

A produção da hegemonia através da gestão das políticas e da legislação educacional nos anos noventa no Brasil

*Carlos R. S. Machado

*Professor do Centro Universitário Feevale; Mestre em Educação pela UFRGS e Doutorando em Educação pela UFRGS. E-mail: carlosmachado@feevale.br

RESUMO

Análise da gestão das políticas (policy) e da legislação em educação nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Paulo Renato de Souza no Ministério da Educação (1995 a 2002) numa perspectiva de que as mesmas configuraram-se, com sentido hegemônico, na perspectiva da política (politics) neoliberal de globalização. De estudos críticos da legislação e da política educacional brasileira dos anos noventa (LDBEN/1996; Emenda Constitucional 14 e FUNDEF/1996; Plano Nacional de Educação/2001), realizadas por diferentes autores (MORAES, 2002; AZEVEDO, 2002; ROMANO e VALENTE, 2002; VALENTE, 2001; PINTO, 2002; SILVA Júnior, 2002), argumento que a complexidade dos processos desencadeados e a amplitude das reformas educativas exigem na implementação uma gestão que produza através das políticas e da legislação os objetivos propostos. Ou seja, desenvolve-se um processo de *produção política* (SPOSITO, 1996) da hegemonia através da gestão educacional por parte do Estado. Então, demonstro, através da análise dessas políticas e leis, bem como dos processos desencadeados, com dados ilustrativos de resultados, que a gestão desenvolvida pelo MEC (Ministério da Educação) visava a uma nova configuração na educação (concepções, valores e práticas), em conformidade com as necessidades dos processos produtivos - em ambiente de globalização - e de sua hegemonia na sociedade e no cotidiano. Este trabalho decorreu de pesquisa, discussão e avaliações das políticas e leis constituídas durante o governo de Paulo Renato de Souza (Ministério da Educação) e de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, realizadas no ano de 2003/1 no Centro Universitário FEEVALE (Novo Hamburgo/RS) com alunos/as de Políticas e Legislação da Educação Básica e faz parte de um projeto de tese em desenvolvimento na área da educação.

Palavras-chave: gestão, produção política, legislação, hegemonia, educação.

ABSTRACT

Analysis of the management of the policy and the legislation in education in the governments of Fernando Henrique Cardoso and Paulo Renato de Souza in the Ministry of the Education (1995 the 2002) in a perspective of whom the same ones had been configured, with hegemonic direction, in the perspective of the politics neoliberal globalization. Leaving of critical studies, the legislation and the Brazilian educational polity of the Nineties (LDBEN/1996; Constitutional emendation 14 and FUNDEF/1996; National Plan of Educação/2001), carried through for different authors (MORAES, 2002; AZEVEDO, 2002; ROMANO and VALENTE, 2002; VALENTE, 2001; PINTO, 2002; SILVA Júnior, 2002), argument, in complement, that the complexity of the unchained processes and the amplitude of the educative reforms demand in the implementation a management that produces through the politics and of the legislation the considered objectives. Or either, a production process is developed politics (SPOSITO, 1996) of the hegemony through the educational management on the part of the State. Then, I demonstrate, through the analysis of these politics and laws, as well as of the unchained processes, with illustrative data of results, that the management developed for the MEC (Ministry of the Education) aimed at a new configuration in the education (practical conceptions, values and), in compliance with the necessities of the productive processes - in globalization environment - and of its hegemony in the society and the daily one. This work elapsed of research, quarrel and evaluations of the politics and laws consisting during the government of Paulo Renato de Souza (Ministry of the Education) and of Fernando Enrique Cardoso, 1995 the 2002, carried through in the year of 2003/1 in University Center FEEVALE (Novo Hamburgo/RS) with pupils of politics/policy and Legislation of the Basic Education and is part of a project of thesis in development in the area of the education.

Key words: management, production politics/policy, legislation, hegemony, education.

INTRODUÇÃO

As políticas e a legislação proposta e implementada nos anos noventa, no Brasil, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (nível federal) e Paulo Renato de Souza (Ministério da Educação), entre 1995-2002, estiveram sempre articuladas e foram implementadas em todos os níveis de ensino, de forma sistêmica e pela primeira vez, através de um único ministro em oito anos de um governo eleito pela população. Dessa forma, os processos desenvolvidas no período, por parte do Estado/Governo Federal, buscaram efetivar uma nova “reconfiguração” na educação. O termo usado pelos partidários da Terceira Via¹, no Reino Unido, para descrever a natureza dos processos através dos quais mudam a política (conforme DALE, 2002, p.6) e a instituem (a reconfiguração que dizem fazer) como sendo a “perspectiva segundo a qual está a acontecer”, bem como os próprios “debates cujos parâmetros são estabelecidos pela idéia de reconfiguração”. Ao contrário, devemos ter como escopo central, diz Dale, “a análise da natureza das mudanças”, à qual se relacionada às novas necessidades dos processos produtivos (em ambiente de globalização) e à produção de hegemonia desta na sociedade e no cotidiano dos processos educativos.

