

# A CRISE GERAL DO CAPITALISMO REAL E AS POLÍTICAS PARA O SETOR EDUCACIONAL

João Cardoso PALMA FILHO\*

*RESUMO:* Neste artigo, discutem-se as transformações que vêm ocorrendo nos sistemas produtivos, sob a hegemonia da ideologia neoliberal, e suas implicações para a formulação das políticas públicas para o setor educacional. Tomando como o foco a crise fiscal do Estado capitalista, procura-se evidenciar que cada vez mais se acirra a contradição entre o papel que o Estado desempenha na acumulação capitalista e a sua função de legitimação, que se realiza através das políticas sociais. Sobre esse aspecto, o ponto de vista defendido é o de que o Estado é uma relação social, onde se defrontam forças antagônicas, que divergem quanto ao papel desempenhado pela educação.

*PALAVRAS-CHAVE:* Crise Fiscal; Reformas Educacionais; Neoliberalismo.

## THE PRESENT UNIVERSAL CRISIS OF REAL CAPITALISM AND THE EDUCATIONAL POLITICS

*ABSTRACT:* This paper discusses the transformations in productive systems occurring in the present hegemonic frame of new liberalism and their implications to the formulation of public educational politics. In a capitalist context of extreme crisis in government's fiscal policy, we can observe increasingly contradictions in the role of State. It performs two opposite duties: to fulfill its accumulative function and to legitimate and introduce social politics. This essay points out that State is a social relationship where antagonistic forces having different positions about education, diverge greatly and struggle.

*KEY-WORDS:* Fiscal Crisis; Educational Reforms; New Liberalism.

---

“Os socialistas estão aqui para lembrar ao mundo que em primeiro lugar vêm as pessoas e não a produção. As pessoas não podem ser sacrificadas.”

Eric Hobsbawn.

## INTRODUÇÃO

Discutir a crise do capitalismo real, em si mesmo, não constitui propriamente uma novidade. Vários estudiosos da matéria já demonstraram o caráter cíclico dessas crises. Há inúmeros exemplos na literatura especializada que cuida da temática, começando pelos estudos clássicos de Engels, Marx, Rosa Luxemburgo, entre outros (FRIGOTTO, 1995, p. 65).

A novidade reside no fato de que os contornos dessa crise, que se inicia nos anos 70 e, num primeiro momento, tem se caracterizado como uma crise fiscal do Estado (O Connor, 1997), ganham nos anos 90 dimensões gigantescas, com a aceleração do fenômeno da globalização e com as transformações, antes nunca vistas, no setor produtivo<sup>1</sup>.

A crise fiscal do estado de bem-estar social, iniciada nos anos 70, propiciou o ressurgimento do que se convencionou chamar de ideário neoliberal baseado principalmente nas formulações de Hayek (1945). Como bem observaram Dale (1995) e Gentili (1995), o neoliberalismo reaparece propondo alternativas à crise iniciada na década de 70, em grande parte devido ao choque do petróleo.

Ainda de acordo com o credo neoliberal, a liberdade de mercado é a solução para todos os males de que padece o mundo contemporâneo. Nos anos 80, Reagan, nos Estados Unidos, e Thatcher, na Inglaterra, são os expoentes dessa doutrina redentora da humanidade. Na América Latina, Pinochet e os “Chicago boys”<sup>2</sup> usaram o Chile como laboratório da experiência neoliberal. O fato é que, com o desmantelamento do bloco soviético e conseqüente fim da polarização que se estabelecera desde o final da II Guerra Mundial, não há mais razão em se prosseguir na política de abrandamento das conseqüências do processo de exclusão social, engendrado pelo sistema capitalista em nível mundial. Trata-se, portanto, de pôr abaixo o Estado de Bem-Estar que, no caso brasileiro, aliás, nunca chegara a funcionar em termos universais. Como conseqüência, entram em

---

\* Departamento de Artes Cênicas, Educação e Fundamentos da Comunicação – Instituto de Artes – UNESP – 01333-020 – São Paulo – Estado de São Paulo – Brasil.

choque as duas funções básicas do Estado Capitalista, que, de acordo com O'Connor, são acumulação e legitimação, o que quer dizer que, se, de um lado, o Estado deve agir no sentido de garantir uma lucrativa acumulação de capital, de outro, precisa atuar para garantir uma certa harmonia social, o que, precariamente, vinha fazendo através de medidas que compunham as chamadas políticas sociais.

