

**FACULDADE SÃO BRAZ
CURSO DE PEDAGOGIA**

JESSICA MOREIRA

**AS POLÍTICAS SOCIAIS COMO UM FATOR DE INFLUÊNCIA PARA A
POLÍTICA EDUCACIONAL**

**CURITIBA - PR
2020**

JESSICA MOREIRA

**AS POLÍTICAS SOCIAIS COMO UM FATOR DE INFLUÊNCIA PARA A
POLÍTICA EDUCACIONAL**

Trabalho de Conclusão de curso
apresentado ao Curso de Pedagogia da
Faculdade São Braz – Curitiba-PR.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Quintanilha
da Silva

CURITIBA - PR

2020

ATA DE DEFESA DE MONOGRAFIA

Aos trinta dias de junho do ano de 2020, reuniu-se a banca para a defesa da monografia de conclusão de curso de Pedagogia, da acadêmica: JESSICA MOREIRA, intitulada: A licenciatura em Pedagogia e a formação do pedagogo em espaços não escolares: uma análise de grade curricular. A banca examinadora, sob a presidência da Prof. Dr. MARCUS QUINTANILHA DA SILVA, foi constituída pelos (as) professores (as) Dra. DIANA CRISTINA ABREU e Dr. JOÃO PAULO DE SOUZA SILVA. Após exposição oral, a candidata foi arguida pelos componentes que analisaram o trabalho e decidiram pela sua aprovação com a nota 9,5. Para constar foi lavrado a presente Ata que depois de lida e aprovada vai assinada pelos membros da banca.

Observações: _____

Prof.Dr. Marcus Quintanilha da Silva

Profª.Dra. Diana Cristina Abreu

Prof. Dr. João Paulo de Souza Silva

Jessica Moreira

Curitiba ____ de _____ de 2020.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho exclusivamente a minha grande guerreira mãe, Raquel. Isso tudo é por você. Obrigada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus todo poderoso, somente Ele é digno de toda honra e toda glória, sem Ele isso jamais seria possível.

A minha mãe Raquel e irmãos, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Ao meu esposo Alexandre por toda paciência, amor e dedicação. Foi dele o meu maior impulso para tal jornada.

A minha fiel e companheira amiga Nayara, que tornou essa caminhada mais leve e prazerosa.

Ao meu orientador Prof^o Dr Marcus Quintanilha, pelo suporte, correções e incentivo.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

RESUMO

Na visibilidade de um Estado Moderno que utiliza o fundo público para melhoria das condições de vida da população utilizando este recurso na forma de políticas sociais, este estudo apresenta reflexões sobre como o Estado vem utilizando o fundo público como disputa financeira e fortalecendo, assim o capitalismo. Na compreensão das políticas sociais, discute inicialmente o surgimento destas no país, delineando brevemente seu histórico para explicar de que forma a disputa financeira do capital do fundo público passou a ser interesse de negociações políticas e, de certa forma, deixou seu principal propósito de fortalecer direitos dos cidadãos. Em seqüência traz explanações sobre políticas sociais e redução da pobreza, delineando uma discussão sobre as políticas educacionais como um elemento de importância para aprendizagem e fortalecimento da cidadania. Finalmente apresenta considerações que enfocam a necessidade de efetivos investimentos do Estado no combate à fatores extraescolares que impedem qualidade educacional e por consequência, minimização da pobreza. Trata-se de um estudo que utilizou como metodologia uma revisão de literatura, entendida como um processo de busca, análise e descrição do tema apresentado.

Palavras-chave: fundo público, políticas sociais, disputa política.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas

CNE Conselho Nacional de Educação

EAD Educação a Distância

ECA Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA Educação de Jovens e Adultos

FIES Fundo de Financiamento Estudantil

IES Instituições de Ensino Superior

MEC Ministério da Educação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. POLÍTICAS SOCIAIS COMO FATOR DE INFLUÊNCIA NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA EDUCACIONAL: DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO E REDUÇÃO DA POBREZA EM PAUTA.....	11
2.1 DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO: ALGUNS APORTES.....	11
2.2 POLÍTICAS SOCIAIS: ALGUMAS PERSPECTIVAS DE AÇÃO NA REDUÇÃO DA POBREZA.....	14
2.3 FATORES EXTRAESCOLARES DE INFLUÊNCIA NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	18
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
4. REFERÊNCIAS.....	23

1. INTRODUÇÃO

Na compreensão do Estado Moderno, as políticas sociais são essenciais na busca de melhoria das condições de vida da população. As políticas educacionais fazem parte de uma gama de serviços/direitos públicos em que sua oferta e efetividade têm diferentes vertentes, particularmente no caso brasileiro. Analisar a política educacional é fazer uma leitura do posicionamento do poder público acerca de uma demanda educacional (SOUZA, 2016), entretanto, os limites de ação das políticas educativas são reconhecidos na medida em que outros fatores, principalmente extraescolares, podem fazer diferença no resultado da ação pública em torno de uma necessidade por educação.