As políticas e a legislação desenvolvidas pelo MEC (Ministério da Educação), nos anos noventa, e seus argumentos serão apresentados na primeira parte, e os argumentos e críticas dos autores que qualificam esta gestão como neoliberal, na segunda parte. A compreensão da complexidade e da abrangência dos processos desencadeados e da amplitude das reformas educativas realizadas exige a análise da natureza dessas mudanças nos processos globais de reconfiguração do capitalismo (HARVEY, 1992) nos sistemas educacionais (DALE, 2001; MAGALHÃES e STOER, 2002a; 2002b). Aspecto que será desenvolvido na terceira parte, objetivando avançar para além do apresentado na primeira e na segunda partes, articulado numa perspectiva teórica de fundo: de crise paradigmática (SANTOS, 1999a, 2001) e civilizacional (WALLERSTEIN, 1999b, 2001, 2003) e o necessário destaque ao papel do Estado (KAMAT, 2000; LEFEBVRE, 1976, 1999) na produção desses novos valores, práticas e concepções. Tema a ser desenvolvido nas considerações finais.

As Políticas, a Legislação e os Objetivos do Governo Brasileiro nos Anos Noventa em Educação

Nos anos noventa, através dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), das Diretrizes Educacionais a todos os níveis de ensino, de Programas como TV Escola, da Bolsa Escola, de Dinheiro na Escola, etc., e de determinada interpretação da legislação educacional brasileira (LDBEN), pela Emenda Constitucional (14) e do Plano Nacional de Educação (2001), etc., alteraram profundamente a configuração do sistema educacional brasileiro. Segundo o ex-ministro Paulo Renato de Souza, sua gestão teve “como objetivo primordial oferecer suporte para a implementação das reformas e políticas em relação aos vários níveis de ensino”. Isto porque o “desafio [...] foi criar uma estratégia para atingir o conjunto do sistema, efetuar uma mudança de cultura e conseguir resultados qualitativos” (Apresentação de Paulo Renato in. MEC/INEP, 2002). Mas, tal objetivo já tinha sido anunciado nos documentos da campanha eleitoral (*Mãos à Obra, Brasil*) e, no início do referido governo (em 1995, no seu Plano Estratégico da Educação). Na campanha de 1994, propunha-se a:

Informatizar o sistema de dados estatísticos educacionais para racionalizar a utilização dos recursos físicos e humanos; implementar um sistema de avaliação das escolas e dos sistemas educacionais para acompanhar a consecução das metas de melhoria da qualidade do ensino; definir metodologias, objetivos e metas de avaliação do desempenho dos alunos nas várias séries ou etapas da educação básica; implementar um sistema de avaliação das universidades brasileiras, de forma a estimular a produção acadêmica coletiva e individual dos professores; divulgar amplamente os resultados do sistema nacional de avaliação. (INEP/MEC, 2002, p.6).

Identifico, sublinhando no texto, indicadores e prioridades da gestão de Paulo Renato de Souza. Resalto a racionalização dos recursos, a importância da avaliação, o estímulo e a divulgação dos dados das avaliações como elementos importantes de produção da competição inter e intra-sistema educacional do referido período relacionados à mudança cultural e à aferição da qualidade buscada.

No início do governo FHC, em janeiro de 1995, o ministro reuniu-se com sua equipe e sistematizou as “razões estratégicas” do governo no campo educacional (Plano Estratégico/1995-1998 (MEC). Neste documento, é afirmado ser o MEC representante da União e responsável “pela coordenação da política nacional de educação”. A longo prazo, o “Estado [...] estaria responsável somente pelo gerenciamento das políticas para a

¹ A terceira via, liderada por Blair e Giddens e o Partido Trabalhista Inglês (sua maioria) pretende-se “simbolicamente” uma alternativa entre o capitalismo e o socialismo. Na prática, acabou sendo um neoliberalismo com discurso social. Ver Carta Capital, maio de 2004, artigo de José Luis Fiori sobre a evolução e perda de referenciais sociais da social-democracia desembocando na terceira via.

educação e pela modernização gerencial, cabendo aos estados e municípios o papel de executores, enquanto que, na União, haveria uma conseqüente redução deste papel” (p.4). As políticas aplicadas pelos descentralizados, no entanto, deveriam seguir a “estricta observância da política estabelecida” (p.4). Tais procedimentos buscariam uma gestão de qualidade na educação.

Para tanto, foram simplificadas as leis e normas, visando a “estimular a ação de agentes públicos e privados na promoção da qualidade de ensino”, para a qual a descentralização do “sistema” levaria os “recursos para quem os executa [...], articulando “estados e municípios”, sendo “repassados de forma automática” (p.7). Ao reconhecer, no entanto, a crise do magistério, os baixos salários e as “graves distorções” entre professores, prevê uma “gradativa mudança”, sendo que “não resolverá estes problemas sozinho” (o MEC), mas apenas “com a mobilização da sociedade como um todo” (p.8). Como meta, o MEC apresenta a implantação de um canal via satélite “para que a escola consiga um novo parâmetro de eficiência e de controle de qualidade”, “treinamento para melhor qualificar os professores para que concorram a cargo de diretores das escolas” (p.8), dentre outras medidas.