Na perspectiva neoliberal, o importante é garantir as condições para a lucrativa acumulação de capital, privilegiando o capital financeiro, mesmo que seja à custa das políticas sociais. Paralelamente, é importante convencer as pessoas de que não há outra saída para a crise que se vive desde o fim do Estado de Bem-Estar Social. Neste momento, anos 90, entra em cena toda retórica da globalização. Como nos adverte Bauman (1999, p. 7): “[...] globalização é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos todos sendo globalizados e isso significa basicamente o mesmo para todos”. Ou seja, não tem saída: “se ficar o bicho come, se correr o bicho pega”. Cria-se, portanto, um clima ideológico que busca enfraquecer os conceitos construídos ao longo da modernidade, em nome da pós-modernidade. Assim, a soberania nacional cede lugar aos desdobramentos da globalidade. Lutas de libertação e lutas de classes são conceitos que se tornam obsoletos. No lugar da libertação, propõe-se a integração. O mesmo se dá com a luta social que, por ser um conceito anacrônico, deve ser substituído pela solidariedade humanitária ou empresarial (CASANOVA, 1999).

## A SAÍDA NEOLIBERAL PARA A CRISE SISTÊMICA DO CAPITALISMO

Como já assinalado anteriormente, a crise fiscal vivida pelo Estado capitalista no início dos anos 70, que irá atingir toda a América Latina como também o Bloco Socialista do leste europeu, encontrará uma resposta articulada pelos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, posta em prática a partir do “consenso de Washington” e que ficou conhecida como a saída neoliberal para debelar a crise. Como consequência, o tipo de globalização que se opera nesse contexto neoliberal irá transformar radicalmente a ação do Estado em relação às políticas sociais. A tese do fim da história e do fim da ideologia é um pressuposto importante, uma vez que se trata de estabelecer a hegemonia de um pensamento

único, contra o qual nada há que possa ser feito. A globalização da economia, sob a batuta das forças do mercado, se funda na ideologia do pensamento único que, de acordo com Ramonet (1998), decretou que, fora dos parâmetros do neoliberalismo e do mercado, não há possibilidade de que uma dada sociedade possa sobreviver. Desse modo, estamos vivendo num planeta que se tornou uma selva concorrencial. Adicione-se ainda o fato de que a globalização é apresentada como sinônimo de modernidade, o que concorre mais ainda para desacreditar os críticos, que são vistos como retrógrados e como consequência reforça mais ainda a tese do pensamento único.

Como se vê, está-se diante de uma bem construída ideologia. Fato que entretanto não nos permite, em face do caráter abertamente mistificador e ideológico, ignorar que vários dos processos e transformações apontados pela globalização sejam reais. São processos e transformações cujas estruturas desiguais tornam o mundo cada vez mais interdependente (GÓMEZ, 1999). Assim, as consequências da globalização são desiguais, tanto no plano das nações, quanto no âmbito interno de cada uma delas. De um modo geral, significaram um enfraquecimento do poder decisório dos Estados nacionais, que hoje estão à mercê dos grandes conglomerados financeiros, como também viabilizaram sensível enfraquecimento dos Estados diante dos organismos internacionais de natureza multilateral, como é o caso do Banco Mundial e do FMI. Há um certo consenso entre os estudiosos do assunto de que dois fatores contribuíram sobremodo para o desencadeamento da globalização econômica: a liberalização dos intercâmbios de bens e serviços e a mobilidade praticamente ilimitada do capital. De fato, não são fatores novos.