Nesse viés, de acordo com o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2019), o Brasil ocupa a sétima posição entre os países mais desiguais do mundo, o que resulta em uma exclusão econômica, política e social e o segundo em concentração de renda, com 1% da população concentrando 28,3% da renda total do país. Segundo os dados do Instituto Nacional de Geografia e Estatística – IBGE em 2018, foi identificado que no país mais de 13 milhões de brasileiros ainda vivem com menos de R\$ 8 por dia, passam fome ou convivem com a miséria; e possui municípios com o índice de desenvolvimento piores do que alguns países da África. Nessa perspectiva, pensa-se em Direitos Humanos e todos os retrocessos em relação a dignidade e respeito.

Nesse cenário há questões determinantes, como o acesso ou não a água, saneamento básico, energia, acesso a saúde, moradia e a educação. Estamos falando de milhões de brasileiros que não possuem esses direitos básicos, o que pra parte da população é um bem de consumo, para essas pessoas é um limitante estrutural e condenador por sua vez; já que o perfil predominante dessas famílias é constituído por pessoas jovens com filhos em idade escolar, e grande parte dessas crianças se encontram em situação de trabalho infantil ou privadas ao direito do acesso à escola, e aos jovens que conseguem concluir o ensino fundamental não encontram nenhum estímulo para que ingressem ou permaneçam no Ensino Médio, resultando em um cenário onde o fracasso escolar das pessoas mais pobres e carentes fosse tratado de maneira natural e herança histórica.

Esse panorama é confrontado com as condições de oferta que são propostas no

contexto educacional brasileiro. A título de exemplo, em pesquisa realizada por Silva (2017), as condições de qualidade na oferta educacional nas redes municipais do Brasil são pautadas na desigualdade, seja em questões relacionadas ao trabalho do professor (remuneração, vínculos de trabalho, escolaridade, carga de trabalho, número de alunos por turma, etc.), às condições materiais da escola (infraestrutura, equipamentos, tecnologia, bibliotecas, etc.) e gestões de escola que se aproximem de um ideal democrático. O que caracteriza essa desigualdade é, sobretudo, a posição geográfica da maioria das escolas, aonde espaços em que o desenvolvimento social e econômico foi historicamente privilegiado concentram melhores possibilidades de se alcançar um ensino de qualidade.

Esse cenário é confrontado com uma questão que na modernidade se denomina disputa política pelo fundo público. O cerne da questão é que a arrecadação tributária, presente em todos os Estados nacionais, pode, a depender do viés ideológico do poder público, privilegiar melhores condições de vida da população ou beneficiar os acumuladores de capital, a partir da cobrança de menos impostos ou desonerações fiscais, utilização do fundo público para obras de infraestrutura que beneficiem os grandes capitalistas, entre outros (OLIVEIRA, 1998; SILVA, 2019).

Nesse sentido que este trabalho emerge. A efetividade da política educacional é importante para que um país se torne uma potência em termos de educação. Mas ela não atua sozinha e, em um Estado que sempre intervém na vida da população a partir de uma disputa política pelo fundo público, as políticas sociais parecem ser grandes aliadas na busca pela melhoria de fatores extraescolares e, na medida em que os estudantes tenham condições de vida, a probabilidade de as políticas educacionais terem efeitos positivos na aprendizagem do estudante se ampliam.

Portanto, este trabalho assume como objetivo compreender a importância das políticas sociais para a efetividade da política educacional. Como objetivos específicos, entende-se como importância a abordagem específica de duas questões: a) o papel do Estado na decisão política de alocação dos recursos públicos, em um contexto de disputa por este na sociedade, e; b) as concepções de políticas sociais e redução da pobreza como um elemento de importância para a aprendizagem.

As principais motivações para sustentar o presente objeto de pesquisa estão na

importância que o tema possui para a sociedade atual e, particularmente, pelo vínculo que o autor possui com o tema, através da sua vivência em situação de vulnerabilidade, pobreza e evasão escolar.