No último ano de governo (2002), na revista *Investindo na cidadania: o avanço da educação no Brasil*, o ex-ministro reafirma os objetivos perseguidos em sua gestão: “melhorar a qualidade, descentralizar e ampliar o atendimento [...] concretizar uma base sólida para transformar definitivamente a educação brasileira [...] e superar “entraves históricos que sempre marcaram a educação brasileira [...] melhorando, de modo significativo, diversos indicadores sociais do País” (p.9). Destaca que, ao “colocar as crianças na escola, estimular a formação dos profissionais da área, avaliar os alunos, os cursos, os professores e as escolas e investir na permanência dos estudantes nas salas de aulas”, ao propiciar a “eqüidade no atendimento, a descentralização dos recursos e as competências, o fortalecimento da capacidade de gestão do conjunto do sistema e a melhoria da qualidade do ensino” (p.10), estaria propiciando a igualdade de oportunidades às crianças e aos jovens brasileiros.

Tem-se como realizações dessa “utopia”: as mudanças profundas e radicais com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases – LDB (1996) e “as [...] políticas do governo passaram a privilegiar as ações de caráter estrutural e a melhoria da gestão dos programas para atingir as raízes das deficiências do sistema educacional” (p.10) e a Emenda Constitucional n. 14, que instituiu o FUNDEF, com o qual “o Ministério definiu critérios justos e objetivos transparentes de

distribuição e utilização dos recursos, [entre os Estados, Municípios e o Governo Federal] levando em conta o número de crianças matriculadas”; “trouxe autonomia para as escolas; flexibilizou os currículos e estimulou amplamente a qualificação dos professores” (p.13). A “educação básica e a infantil passaram a ser função dos municípios; o ensino fundamental continuou compartilhado entre Estado e Municípios e o ensino médio passou para o âmbito dos estados. [...] E a União seria responsável pelas instituições de ensino superior e escolas técnicas” (p.12). Destaca-se ainda que o “envolvimento dos pais, das empresas e das organizações das comunidades na gestão e na fiscalização do dinheiro público destinado à educação constituem mudanças culturais inegáveis” e que os “salários dos professores da rede pública aumentaram 29,5%” (p.9). Neste sentido, por exemplo, em 1995, havia 11.643 escolas com APMs (Associação de Pais e Mestres), em 2001 chegam a 71.660. Isto “evidencia o estímulo à criação” desses espaços de participação de pais e mestres, visando ao uso e ao controle dos recursos repassados à escola. No entanto, no mesmo quadro no qual o INEP apresenta esses dados, é possível perceber que o recurso despendido em 1995 foi de C\$ 229.348.00 reais e, em 2001, de C\$ 307.160.00 reais. Ou seja, as APMs aumentaram em 700%, mas os recursos em apenas 50% (MEC/INEP, 2002, p. 12).

O INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) “passou a ser o órgão produtor de informação qualitativa e quantitativa, com o objetivo de monitorar e subsidiar as políticas educacionais nos diferentes níveis” (p.12), relacionando, portanto, à proposição da avaliação e do controle da qualidade e ao acompanhamento da produtividade do sistema (p.13). Foram realizados inúmeros Censos da Educação Nacional: em 1995 e 2002, da educação básica, infantil, de jovens e adultos e especial e do ensino superior, em 1995 e 2000; do professor, em 1997, da educação profissional em 1997, etc. (MEC/INEP, 2002, p.13).

Finaliza o Ex-ministro: “hoje temos mais igualdade de oportunidades para as crianças e para os jovens brasileiros; portanto, temos mais cidadania” [...] e “a conquista e o exercício da cidadania, o fortalecimento da democracia e a sustentação do desenvolvimento contínuo do País estão passando pela melhoria da educação em todos os seus níveis” (p.9).

As Críticas às Políticas Educacionais no Brasil dos Anos Noventa

As políticas e a legislação educacional, portanto, as reformas implementadas nesse período sofreram contestação, seja através de greves e de mani-

feições dos professores e funcionários das universidades federais, seja por parte dos reitores, de governos municipais e estaduais, de sindicatos municipais e estaduais de professores e funcionários de escolas, de movimentos de pais e alunos, de ONGs populares, dentre outros. A culminância dessas manifestações teve nos CONEDs (1996, 1997, 1999, 2002) - articulados pelo Fórum em Defesa da Educação Pública e Gratuita e milhares de entidades sociais e populares - um espaço muito importante.

