<http://www.senai.br/br/ParaVoce/faq.aspx>> . Acesso em setembro de 2011.

SERRANO, Franklin. “Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível”. IN FIORI, José Luis. *O Poder Americano*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Tese de Doutorado. Campinas, SP: Unicamp, 1995.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luis (org). (Des)ajuste Global e Modernização Conservadora. Paz e Terra Ed., Rio de Janeiro, 1993.

TEIXEIRA, Aloisio. “O Império contra-ataca”: notas sobre os fundamentos da atual dominação norte-americana. *Economia e Sociedade*, Campinas, (15): 1-13, dez. 2000.

TRIGUEIRO, Durmeval. *O Planejamento Educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1972.

VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de.; GREMAUD, Amaury Patrick; e TONETO JÚNIOR, Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *Americanização (Perversa) da Seguridade Social. Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000.

XAVIER, Libânia Nacif. O Brasil como laboratório. “Educação e Ciências Sociais no Projeto do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais CBPE/INEP/MEC (1950-1960)”. Centro de Documentação e Apoio à Pesquisa em História da Educação (CDAPH). Universidade São Francisco, Bragança Paulista, 2000.

ANEXO 1 – LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE EDUCAÇÃO

1. IPEADATA >> dados da área social >> educação.

Dados disponíveis:

Analfabetismo:

- Analfabetos - pessoas 15 anos e mais - Decenal - 1900-1920
- Analfabetos - pessoas 15 anos e mais- Anual - 1981-2007
- Analfabetos - pessoas 15 anos e mais – Decenal - 1970-1991

Não existem dados disponíveis para taxa de matrícula (nem por nível de ensino; nem público x privado).

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

Acesso em setembro de 2011

2. IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

Dados disponíveis:

Dados da população >> Educação e Trabalho >> Tabelas Complexas

- Tabela 3.15 - Pessoas de 20 anos ou mais de idade, por condição de atividade no trabalho principal que tinham em abril de 1996, segundo o nível de instrução. Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Fonte:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/suppme/default_educacao.shtm

Acesso em setembro de 2011

3. INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)

Dados disponíveis:

Informações Estatísticas:

- Consulta Ideb
- Microdados das seguintes pesquisas: Enade (2004/2008); Censo da Educação Básica (1995-2010); Censo da Educação Educação Superior (1995-2009); Censo dos Profissionais do

Magistério (2003); Saeb (1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005); Enem (1998-2008); Microdados Prova Brasil (2007); Provão (1997-2003); Pnera (2004); Microdados da Pesquisa de Ações Discriminatórias no Âmbito Escolar (2008)

- Sinopses Estatísticas: diversos dados, sendo os mais antigos de 1991 para Educação Básica e 1995 para Superior.
- Investimentos Públicos em Educação
- Data Escola Brasil: As informações disponíveis referentes aos dados preliminares do Censo Escolar 2011.
- Edudata Brasil: dados disponíveis sobre matrículas, mas apenas a partir de 2000.
- Indicadores Educacionais: Média de Alunos por Turma (2010); Média de Horas-Aula diária (2010); Taxas de distorção idade-série (2006-2010); Taxas de Rendimento (2007-2010); Taxa de Não Resposta (TNR) – 2010.

Fonte: <http://portal.inep.gov.br/home>

Acesso em setembro de 2011

Ou seja, não existem séries históricas disponíveis sobre a evolução da relação de matrícula pública e privada, geral e por nível de ensino, dos índices de analfabetismo; que abranjam o período estudado (1930-2000).