Em termos de metodologia de pesquisa, este trabalho é compreendido como uma revisão de literatura, entendida como um processo de busca, análise e descrição de um corpo do conhecimento em busca de resposta a uma pergunta específica (CORDEIRO et Al, 2007). Nesse sentido, a “Literatura” é todo material relevante para um determinado tema, como periódicos, livros, registros, estudos de dissertações e teses, entre outros. Buscou-se, através de trabalhos da política educacional, reflexões sobre a pobreza, o Estado moderno em torno da disputa pelo fundo público e a influência de fatores extraescolares na efetividade da política educacional, entender relações entre o que se apresenta como condições de vida da população e o quanto isso pode interferir no processo de ensino e aprendizagem, particularmente dos estudantes que se encontram em situação de pobreza.

De acordo com Mendes, Silveira e Galvão (2008) e Cordeiro et Al. (2007), a prática proposta para este trabalho se encaixa em uma perspectiva de revisão narrativa, pois não utiliza critérios explícitos e sistemáticos para a busca e análise crítica da literatura. Nesse sentido, não há necessidade de esgotar as fontes de informação nem a busca de estratégias sofisticadas como em um trabalho que busca situar o Estado da Arte, por exemplo, sendo adequada para estudos como trabalhos de conclusão de curso e fundamentação teórica para artigos.

O caminho desta pesquisa foi composto desta introdução, 2 seções e as conclusões. Na primeira seção, o objetivo foi de compreender o Estado moderno a partir da disputa por sua arrecadação, conceituada aqui de disputa política pelo fundo público.

Na seção seguinte, discutiu-se as concepções de políticas sociais, enfatizando as mesmas no combate à fatores extraescolares e, especificamente, a pobreza. Buscou-se, nessa discussão, aliar tais elementos à importância de o poder público voltar suas ações para a melhoria das condições de vida da população para que as desigualdades arraigadas no Estado brasileiro sejam diminuídas e, por consequência, possibilitar a busca da igualdade de oportunidades preconizada pela Constituição Federal de 1988.

Esse estudo tem uma perspectiva criar um olhar mais humanizado sobre todas

as faces que a desigualdade pode assumir na sociedade, trazendo um enfoque nos excluídos e que se encontram em situação de extrema pobreza, construindo uma visão crítica sobre as privações de direitos e compreender como o Estado pode construir políticas públicas de forma a melhorar a efetividade das políticas educacionais.

2. POLÍTICAS SOCIAIS COMO FATOR DE INFLUÊNCIA NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA EDUCACIONAL: DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO E REDUÇÃO DA POBREZA EM PAUTA

O entendimento do fundo público no Estado moderno assume especificidades em cada país. No Brasil, alicerçado na grande desigualdade social e na influência da manutenção extrema do capitalismo, o fundo público se torna um elemento de conflito, de disputa. Este ponto de disputa modifica as próprias relações do Estado e da sociedade, pois se estabelecem dois nortes: ou se centralizam as discussões para o retorno à população pelas políticas sociais ou se empreende a manutenção do sistema, financiando a riqueza de poucos.

Nesse sentido, pretende-se apontar neste estudo os dois aspectos de disputa destacados, utilizando pesquisas anteriores para embasar descritivamente como se estabelecem os antagonismos dessa relação, no que se refere à efetividade das políticas educacionais.

2.1 DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO: ALGUNS APORTES

Situando o fundo público como objeto de disputa, torna-se necessário apontar inicialmente como este se estruturou na modernidade. Para que esta compreensão ocorra, algumas reflexões importantes precisam ser possibilitadas. Autores como Evilásio Salvador, Francisco de Oliveirae mais recentemente, Marcus Quintanilha da Silva apontam estudos importantes sobre o tema.

Desse modo, aponta-se que o fundo público é definido, de acordo com Salvador (2012) como a somatória de recursos que são, direta ou indiretamente, arrecadados pelo Estado. Tais tributos se aplicam a toda a população, envolvendo tanto os detentores do capital, como os que trabalham com a venda de seus esforços físicos, ou nas palavras de Salvador (2012, p. 07) o fundo público seria constituído: “(...) por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida”. Essa mais-valia produzida pode ser interpretada como um excedente social produzido que não retorna de forma direta ou indireta para a massa de

trabalhadores, como a financeirização da riqueza por meio de pagamento de juros excessivos da dívida pública, desonerações fiscais de grandes empresas, entre outros.

O mesmo autor, destaca que, no momento histórico atual, aponta-se que o fundo público tem proporções maiores que vem a corroborar com a intervenção na economia:

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. (SALVADOR, 2010, p. 607).