A contraposição às políticas emanadas do MEC decorreu de sua orientação político-ideológica (neoliberal) e ao fato de se assemelharem àquelas emanadas dos organismos internacionais. No Boletim do Banco Mundial (2003) sobre a parceria com o Brasil afirma-se que, decorrente das “recomendações e empréstimos do Banco, vários governos estão reestruturando suas economias, fortalecendo seus sistemas bancários e investindo em recursos humanos, infra-estrutura e proteção ambiental, para tornar mais atrativo e produtivo o investimento privado (apresentação)”; o Brasil é parceiro há mais de cinquenta anos. Em relação à educação e à saúde: “o País fez grandes progressos nos setores [...] nos anos noventa [...] a parcela de crianças de 7 a 14 anos que não estão na escola reduziu-se a 5% (de 20%, em 1992; o analfabetismo reduziu-se a 10%, etc.). Estas e outras reformas “provêm da adoção de iniciativas como a descentralização [...] na saúde e de mudanças no sistema de transferências intergovernamentais na educação. Diz-se que o FUNDEF ataca as “desigualdades regionais no financiamento e no acesso à educação” nas regiões e nos setores mais pobres (p.11); “o Brasil está trabalhando com o Banco e outros parceiros para descentralizar ainda mais os sistemas de saúde e educação e aumentar a participação das comunidades locais nos gastos e no planejamento de programas” (p.11). Cita-se que o Fundescola estaria recebendo 384 milhões de dólares para expansão do programa e que haveria testado recentemente outros programas que transferem [...] dinheiro às famílias (bolsa-escola) para afirmar que a “transferência da responsabilidade para as comunidades” é essencial para “o sucesso e a sustentabilidade da reforma educacional” (p.13).

Um dos críticos, Moraes (2002) afirma, por exemplo, que as políticas de educação estariam em conformidade com a nova reestruturação do capitalismo (neoliberalismo), o mercado seria o regulador de tudo, estando as imagens, as idéias e os valores subsumidos

a tal perspectiva. Portanto, o objetivo dessas reformas seria também modificar os **temas e valores** da sociedade. Elas surgiram da necessidade de superação da crise do capitalismo (em suas múltiplas variantes), na década de 1970, no sistema-mundo. Compreendem a diminuição do Estado de bem-estar social e um antiestatismo por parte da Nova Direita, efetivadas por uma reforma do Estado, devido à crise fiscal. Nesta, a burocracia seria substituída por um enfoque gerencial, voltado ao cliente e aos resultados de uma gestão mais técnica, de controle e sob inspiração das formas de gestão empresarial focadas no lucro e em cenários de competição (mercados) (MORAES, 2002, p.19).

Tais proposições, segundo o autor, foi traduzida na palavra de ordem: “querem privatizar a educação” (p.20). Mas, a introdução de mecanismos de mercado aos sistemas educacionais e a transformação da educação em mercadoria não passam somente pela privatização da educação, como mostram estudos desenvolvidos em países como Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália e outros (DALE, 1995; ROBERTSON e DALE, 2001, DALE, 2002). Nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram produzidas e induzidas políticas efetivas de descentralização, rumo a uma “progressiva municipalização do ensino fundamental, da educação infantil e de jovens e adultos” (AZEVEDO, 2002). Neste sentido, certamente, o FUNDEF e a alteração constitucional (Emenda 14) contribuíram propiciando uma redistribuição de recursos entre estados e municípios, com a redistribuição das matrículas e, conseqüentemente, dos recursos entre municípios e estados. Assim, o ensino fundamental cresceu como vemos no quadro a seguir. Colocamos ao lado, a responsabilidade federal com o ensino superior, visando a salientar o decréscimo percentual das matrículas neste nível desde 1992, como podemos ver na última coluna².

Quadro 1 - Distribuição Percentual das Matrículas na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Superior, por Dependência Administrativa - Brasil (1992, 1997, 2002):

Redes/ Matrículas/ Entes federados	Matrícula Infantil			Matrícula Fundamental			Matrícula Ensino Superior		
	Brasil			Brasil			Brasil		
	1992	1997	2001	1992	1997	2001	1992	1998	2002
Federal	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	21,9	19,22	15,27
Estadual	24,9	13,4	5,7	57,8	55,7	42,3	14,0	12,93	11,94
Municipal	48,1	62,8	66,7	30,5	33,0	49,6	5,7	5,69	3,00
Privada	26,7	23,8	27,7	11,6	11,2	9,1	58,4	62,14	69,78
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Matrículas	3.795.000	4.640.220	5.912.150	30.106.000	33.131.27	35.298.089	1.661.000	2.125.958	3.479.913

Quadro a partir de Azevedo (2002). Dados 1992, PNE da Sociedade Brasileira (p. 39). Ensino Superior, PNE (VALENTE, 2001) para 1998 e 2002 e INEP/MEC (2002).

² A Revista Reportagem (oficina da informação), Abril de 2003, diz que houve um crescimento nas matrículas do ensino superior público de 28% e de 86% no ensino superior privado entre 1995 e 2002.