O elemento novo é que a liberalização dos intercâmbios se amplia de forma crescente, sob a pressão particular dos Estados Unidos, seguida com algumas resistências pelo resto dos países centrais, envolvendo todos os setores econômicos (agricultura, direitos de propriedade intelectual, serviços, todos os instrumentos de intervenção do Estado (subsídios, mercados públicos, controles alfandegários ou técnicos, políticas de concorrência, etc.) e todos os parceiros comerciais. (Gómez, 1999 apud Pablo Gentili (Org.), 1999, p.136)

Decorridas três décadas do início das transformações a que nos referimos, as consequências para as políticas sociais já se fazem notar<sup>3</sup>. Houve uma sensível diminuição dos recursos econômicos para os setores sociais, aumento do número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, inclusive nos países do primeiro mundo, aumento da distância social entre ricos e pobres. Ou seja, a execução do ideário neoliberal consubstanciado em ações do tipo diminuição da esfera de

atuação estatal, por meio da desregulamentação, privatização de empresas públicas e terceirização de alguns serviços públicos, para ficar apenas em alguns exemplos, não só não conseguiu debelar a grave crise estrutural que o sistema enfrenta, como agravou os problemas sociais. Em decorrência, vem diminuindo gradativamente, em certos setores da sociedade brasileira, antes defensores da globalização neoliberal, o entusiasmo para com as medidas adotadas em nosso país nos anos 90. Como assinala Perry Anderson (1995, p. 8)

[...] qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório. Este é um movimento ainda inacabado. Por enquanto, porém, é possível dar um veredicto acerca de sua atualidade durante quase 15 anos nos países mais ricos do mundo, a única área onde seus frutos parecem, podemos dizer assim, maduros. Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muito dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual os seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm que se adaptar às suas normas. Provavelmente, nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberalismo hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes. A tarefa de seus opositores é a de oferecer outras receitas e preparar outros regimes. Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa.

## O SIGNIFICADO DA REFORMA EDUCACIONAL

A reforma educacional sempre é concebida, por aqueles que a defendem, como uma necessidade de atualização, às vezes, de modernização do aparelho escolar. Muitas vezes é justificada como uma necessária intervenção, com a finalidade de introduzir inovações nos diferentes níveis do sistema educacional.

Através da reforma, a administração central procura ordenar e controlar a organização e o funcionamento da educação em todo o país, principalmente por meio da unificação de conteúdos e estabelecimento de objetivos educacionais comuns.

No caso brasileiro, aliás, e talvez em razão de nossa ascendência ibérica, o currículo sempre foi um forte instrumento de controle social. Basta lembrar que, durante a Monarquia e mesmo com

a República, o currículo escolar desenvolvido no Colégio Pedro II era o instrumento escolhido para que se aplicasse o instituto da equiparação de estudo aos estabelecimentos de ensino estaduais e particulares.

Durante a Primeira República (1889-1930), foram cinco reformas de âmbito nacional do ensino secundário, todas elas preocupadas em unificar para todo o país o currículo do então ensino secundário. A fúria unificadora e centralizadora só foi atenuada, e assim mesmo, em parte, com a LDB de 1961<sup>4</sup>. Todavia, por pouco tempo, com a reforma do ensino de 1.º e 2.º graus opera-se um novo processo de centralização sob a égide do Ministério da Educação e do Conselho Federal de Educação<sup>5</sup>.

Como assinala Gimeno Sacristán (1998, p. 97):

Las reformas educativas constituyen la expresión de estrategias explícitas para alterar el grado o el tipo de intervención mediadora del Estado en las relaciones de la escolarización con la vida externa a las aulas, en la cultura, en la economía y en los procesos de individuación de los sujetos.

No caso brasileiro e particularmente a partir de meados dos anos 80, tais procedimentos são na maior parte das vezes setoriais. Na década de 80, por exemplo, predominou a ênfase no currículo ou na reorganização de um segmento do ensino fundamental, como fora o caso da criação do Ciclo Básico de Alfabetização em São Paulo, Minas Gerais e no Paraná, dado que havia um certo consenso na necessidade de se adequar o funcionamento das escolas ao novo alunado que a ela se dirigia.

Verificou-se, entretanto, que tais reformulações foram sempre parciais e, em muitos casos, descontínuas. O caso de São Paulo, aliás, é exemplar. As mudanças introduzidas nas duas primeiras séries do ensino fundamental, durante dez anos, não conseguiram atingir as demais séries desse nível de ensino. Somente em 1997, com a criação do regime da progressão continuada, previsto na LDB de 1996 (artigo 24, III), é que a redefinição iniciada com o CB consegue atingir todas as séries do ensino fundamental. Embora a LDB tenha atribuído certa autonomia aos estabelecimentos de ensino, a iniciativa partiu da Secretaria Estadual de Educação, que, nesse sentido, encaminhou proposta ao Conselho Estadual de Educação.