Entretanto, historicamente, esta visão foi sendo construída, não esteve originariamente presente nas sociedades humanas. Silva (2019) aponta que foi a partir do término da Segunda Guerra Mundial que iniciou-se o processo de disputa pelo fundo público, pois neste momento, começou a ocorrer nos Estados ocidentais europeus, uma redistribuição da riqueza através de políticas sociais, onde utilizava-se a transferência de recursos, tributando-se os mais ricos e de certa forma “destinando” aos menos ricos, para o autor:

Esse processo não só buscou essa redistribuição, como teve em sua agenda a retirada do mercado do monopólio da evolução da economia e da administração da força de trabalho, tornando a progressividade tributária sobre a renda e o patrimônio uma inovação, bem como o retorno do fundo público através da ampliação de serviços públicos (SILVA, 2019, p. 52).

Estes serviços públicos citados por Silva, beneficiariam a todos, ou seja, observa-se que não se beneficiam apenas os trabalhadores com programas sociais (saúde, educação, previdência social, direitos trabalhistas e outros), mas também subsidia o financiamento da própria dinâmica de acumulação do capital, possibilitando investimentos em distintas áreas (ciência, produção, tecnologia, produtos bélicos e outros) (OLIVEIRA, 1998).

Oliveira (1988) destaca que tais situações foram possíveis porque o fundo público passou a financiar a acumulação de capital, influenciando assim, diretamente a forma como se concebia a força de trabalho e mesmo, os modos de produção: “Os gastos sociais públicos mudaram as condições da distribuição dentro de uma relação social de produção que parecia ter permanecido a mesma; o fundo público como financiador,

articulador e "capital em geral" mudou as condições da circulação de capitais" (OLIVEIRA, 1998, p.37).

Essa influência na questão salarial foi direcionada ao papel do que Oliveira chama de salário indireto, pois através da presença do fundo público e como resultado dos serviços prestados a todos, houve um crescimento do consumo de massas, pois as próprias rendas familiares aumentaram, alavancando inclusive aquisição de bens duráveis. Tais transformações no comportamento de consumo, afetaram de tal monta o crescimento de mercado e de investimentos, sejam estes em produtos ou bens e ainda de serviços, que criaram certo padrão de pensamento que beneficiou e reforçou o próprio sistema capitalista.

O crescimento do salário indireto, nas proporções assinaladas, transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa. O crescimento dos mercados, especialmente do de bens de consumo duráveis, teve, portanto, como uma de suas alavancas importantes, o comportamento já assinalado das despesas sociais públicas ou do salário indireto. (...) Noutras palavras, para a ascensão do consumo de massa, combinaram-se de uma forma extraordinária o progresso técnico, a organização fordista da produção, os enormes ganhos de produtividade e o salário indireto (...). A presença dos fundos públicos, pelo lado desta vez da reprodução da força de trabalho e dos gastos sociais públicos gerais, é estrutural ao capitalismo contemporâneo, e, até prova em contrário, insubstituível (OLIVEIRA, 1988, p.10).

Pensando a partir da expressão de Oliveira sobre ser "a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos" (OLIVEIRA, 1988, p.11) é possível a compreensão de que como forma de retorno aos vulneráveis, aos pobres, o fundo público que se originou de taxações, acabou atraindo um público que não havia pensado a início. Assim, com o montante do fundo público, os investimentos e necessidades que surgiam e precisavam ser sanadas por este fundo, abriu o horizonte de grandes acumuladores de capital, pois estes compreenderam que o fundo público era um grande investimento, e que poderia este ser utilizado pelos mesmos como um produtor de riquezas.

Esse capital oriundo dos fundos públicos tornou-se tão importante para a manutenção do sistema, que sem esse elemento estrutural da arrecadação estatal seria insustentável o próprio capitalismo, a sustentação do capitalismo. Neste interim, destaca-se que o lucro capitalista, não basta para dar forma ao progresso técnico, ou seja, para

que o capitalismo se sustente, é preciso mais que o lucro através da mais-valia, tornou-se necessário apropriar-se do fundo público para ser possível a acumulação do capital. O fundo público trouxe possibilidades de melhoria à qualidade de vida dos cidadãos, mas assumindo uma característica de “objeto de valor” (talvez fetiche), acabou por gerar tanto interesse que uma esfera pública com um mercado institucionalmente pactuado, atendendo os donos do capital, mas também com regras por eles combinadas, sendo previsíveis, estáveis, tornou capaz de facilitar que o mesmo fosse controlado. Resta apontar que alguns grupos sociais também contribuem nesta regulação, como os grupos políticos, estes com interesses específicos, como o de financiamento em suas próprias campanhas eletivas, como talvez uma forma de contrapartida (SILVA, 2019).