O resultado da descentralização anunciada pelo Ex-ministro evidencia algo mais profundo: a redução da participação da União na educação, decorrente da transferência de responsabilidades (indução, segundo o Ministro) aos demais entes federados. Por outro lado, “os valores totais liquidados pelo MEC em 2000 representam 96,1% do valor de 1995 [...], uma queda de 3,9% na despesa [...] entre 1995 a 2000 (em termos reais); “os recursos aplicados pelo Governo Federal na educação, quando comparados ao PIB, indicam uma queda de 0,2% entre 1995 e 2000”. “Houve uma diminuição da participação percentual da despesa com educação na despesa total não financeira da União, passando de 16,2%, em 1995, para 13,1%, em 2000” (IBASE, 2001, p.110). Sader diz que “o endividamento público passou de 30% do PIB, em 1994, para 61,9%”, e os “gastos em educação representam 20,3% das receitas correntes em 1995; em 2000 eram apenas 8,9%. Enquanto isso, os gastos com juros da dívida subiram de 24,9% das receitas para 55,1% em 2000” (SADER, 2002, p.13-14).

Portanto, o Governo no período, ao mesmo tempo que buscava desenvolver uma política de reconfiguração do sistema educacional e na gestão da administração (*uma mudança estrutural sistêmica*), construía no interior do sistema e entre os entes federados, escolas e comunidades, professores, APMs, conselhos escolares, etc. **concepções, valores e práticas** competitivas (*a nova cultura*).

A Reforma dentro da Reforma e a Reconfiguração

A reforma do sistema educacional inseriu-se dentro da reforma realizada pelo Governo FHC da própria Administração Pública (do Estado). Segundo Keinert (2000), nos anos noventa, passaríamos de uma gestão burocrática na qual o **focus** e o **locus** seriam as políticas estatais e a burocracia, para uma gestão gerencial, na qual o foco seriam as “políticas públicas”, sendo o locus mais amplo que o estatal (público não-estatal). Mas, segundo Azevedo, tal mudança na educação manifestou-se “no aumento do poder regulatório da ação estatal, na medida em que as práticas ditas ‘descentralizadoras’ [...] têm tido por contraponto o aumento dos controles centralizados” (p.60). As políticas de assistências técnicas e de assessoria a programas via FNDE e os conselhos, como FUNDEF e outros, são exemplos.

Os diversos programas executados pela autarquia [o FNDE] refletem as ações e mudanças na busca da melhoria da qualidade do ensino. Um exemplo é a descentralização da execução, que tem demonstrado ser um instrumento ágil no atendimento às necessidades dos alunos e gerador de economicidade na aplicação dos recursos, além de estimular as comunidades a exercerem o seu importante controle social” (MEC/FNDE, 2001).

Outro aspecto a destacar é que “a maior parte dos programas federais colocou para os espaços locais a obrigatoriedade de criação de novos mecanismos de gestão [...] surgindo “uma multiplicidade de conselhos” (FUNDEF, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Merenda Escolar, etc.). Azevedo (2002) diz que tais conselhos tiveram pouca eficácia no sentido de contribuir, de fato, na democratização da gestão, devido à dificuldade dos gestores municipais em constituí-los e fazê-los funcionar, a maioria funciona *pro forma* por exigência legal, etc.

Por exemplo, ao FNDE, em 2000, foram apresentados 14.359 projetos para concorrerem aos recursos, mas somente 3.338 foram contemplados, ou seja, em torno de 23,24%. Isto porque, se a administração estava baseada em princípios de competição, era através dos processos desencadeados pelas orientações (do Manual de Assistência Financeira) e do controle do mérito técnico-pedagógico pelo Ministério (p.64) que isto se efetivava. Através dos “formulários destinados à prestação de contas técnicas e financeiras, entre outros aspectos, privilegiam a medição quantitativa dos produtos aferidos pelos projetos” através do MEC/FNDE, estaria se construindo concepções e práticas competitivas.

As políticas desenvolvidas por FHC e Paulo Renato de Souza mantêm semelhanças àquelas emanadas dos Organismos Internacionais. Mas, para ir além das contestações às políticas de **manutenção, produção e re-produção** do atual sistema, seria necessário avançar um pouco mais na discussão da natureza dessas reformas, conforme problematizado por Dale (2002, p.6).

Mostramos através do Quadro 1 e de outras evidências já apresentadas que houve uma “transferência de competências da esfera central de poder para as locais”, relacionada ao “objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas” (p.54). Que tal processo de municipalização “[...] baseou-se numa lógica economicista-instrumental e [...] se articulou com um movimento mais amplo: o projeto de sociedade em implementação no Brasil, que se alinha e se subordina às reordenações do processo de acumulação capitalista [...] e de acordo com as estratégias políticas e financeiras que os grupos hegemônicos passam a impor ao mundo” (FIORI, 2001, citado em Azevedo, 2002, p.55), o que levou a “novas formas de definição e de articulação entre os espaços local, nacional e global, com profundas repercussões para os padrões sociais, para as políticas sociais e, portanto, para a educação que vem se reformando em escala planetária” (p.57).