A literatura educacional, que tem analisado o significado das reformas educacionais, tem focalizado alguns aspectos, comentados sumariamente a seguir.

Muito embora as justificativas possam variar de um local para outro, de uma época histórica para outra, geralmente as reformas educacionais são apresentadas com o sentido de modernizar a escola e, com isso, superar as dificuldades geradas pelo distanciamento da educação escolar em relação a demandas sociais para o setor educacional. Ou seja, as reformas são vistas como a solução, mesmo que passageira, para o que se convencionou chamar de crise da educação. Aliás, já no final dos anos 60, Philips Coombs<sup>6</sup> publicava um texto, que, à época, fez muito sucesso, onde analisava a crise da educação. De lá para cá, apesar das sucessivas reformas, tanto as de recorte nacional, como as estaduais, continuamos vivendo a crise da educação.

Qual a relação que existe, se é que existe alguma, entre a educação e a modernidade?

A educação escolar, enquanto sistema de massas e função social pública, é filha dileta da modernidade. Assim sendo, de que modo a crise dos paradigmas da modernidade repercute no campo da educação?

Para Tedesco (1998), a crise da educação está de algum modo relacionada com o esgotamento da organização social que se convencionou chamar de modernidade.

Esta já foi conceituada de vários modos e não pretendemos, no âmbito deste texto, adentrar os meandros dessa discussão, já amplamente analisada por vários autores, com destaque para Touraine (1992) e Giddens (1986), entre outros.

Entretanto, há consenso entre autores de que no ocidente a modernidade está associada à introdução da racionalidade na organização da vida social e do sistema de produção que é feita pela incorporação, cada vez mais acentuada, da ciência e da tecnologia.

Embora houvesse a possibilidade de se contrabalançar a racionalidade com a subjetividade, o fato é que o desenvolvimento capitalista vai gradativamente incorporando o processo de racionalização das atividades produtivas, ao mesmo tempo em que se distancia da subjetividade.

Para Tedesco (1998, p.89), é no campo da educação que se trava o embate racionalidade/subjetividade. Todavia, é preciso ter claro que, embora a escola seja o palco da luta, nem por isso deixa de tomar partido, uma vez que as reformas educacionais realizadas nos países

Fullan (1992) destaca que as abordagens sobre as políticas de inovação têm sido pouco consistentes e muito menos conclusivas. No campo curricular, por exemplo, são escassos os estudos que procuram estabelecer o contraste entre o currículo real e aquele prescrito nas formulações escritas. No caso brasileiro, sempre tem havido um grande distanciamento entre os objetivos expressos nos documentos oficiais e a recepção das intenções oficiais e sua efetiva implementação nas escolas.

Alguns autores têm destacado que a reforma de cima para baixo tende ao fracasso (POPKEWITZ, 1997; AFONSO, 1998, TEDESCO, 1998). Particularmente, este último localiza como causa principal a resistência que os "atores internos" oferecem às decisões centralizadas, em matéria de reforma educacional. Como alternativa, propõe o que chama de necessidade de se estabelecer um "acordo educativo". As tentativas de mudança da educação na década de 80, no Brasil, parecem confirmar o ponto de vista defendido por Tedesco.

O próprio Tedesco, contudo, alerta para a necessidade de se criarem mecanismos que impeçam a ocorrência de práticas antidemocráticas, em nome da autonomia do estabelecimento de ensino. Seja como for, a LDB de 1996 consagra, em mais de uma passagem, o princípio da autonomia da escola, reforçado pelas diretrizes curriculares emanadas do Conselho Nacional de Educação.