Ressalta-se que partidos políticos são compostos por pessoas, seres humanos únicos, singulares e assim, com interesses, entendimentos e posturais pessoais diante de qualquer temática. Sendo assim, um mesmo grupo político pode defender ou interessar-se por questões bem distintas de utilização do fundo público pelos seus próprios posicionamentos pessoais. Isso pode colocar dúvidas na sociedade quanto às políticas públicas, pois as mesmas dependem destes grupos e indivíduos e suas subjetividades, como destaca:

A hipótese de que as atitudes e opiniões de um indivíduo se organizam de forma hierárquica no que diz respeito à sua estabilidade é bastante antiga nas ciências sociais. Essa hierarquia significa que atitudes e opiniões que ocupam posições mais centrais são, não apenas menos permeáveis a qualquer tipo de mudança, como também orientam eventuais alterações que possam ocorrer em outras dimensões. (BALBACHEVSKY, 1992, p. 137).

Buscando compreender tais aspectos desta composição de um fundo público que é gerado para atender o proletariado, mas pactuado pela burguesia, torna-se necessária a reflexão sobre políticas públicas, que se apresenta ainda neste estudo, a partir das reflexões de Sonia Fleury.

2.2POLÍTICAS SOCIAIS: ALGUMAS PERSPECTIVAS DE AÇÃO NA REDUÇÃO DA POBREZA

Considerando o texto clássico de Thomas Humphrey Marshall onde o mesmo discute conceitos e relações entre cidadania e desigualdade, a conceituação de política social não apresenta uma verdade absoluta, como apresenta: “Política social é um termo que, embora amplamente usado não possui definição precisa. O significado que lhe é dado em contextos particulares é em grande medida matéria de conveniência ou convenção” (MARSHALL, 1967, 12). Nesta discussão, Marshall apresenta fatores distintos, conceituando política social a partir de contextos particulares, que destacam a dimensão histórica ou decorrer de atos de conveniência ou convenção (acordos ou escolhas políticas) entre agentes político partidários que esteja com poder de negociação subjetiva.

Para este estudo, buscou-se considerar políticas sociais buscando este conceito em diferentes autores, mas admitindo que o termo assinala as intervenções políticas realizadas com o intuito de distribuição de riqueza para a igualdade de direitos sendo esta afirmação mais assegurada por vários autores, como destaca-se:

As políticas públicas podem ser conceituadas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos (APPIO, 2006, p. 22).

De acordo com Montaño (2007), as políticas sociais são ações que indicam a forma de proteção social praticada pelo Estado, e destinada à redistribuição dos benefícios sociais para diminuir desigualdades que foram sendo produzidas devido ao modelo de desenvolvimento econômico capitalista.

Ainda seguindo este mesmo posicionamento acadêmico, Faleiros apresenta uma conceituação com o mesmo sentido:

As políticas sociais no Brasil estão relacionadas diretamente às condições vivenciadas pelo País em níveis econômico, político e social. São vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, em alguns momentos, em outros como conquistas dos trabalhadores, ou como doação das elites dominantes, e ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão (FALEIROS, 1991, p. 08).

Na mesma linha, Sonia Fleury expõe a conceituação de políticas, sendo que as reflexões deste estudo serão embasadas a partir desta autora por uma escolha pessoal:

O termo designa o conjunto de intervenções políticas de caráter distributivo, voltadas para assegurar o exercício dos direitos sociais da cidadania e impulsionar a segurança e coesão da sociedade por meio do acesso e utilização de benefícios e serviços sociais considerados como necessários para promover a justiça social e o bem-estar dos membros da comunidade (FLEURY, 2010, p. 01).

A autora destaca que estas políticas não estiveram sempre engendradas na percepção do Estado, principalmente ao destacar a proteção social, sendo esta uma preocupação histórica das tradições familiares e ou religiosas, tendo obviamente os interesses de relações de poder entre os que recebem e os que oferecem. Com a ascensão do capitalismo e a introdução de um modo de produção diferenciado, muitos cidadãos foram ficando desprotegidos de seus direitos em prol do fortalecimento do Estado mínimo. Em nome da meritocracia, se efetivava um descompromisso do Estado com seus cidadãos, garantindo às elites que todos teriam oportunidades iguais. Essa visão foi desmontada posteriormente, ou ao menos, afirma-se tal.

Fleury (2010) ressalta que a Educação foi a primeira política social que o Estado liberal assumiu, legitimando-se pelo fato de tratar de futuros cidadãos e dando oportunidades a sujeitos sem a necessidade de eles serem tutelados. Já as políticas de caráter de melhor distribuição da riqueza, o caminho foi outro.