Nesse novo padrão de Estado e, portanto, de gestão das políticas públicas, tomou-se como ponto de partida alguns pressupostos: que o modelo burocrático (desde 1930) é um empecilho para assegurar a “superação da crise fiscal e econômica; portanto, para ajustar o País aos requerimentos da nova ordem mundial” (AZEVEDO, 2002, p. 56); que tal ajuste é necessário em virtude das mudanças na economia mundial e da emergência de “novos modelos econômicos e políticos” no capitalismo (novo processo de acumulação flexível, HARVEY, 1992, p.58); “toma como base uma concepção democrática e plural de Estado e Sociedade” (“ver críticas de Macpherson, 1978 e 1991, ao se referir às proposições de Schumpeter (‘competição no mercado político’), através da descentralização política (transferência de recursos e atribuições), da descentralização administrativa (delegação de autoridade, gerentes autônomos), de organizações flexíveis no lugar de unitárias e monolíticas, e, por fim, pela definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho, quantitativos, etc., que constituirão o centro do contrato de gestão entre o poder central e os dirigentes locais, controle por resultados (BRESSER, 1996 citado em AZEVEDO, 2002, p.58-59).

Na educação, a reforma do Estado, entre outros aspectos, traduz-se no entendimento de que é preciso ajustar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas ao modelo gerencial, conforme divulgado pelo poder central, em consonância com o discurso das agências externas de cooperação e financiamento. Segundo tal entendimento, esse é o modo de garantir a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, com base no princípio da eficiência e na busca da relação ótima entre qualidade e seus custos. (MARE, 1995, citado em AZEVEDO, 2002, p.59).

Então, “há mudanças na ação estatal”, evidenciando um novo “tipo especial de regulação das políticas sociais”, através de uma “espécie de “expansão” dessa ação, que demonstra a compatibilidade entre Estado-mínimo e o Estado-forte” (AZEVEDO, 2002, p.59).

Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado [...] A força do Estado, que, no período do reformismo, consistiu na sua capacidade em promover interdependências não-mercantis, [através da promoção de políticas públicas de corte social], passou a consistir na sua capacidade de submeter todas as interdependências à lógica mercantil. (SANTOS, 1999b, citado em AZEVEDO, 2002, p.59).

Portanto, existe uma institucionalidade, uma ordem, um Sistema, que o Estado, através de suas leis, políticas e ações, não somente mantém e legitima, mas também produz e re-produz, através das políticas que coloca em prática e que se busca efetivar no cotidiano nas/pelas relações que são estabelecidas entre os indivíduos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma educacional desenvolvida por Paulo Renato de Sousa inseriu-se dentro de um processo mais amplo de reforma do Estado em contexto de reconfiguração do sistema mundial capitalista dos anos noventa. Ao mesmo tempo, inseriu-se em um processo de crise paradigmáticas (paradigma dominante x paradigma emergente (SANTOS, 1999a) e na administração pública, da burocrática a gerencial (KEINERT, 2000), dentro de uma crise civilizacional (WALLERSTEIN, 1999, 2001, 2003).

O ministro afirmou que sua gestão buscou uma “**mudança estrutural**” e “**cultural**” pelas reformas que implementou. Portanto, a natureza desta mudança foi de construir a perspectiva de valores e de hábitos competitivos em decorrência da indução do centro (MEC). É neste sentido que a avaliação assumiu papel de destaque em toda a gestão. Através dela os diferentes agentes do sistema eram induzidos a procedimentos determinados pelo Ministério no processo de preparação às avaliações, para os quais os *rankings* compunham a parte final. Ou seja, a partir do que o Ministério determinava como “habilidades, valores, competências” eram realizadas as preparações e as provas e, posteriormente, estabelecidos os *rankings*. Para tanto, os censos educacionais e a reestruturação do INEP foram fundamentais. Mas também o FUNDEF contribuiu para a produção de práticas competitivas, ao induzir a “ampliação das matrículas”, através da disputa entre prefeituras, e entre estas e os Estados; da inscrição, elaboração e competição por verbas de projetos apresentados ao FNDE; da modificação dos processos de concessão de bolsas, conforme a produtividade dos orientadores e não mais por programas de pós-graduação; a redução de verbas das Universidades Públicas e a indução à ampliação de “parcerias” como setores, grupos, empresas, etc., de um lado, e, de outro, a proposta de reforma da previdência, que levou inúmeros professores das universidades públicas às privadas, as quais aumentaram significativamente suas matrículas na última década. Essas ações se relacionam a conceitos que Magalhães e Stoer (2002a; 2002b) destacam nas reformas nos sistemas educativos na atualidade: flexibilidade, competência e empregabilidade. Dizem ser a **flexibilidade** a “palavra-chave das recentes teorias das organizações às teorias do *management*. É o reconhecimento da capacidade de adaptação às inesperadas mudanças nos ambientes organizacionais e da capacidade de resposta aos desafios que estas colocam à produção e à distribuição que está na base da exigência de se ser flexível” (p.30). Por **competência** a “capacidade criada nos

indivíduos e nos grupos para desempenhar os seus papéis sociais e produtivos em ambiente continuamente em transformação, compreendem sobretudo a capacidade de continuamente se capacitarem para lidar com as mudanças. Os conhecimentos teóricos e práticos a serem mobilizados, segundo este critério são, portanto, aqueles que propiciam a sua contínua abertura à novidade e à criação de inovação” (p.32). Finalmente, por **empregabilidade**, como a capacidade de “possuir competências de adaptabilidade”, “estar continuamente em processo de formação (*trainability*)” (conforme Bernstein, 2001) e de circular no mercado de trabalho com uma velocidade o mais semelhante possível àquela com que o capital circula, as empresas reorganizam os seus processos de reorganização e as inovações surgem” (p.32).