É importante salientar que a bandeira da autonomia da escola foi desfraldada muito antes da promulgação da LDB de 1996; fato observado nas reformas empreendidas pelos governos estaduais no início dos anos 80, principalmente nos Estados em que os partidos de oposição ao regime militar elegeram os governadores, como foi o caso do Estado de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, entre outros. Mesmo no interior do regime castrense, assistimos a propostas de descentralização, ainda que parcial, de algumas ações de apoio ao processo educacional, como foi o caso da descentralização da escolha do livro didático por parte dos professores, medida adotada pelo MEC no ocaso dos anos 70. A própria LDB de 1971 (Lei Federal n.o. 5.692, de 11 de agosto de 1971) determinava a gradativa municipalização do ensino fundamental. A experiência brasileira, em matéria de reforma educacional, demonstra não serem incompatíveis o regime de autoritarismo político com a descentralização administrativa. É verdade que, como já demonstrou Arelaro (1999), tratava-se muito mais de uma desconcentração de tarefas de execução do que propriamente de descentralização administrativa, e, muito menos ainda, estava se propondo uma real autonomia da escola.

desenvolvidos, durante boa parte do século XX, buscaram introduzir no sistema escolar o grau de racionalidade atingido na organização da vida social e na atividade produtiva.

Corroborando o que estamos afirmando o esforço desenvolvido por muitos reformistas, ao longo do “breve século XX”<sup>7</sup>, no sentido de tornar a administração escolar mais racional, mediante a adoção dos princípios do gerenciamento industrial criados pelos engenheiros Taylor e Fayol. Aliás, até meados dos anos 70, a teoria de administração por eles desenvolvida continuava sendo ensinada nos cursos de formação para a área da educação.

O mesmo se deu no campo curricular e com algumas teorias de aprendizagem, hegemônicas até meados dos anos 80, em nosso país. Para Tedesco, esse modelo, que passou a ser insistentemente imitado pelos países periféricos, funcionou razoavelmente bem nos países centrais, mas fracassou nos países em desenvolvimento, enquanto educação para os setores populares. Atribui o relativo sucesso alcançado nos países desenvolvidos ao papel complementar que a família desempenhou em relação à educação. Qualidade ausente nos países periféricos.

Segundo ainda esse autor, havia nos países desenvolvidos uma clara divisão de tarefas. É como se a família socializasse a educação escolar (Tedesco, 1998 p.89), elemento este que permitia à escola especializar-se, ou seja, tornar-se racional.

Conseqüentemente, onde a família não tem condições de exercer essa função, de preparar a criança para sua entrada na escola, o resultado é o fracasso da escolarização, refletida nos elevados índices de abandono e repetência, do qual, apesar das reformas, a educação brasileira sempre foi um bom exemplo. Esse quadro de fracasso tem gerado uma série de pressões para que a escola assuma a característica de uma instituição mais abrangente. Nesse sentido, caminharam as propostas de educação compensatória, postas em prática nos Estados Unidos na década de sessenta e trazidas para cá, em meados dos anos 70, e reativadas nos anos 80.

Por essa via de pensamento, a escola deve, ao lado da função de aprendizagem, também se preocupar com a formação moral e a satisfação de necessidades básicas, que são pré-condições, de acordo com a lógica da racionalidade, para que o aprendizado se dê com sucesso.

No caso específico do Estado de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, a partir da posse dos Governadores eleitos em 1982, a concepção de educação que começou a se esboçar foi a de privilegiar

o aprendizado escolar e enfrentar a questão do fracasso escolar, ao mesmo tempo em que se agregava ao trabalho docente ações voltadas para um maior envolvimento com a comunidade. A preocupação em abrir a escola para a comunidade foi muito forte na gestão do Secretário Paulo de Tarso Santos (1983/1984).

## POLÍTICA EDUCACIONAL E REFORMA EDUCACIONAL: REVISITANDO A TEORIA NUMA PERSPECTIVA CRÍTICA

Os estudos realizados na década de 70 até meados dos anos 80, sobre os diferentes significados das reformas educacionais, a partir de uma perspectiva crítica, guardavam uma estreita relação com os elementos teóricos fornecidos pela abordagem estruturalista, em que o Estado é visto como o local onde são cristalizados os interesses de classe e a instituição escolar como “aparelho ideológico do Estado”. Segundo essa percepção do problema, tanto o Estado quanto a escola exerciam uma autonomia relativa, em relação à infra-estrutura econômica da sociedade.