As lutas dos trabalhadores foram fundamentais para a inclusão dos direitos sociais como parte da condição de cidadania, mas as políticas sociais também foram utilizadas como forma de desmobilizar a agitação operária, compatibilizando um sistema produtivo baseado na desigualdade de classes com um *status* político de cidadão, baseado na igualdade de todos diante do Estado (FLEURY, 2010, p. 02).

Assim, pode-se afirmar que as políticas sociais foram a resposta do Estado aos trabalhadores, que lutavam por melhorias em sua qualidade de vida e exercício de direitos, mesmo como contrapartida a docilização dos trabalhadores, e não a preocupação com a pobreza. Ainda assim, foram estas políticas sociais que permitiram que o padrão de vida das sociedades se elevasse com uma melhor distribuição da renda.

Vale ressaltar que estas políticas se concebem subjetivamente a cada Estado, em cada país e em cada sociedade, não ocorrendo no mesmo aspecto. Ao contrário, cada sociedade que internalizou suas demandas sociais se institucionalizou partindo das estruturas sociais, das ideologias, dos posicionamentos econômicos e mesmo culturais que historicamente foram sendo produzidos.

No Brasil, as políticas sociais assumiram características específicas, podendo historicamente ser apresentadas em diferentes modelos, brevemente apontados por Castro (2012), partindo da ausência de direitos políticos no período de 1964 a 1985, fato que impediu a participação da sociedade inclusive nas tomadas de decisão pela falta de participação em decisões coletivas (sem representatividade) elevando as estruturas da política social de um regime militar com poucas expressões na redistribuição de renda. Passa por outro período (1985 a 1988), momento em que os recursos propostos aos programas sociais eram apropriados pela União e utilizado para cobrir déficits públicos. Em outro momento (1995-2002), houve uma flexibilização dos gastos sociais, possibilitando privatizações e parcerias com o terceiro setor. Ainda, se estabeleceram critérios para a população-alvo das políticas sociais. No período de 2003-2010, inicia-se um processo voltados para maior efetividade dos programas sociais e das ações do Estado em busca desse objetivo. Focalizou-se uma parcela da população com menor poder aquisitivo e que se apresentava mais vulnerável. A estes ofertou-se melhoria nos serviços de saúde e educação partindo do pressuposto de realizar a proteção social tendo como princípio a distribuição da renda. Mesmo com necessidade de otimizar como se aplicam os critérios que definem as famílias que são beneficiadas com os programas sociais (pois muitos não estão cadastrados), é inegável que a partir deste período que ocorreu certo avanço nas políticas sociais brasileiras, afirmando-se ainda legalmente na Constituição Federal de 1988.

Fleury pontua que a Constituição Federativa do Brasil foi responsável por um aspecto antes não priorizado. Segundo a autora, com a Constituição Federal:

(...) um novo padrão constitucional da política social que se caracteriza pela universalidade na cobertura, o reconhecimento dos direitos sociais, inclusive a uma renda mínima, a afirmação do dever do estado, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nessas áreas, uma perspectiva publicista de cogestão governo/sociedade, um arranjo organizacional descentralizado (FLEURY, 2010, p. 35).

Desse modo, observando os distintos modelos historicamente firmados, Sonia Fleury traz a afirmação das políticas sociais estarem associadas à condição inerente do exercício da cidadania, sendo assim imprescindíveis.

As políticas sociais então se atrelam à cidadania, uma perspectiva de exercício de direitos, entre estes os destacados na Constituição brasileira como fundamentais e dos quais, destacam-se “saúde, educação, moradia, trabalho, previdência social, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, lazer, vestuário, alimentação e transporte.” Tais direitos só podem ser exercidos em condições econômicas que os possibilitem. Quando não existem condições econômicas para o exercício de direitos, estabelece-se que ocorra uma situação de pobreza.

Entende-se que o significado de pobreza seja extremamente subjetivo e complexo. Devido a isso, este estudo utiliza o conceito de pobreza descrito por Crespo e Gurovitz com pobreza relativa:

A percepção da pobreza como conceito relativo é uma abordagem de cunho macroeconômico tem relação direta com a desigualdade na distribuição de renda. É explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade que define como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas àquelas melhor posicionadas. Se observa na fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinando a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível (CRESPO;GUROVITZ, 2002, p. 03).

Minimizar o percentual da população que esteja abaixo do limite de pobreza é o papel do Estado, através das políticas sociais e uma das formas mais efetivas de realizar tal meta é melhorar a distribuição de renda, possibilitando igualdade acesso àquilo que é produzido por todos e que não é repartido com justiça.

Quando se há condições, tem-se possibilidade de exercer direitos com mais qualidade, como por exemplo, o direito à educação que é apontado neste estudo e que é regulado no Estado pelas políticas educacionais.