Numa perspectiva de sistema-mundo (WALLERSTEIN, 1999a) como o da atualidade, onde os sistemas de governabilidade (Estados e suas instituições) bem como os sistemas educativos ao mesmo tempo em que fazem parte, de um sistema nacional, são reformados em conformidade ao “bem-estar do sistema” (mundo, global, sistema capitalista mundial) como uma totalidade em movimento e permeada de contradições e conflitos em seu interior, tais conceitos decorrentes de realidades vividas são centrais na perspectiva hegemônica.

É neste sentido e enquadramento que, se por um lado a reforma educativa estava sendo realizada junto com uma reforma da administração pública, por outro, construía-se a hegemonia através das práticas e concepções que eram efetivadas no processo. Assim, afirmo que tais processos fazem parte de uma “pedagogização da sociedade”, como parte de um “Sistema Totalmente Pedagogizado” (BERNSTEIN, 2001, p.15). Ou seja, desenvolve-se um “ciclo benigno de inflação pedagógica”, que “não cria autonomia nem para os formadores, nem para os formandos, visto que ambos se encontram submetidos aos objetivos definidos pelo Estado” (p.15). Kamat (2000), ao analisar a “retórica da descentralização” pelo Banco Mundial, descreve o processo de produção dessa política como orientação aos seus parceiros (no caso, o Brasil). Segundo ela, o Banco visa 1) a “ajudar os países sob pressão na descentralização, com o intuito de manter a estabilidade política e a democratização, ao mesmo tempo em que melhorem a eficiência nos serviços públicos e preservem a estabilidade macroeconômica” (p.17) e 2) “a eficiência no uso dos recursos e da estabilidade macro”.

En un sentido profundo, la democratización y [...] la descentralización, se puede percibir como una estrategia para asegurar la estabilidad política, esto

es, un medio que sirve de mecanismo institucional para integrar a los grupos de oposición a un proceso de negociación formal y ritualizado. Como tal, constituye una alternativa a la guerra civil y a otras formas de oposición violenta. (BURKI et al, 1999, p.2).

No caso brasileiro, segundo os funcionários do Banco, “al traspasar los recursos políticos y financieros al nivel municipal, los negociadores de la transición brasileña pudieron apaciguar el descontento popular frente al centralismo militar y así permitir que los militares se retiraron de buena manera” (p.2). Propõe-se, para a atualidade, que os poderes centrais, no entanto, na descentralização, não percam o controle da estabilidade macroeconômica e política ao mesmo tempo em que se produza a hegemonia do sistema em outro patamar de dominação. Questão que nos leva ao papel do Estado e sua relação com o processo de produção e re-produção do sistema no espaço social mais amplo e nas relações entre os indivíduos no cotidiano. Magalhães e Stoer (2002a, p.38) dizem que tal reforma, chamada por eles de um “novo mandato da nova classe média”, não seria um “mero produto da determinação econômica imposta pelo capitalismo flexível, mas, antes, que é coetâneo de mudanças culturais que envolvem fenômenos que vão desde a intimidade à re-invenção das tradições e do culto do efêmero e à já referida assunção reflexiva de novos estilos de vida”.

Tais considerações vão no sentido de afirmar que o Estado tem um papel fundamental na manutenção, produção e re-produção das relações sociais capitalistas. A partir dos anos sessenta, do século passado, é Henri Lefebvre o teórico de sustentação desta tese, à qual tenho como base de uma pesquisa em educação em desenvolvimento (MACHADO, 2004). Segundo Kamat (2000, p.10), o que é “crucial da teoria de Lefebvre da produção do [...] espaço estatal – a saber, as configurações político-institucional e político-administrativa é também a aparente reorganização estrutural dos sistemas de ensino”. Tal processo significaria uma reconfiguração na “re-escala”, no “espaço mental” e nas “prioridades regulatórias do Estado” no sentido de “produzir o consenso em torno da estrutura normativa” no local – de *self-government* e *self-regulation*. Afirmaria, em complemento, com o controle macro de um lado (estabilidade macroeconômica e política contra movimentos anti-sistêmicos) e da ocupação e “influência” dos capitais desregulados ao nível da “totalidade social” e dos novos espaços produzidos pelo Estado capitalista, como busquei evidenciar pelo estudo das políticas neoliberais implementadas desde o Estado/governo educacional, nos anos noventa, em nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas (SP): Editora Autores Associados, 1997.

_____. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, v.23, n.80, set/2002, p.49-71.

BANCO Mundial. **O Brasil e o Banco Mundial: Uma parceria de resultados**. Brasília (DF): Banco Mundial, 2003. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>> Acesso em 06/08/2003.