2.3 FATORES EXTRAESCOLARES DE INFLUÊNCIA NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Garcia (2012), com base na análise do atual Plano Nacional de Educação, regulado pela lei n. 13.005/2014, ressalta que as políticas educacionais têm na pobreza

e a desigualdade social problemas centrais a serem tratados. Para o autor, o planejamento educacional a partir dessa normativa interpreta a pobreza como um fenômeno multifacetado e as desigualdades sociais como um reflexo das desigualdades econômicas. Nesse sentido, considera-se que o processo educativo se pauta em duas dimensões: econômica, entendendo que as condições sociais também precisam melhorar em consonância com a ampliação da qualidade educacional, e política, particularmente por enxergar a educação como um espaço para a construção da cidadania.

Considerando estes aspectos, evidencia-se que a política educacional, parte das políticas sociais, são ações do Estado no sentido de atender a uma demanda educacional (SOUZA, 2016). Todavia, para que possa de fato ser efetiva, precisam partir de direcionamentos e análises que permitam a compreensão de que a educação não age sozinha no processo de emancipação social, pois depende de fatores de dentro e de fora da escola.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) apontam que para que ocorram com efetividade políticas educacionais, precisam considerar análise das dimensões intra e extraescolares. Como dimensões intraescolares destacam: a) o plano do sistema - condições de oferta do ensino; b) o plano de escola - gestão e organização do trabalho escolar; c) o plano do professor - formação, profissionalização e ação, e; d) o plano do aluno - acesso, permanência e desempenho escolar.

Como dimensões extraescolares denotam dois níveis: o espaço social e as obrigações do Estado. Explicitando as dimensões extraescolares, os autores descrevem:

O espaço social descreve refere-se à dimensão socioeconômica e cultural dos entes; a necessidade do estabelecimento de políticas públicas e projetos escolares para o enfrentamento de questões sociais como fome, drogas, violência, sexualidade, famílias, raça e etnia, acesso à cultura, saúde etc.; a gestão e organização adequada da escola, visando lidar com a situação de heterogeneidade sociocultural dos estudantes; a consideração efetiva da trajetória e identidade individual e social dos estudantes, o estabelecimento de ações e programas voltados para a dimensão econômica e cultural, bem como aos aspectos motivacionais que contribuem para acesso e permanência dos estudantes no espaço escolar (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 206).

Ao discutir os aspectos extraescolares como obrigações do Estado para com seus cidadãos, os autores expressam:

Outro aspecto extraescolar aponta os direitos dos cidadãos e das obrigações do Estado, cabendo a este último ampliar a obrigatoriedade da educação básica; definir e garantir padrões de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; definir e efetivar diretrizes nacionais para os níveis, ciclos e modalidades de educação ou ensino; implementar sistema de avaliação voltado para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem; implementar programas suplementares, de acordo com as especificidades de cada estado e município (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 206).

Observa-se que não há como desvincular o planejamento das políticas educacionais sem reconhecer o desenvolvimento social e econômico que se estabelecesse no país. Atenta-se ao fato que as desigualdades educacionais são tidas como parâmetro para que se organize adequadamente a política educacional. Isso ocorre baseado na quantificação do analfabetismo, evasão, repetência, nível educacional da população, formação dos professores, entre outros, pois estes fatores são reflexo das desigualdades sociais.

Nesse aspecto, é relevante considerar que inclusive nos documentos legais como o já citado Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), é possível perceber que a educação é vista como essencial no enfrentamento da pobreza, aliando-se a outras políticas sociais como saúde, assistência social, moradia, trabalho e emprego e outras. Dourado, Oliveira e Santos (2007) enfatizam as questões como a dimensão social e cultural da vida dos estudantes como fatores que podem promover melhores condições para acesso e permanência destes na escola. Nesse sentido, programas suplementares de alimentação e outros fomentados pela política educacional auxiliam, mas não resolvem o problema do desemprego, habitação (ou falta de), falta de acesso a programas de saúde, assistência social, entre outros.

Considere-se que se analisam diferentes aspectos econômicos, planejam investimentos, mas o Estado nem sempre tem condições de efetivar o financiamento e de implementar as políticas públicas sem despertar o interesse dos acumuladores de capital pelo fundo público.

Como o montante dos recursos precisa ser regulado, muitos interesses podem surgir e inclusive certa troca de “favores”, não sendo esta troca muito benéfica para os cidadãos. Os fatores extraescolares apontados por Dourado, Oliveira e Santos (2007) acabam sendo alvo de negociações e interesses de grupos de detentores de capital com interesse em acumular riquezas e de grupos políticos que regulam os investimentos dos valores oriundos de toda a população que são expressos no fundo público.

3.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender as políticas públicas no Estado moderno, especialmente as políticas sociais e como estas influenciam os fatores educacionais em nosso país é tema de grande reflexão ao se pensar como o fundo público pode ser objeto de disputa de esferas do governo e distintos grupos sociais, cujo interesse nem sempre resulta em real comprometimento e na construção de um projeto social educacional efetivo. Neste estudo buscou-se apresentar um arcabouço teórico de modo a contemplar o Estado moderno a partir desta disputa por arrecadação de forma a situá-la como uma disputa política pelo fundo público. Para tal, apresentou-se uma breve discussão histórica que caracterizasse a arrecadação pública como um elemento em disputa.

Apresentou-se ainda reflexões de distintos autores sobre as políticas sociais e educacionais e suas relações com a pobreza. Nesse ínterim, contemplou a construção teórica do questionamento sobre como o Estado moderno pode potencializar as políticas educacionais a partir de outras políticas sociais que deem aos seus estudantes melhores condições sociais e econômicas. Essa melhoria nas condições de vida, que se caracteriza nesse estudo como fatores extraescolares, são essenciais para implantação de uma educação de qualidade e, nesse sentido, uma perspectiva de minimização da pobreza e da desigualdade social.

Torna-se relevante entender que o fundo público que deveria priorizar o benefício da população, é afetado por muitos outros fatores que influenciam a formulação e implementação de políticas. Destaca-se que estas políticas podem se mostrar como acordos, favores que vem a beneficiar mais aos acumuladores de capital e a burguesia que aos próprios cidadãos.

Espera-se que este estudo se configure como ponto de partida nestas indagações e traga apontamentos para pesquisas posteriores que tenham interesse em refletir como a fragilidade de interesses políticos e pessoais acaba constituindo o fundo público como mantenedor do capitalismo.

4.1 REFERÊNCIAS

- APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005
- BALBACHEVSKY, Elizabeth. Identidade partidária e instituições políticas no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 26, p. 133-165, Aug. 1992.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**. República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CASTRO, Alba Tereza Barroso de. **A Política Social do Governo Lula**. In.: II Jornada Internacional de Políticas Públicas Mundialização e Estados Nacionais: a questão da emancipação e da soberania. São Luís, 2005.
- CORDEIRO, Alexander Magno. OLIVEIRA, Glória Maria de. RENTERÍA, Juan Miguel. GUIMARÃES, Carlos Alberto Guimarães. **Revisão sistemática: uma revisão narrativa**. **Rev. Col. Bras. Cir.** V .34, n.6, Rio de Janeiro: nov./dez. 2007, p. 428 – 431. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcbc/v34n6/11.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2019.
- CRESPO, Antônio Pedro Albernaz and GUROVITZ, Elaine. **A pobreza como um fenômeno multidimensional**. RAE electron. [online]. 2002, vol.1, n.2, pp.02-12.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. **A qualidade da educação: perspectivas e desafios**. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201 – 215, maio/ago. 2009.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Série documental: textos para discussão. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, n. 24, Brasília, 2007.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 1980.
- FLEURY, Sonia. Políticas sociais. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010, p. 1 – 4.
- GARCIA, A. V. **A pobreza humana: concepções, causas e soluções**. Florianópolis: Editoria em Debate, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro, 2003.
- MARSHALL, T. H. - **Cidadania, Classe Social e Status**, Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MONTAÑO, C. **A natureza do serviço social: um ensaio sobre sua gênese, a**

especificidade e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2007.

MENDES, Karina Dal Sasso. SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira. GALVÃO, Cristina Maria. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto contexto - enferm.** V. 17, n.4, Florianópolis out./dez. 2008, p. 758 – 764. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tce/v17n4/18.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

OLIVEIRA, F. Surgimento do antivalor. IN: OLIVEIRA, F. (Org.). **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 19 - 48.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento Humano (2019)**: Além do rendimento, além das médias, além do presente: As desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Plaza, Nova Iorque, Estados Unidos da América, 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/2019-report>

SALVADOR, E. **Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil**. SERV. SOC. REV., Londrina, V. 14, N.2, P. 5 04-22, jan./jun. 2012.

SILVA, Marcus Quintanilha da. **Condições de qualidade das redes municipais de Ensino Fundamental no Brasil**. 227 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA, Marcus Quintanilha da. **Remuneração de professores públicos municipais no Brasil: execução orçamentária, partidos públicos e valorização docente (2008 – 2016)**. 247 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **A política educacional e seus objetos de estudo**. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa. V. 1, n. 1, 2016, p. 75 – 89.