BERNSTEIN, Basil. Das pedagogias aos conhecimentos. In: **Educação, Sociedades e Culturas**, Porto (Portugal), n. 14, p.9-17, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/92 a 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BURKI, S.J.; PERRY, G. E.; DILLINGER, W. **Más allá del Centro – La descentralización del estado**. Washington, DC: Banco Mundial, 1999. (<http://www.worldbank.org> acesso 02/08/2003).

DALE, Roger. O marketing do mercado educacional e a polarização em educação. In: GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da Exclusão**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

DALE, Roger. Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação, Sociedades e Culturas**, n.16, 2001. Porto:Afrontamento. P.133-169.

DALE, Roger. Fumos, espelhos e reconfigurações do discurso político. In: **Jornal a Página da Educação**, ano 11, n.113, jun. 2002, p.6 (<http://www.apagina.pt/arquivo>) (acesso 27/09/2003).

FIORI, José Luis. O cosmopolitismo de cócoras. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 22, n.77, 2001.

HARVEY, David. **A condição Pós Moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

IBASE. **Cadernos de Observação: O Plano Nacional de Educação**. Número especial, v. 3, dez 2001.

KAMAT, Sangeeta. Deconstructing the Rhetoric of Decentralization: The State in Education Reform In:

Current Issues In Comparative Education, Volume 2, number 2/april 30, 2000. <http://www.tc.columbia.edu/cice/articles/sk122.htm>.

KEINERT, Tânia. **Administração Pública no Brasil – crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Ana Blume editora/FAPESP, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **Re-produção das relações sociais de produção**. Porto: Scorpião, 1973.

_____. **Hegel, Marx, Nietzsche – o el reino de las sombras**. 9a edição, México/España, editora Siglo XXI, 1976 (1a edição França 1975).

_____. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP e A editora, 1999. (1ª ed. La pensée marxiste et la ville, 1975).

MACHADO, Carlos RS. **POLÍTICAS (policy & politics) E GESTÃO DA E NA EDUCAÇÃO EM PORTO ALEGRE NOS ANOS NOVENTA: AVANÇOS, LIMITES E CONTRADIÇÕES DE UM GOVERNAR DE ESQUERDA**. Projeto de tese de doutorado. Porto Alegre: PPGEDU/UFRGS, janeiro 2004, sob orientação de Prof^a. Dra. Maria Beatriz Luce.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MACPHERSON, C.B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

MAGALHÃES, António e STOER, Stephen. **Novas Cidânicas e a Reconfiguração do Contrato Social**. Trabalho apresentado em Leiria (Portugal), setembro 2002a. (mimeo)

MAGALHÃES, António e STOER, Stephen. A nova classe média e a reconfiguração do mandato endereçada ao sistema educativo. In: **Educação, Sociedades e Culturas**. Porto: Afrontamento, n.18, 2002b. P.25-40.

MEC/INEP. **Política e resultados – 1995-2002 – Avaliação e informação como Instrumento de Política**. v.4. Brasília: INEP, 2002.

MEC. **Planejamento Estratégico (1995-1998)**. Brasília, mimeo.

MORAES, Ronald. Reformas Neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. In: **Educação e Sociedade**. Revista de Ciências da Educação. V. 23, número especial. CEDES : São Paulo, set. 2002.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação no

Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). In: **Educ. Soc.**, Campinas, v.23, n.80, set/2002, p.109-136.

REVISTA **Investindo na Cidadania: O avanço da educação no Brasil**. São Paulo/Brasília, MEC: Prêmio Editorial Ltda, 2002.

ROBERTSON, S.; DALE, R. Regulação e Risco na governação da educação: gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos Estados Competitivos. In: **Educação, Sociedades e Culturas**, n. 15, p.117-147. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

ROMANO, Roberto e VALENTE, Ivan. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de Intenções?. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v.23, n.80, set/2002, p.97-108.

SADER, Emir. **Le Mond Diplomatic**. Edição Portugal: Companhia das Letras, 2002. P.13-14.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. Porto: Afrontamento, 1999a (1ª edição 1985/86).

SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, LCL et al. (Orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp, 1999b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Crítica da razão Indolente**. Volume I. Porto: Afrontamento, 2001a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: _____. **Globalização –fatalidade ou Utopia?**. Porto, Afrontamento, 2001b.

SILVA JUNIOR, J. R. Mudanças estruturais no capitalismo e a política educacional do Governo FHC: o caso do ensino médio. In: **Educ. Soc.**, Campinas, v.23, n.80, set/2002, p.203-234.

SPOSITO, Marília. A produção política da sociedade. In. MARTINS, José de Souza (org.). **Henri Lefebvre e o Retorno da Dialética**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

VALENTE, Ivan. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP e A, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Sistema Mundial Moderno: A agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI**. Porto: Afrontamento, 1999a. Volume I. (1ª ed. Londres, 1974).

WALLERSTEIN, I.; ARRIGUI, G. HOPKINS, T.K. **Movimentos Antisistêmicos**. Madri/Espanha: Ediciones AKAL S.A, 1999b.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. Apresentação à edição brasileira. In: _____. **O fim do mundo como o concebemos**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. P. 9-29.