Ao lado dessa interpretação, apareceram outras que viam o Estado menos estruturado, menos determinado, muito mais um espaço de luta, de conflitos. É o caso, por exemplo, da interpretação do funcionamento do Estado a partir de uma perspectiva gramsciana. Em França, graças aos estudos de Foucault, cria-se uma tradição de estudos que passou a ser conhecida como pós-estruturalista ou pós-moderna. Ambas foram importantes para alargar a visão progressista e crítica, no campo da educação. Para Carlson e Apple (2000, p.19):

O discurso gramsciano “crítico” destacou os papéis que as forças econômicas e tecnológicas e as lutas ideológicas estão representando na remodelação do cenário cultural e político “pós-fordista” e o trabalho de Foucault dirige nossa atenção para o papel do Estado e do conhecimento especializado na construção de cidadãos e subjetividades “normalizados”.

A partir dos anos 70, começa-se a falar nos países do capitalismo avançado, no surgimento de uma nova era, a era “pós-fordista”, quando as atividades, no interior das fábricas, se é que essas continuarão a existir, não mais serão fragmentadas e rigidamente organizadas. Ou seja, atingiremos o reino da flexibilidade, da desregulamentação das atividades produtivas, com o desenvolvimento em larga escala de um acelerado processo de terceirização da atividade econômica. Anuncia-se o fim da empregabilidade<sup>8</sup>. Alguns

intelectuais apressam-se em anunciar a era da sociedade do ócio. Eles apenas esquecem de dizer como é que as pessoas vão viver sem trabalho. Enfim, de onde virá o recurso financeiro para sustentar o ócio. Estaríamos, como quer Drucker, entrando na era pós-industrial, pós-capitalista?

Todavia, a maioria dos estudiosos da matéria não partilha dessa visão idílica e prefere argumentar sobre a reestruturação que estaria ocorrendo, desde a crise fiscal dos anos 70, no modo de acumulação capitalista. Nesse sentido, Carlson e Apple (2000, p.21) sugerem três tipos de mudanças que estão ocorrendo nas sociedades capitalistas pós-fordistas e que, de alguma forma, tendem a afetar o funcionamento das escolas: “novos estilos de organização e gerenciamento, novas formas de consumo e a reestruturação da força de trabalho”.

No caso brasileiro e, principalmente no âmbito de alguns governos estaduais, que a partir de 1983 passam a ser dirigidos por políticos que vinham das fileiras da luta política contra a ditadura militar, quer-nos parecer que prevalecia uma concepção de Estado do tipo gramsciana, na qual se acredita que, no interior do aparato estatal e especificamente no campo da educação, haja um embate permanente entre forças que querem alargar o espectro da participação popular, ampliando as oportunidades educacionais para os segmentos menos favorecidos da população, e forças que pressionam na direção de uma maior eficiência na reprodução das habilidades e pessoas requeridas pela organização social capitalista (CARNOY; LEVIN, 1987, p. 273).

De fato, trata-se de uma tentativa de romper com a lógica da reforma anterior (Lei 5.692, de 11.8.71), que encerrava duas concepções educacionais diferenciadas. No âmbito do ensino de primeiro grau, concebia uma ampliação das oportunidades educacionais, mas, no nível do ensino de segundo grau, aplicava uma política de contenção das oportunidades educacionais, atuando dentro da ótica de subordinar a educação ao local de trabalho (CUNHA, 1975).

Nesse sentido, o movimento que se inicia a partir de alguns governos estaduais, particularmente São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, busca ampliar as oportunidades educacionais, pensando o processo educacional, não mais apenas comprometido com a preparação para o mercado de trabalho, mas sim com o avanço da democracia e da igualdade de oportunidades educacionais, e encarando o processo educacional como essencial à formação do cidadão.

Com os acontecimentos posteriores e, já no início dos anos 90, ficava claro que esse projeto não havia alcançado êxito e novamente as mudanças no campo da educação voltam a ser preconizadas, a partir das alterações que estão ou se imagina estejam ocorrendo nos locais de trabalho.

Muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha acolhido boa parte das reivindicações dos setores educacionais comprometidos com uma educação voltada para a formação do cidadão, o fato é que a derrota das forças comprometidas com essa visão, nas eleições presidenciais de 1989, praticamente arquivava o texto constitucional.

O aprofundamento da crise econômica e a proposta de ajuste fiscal, imposta pelo FMI aos países devedores, começavam a deixar evidente que o Estado passava a se preocupar mais com a sua função garantidora da acumulação capitalista do que com a sua função de legitimação e, conseqüentemente, também ficava evidente, ao menos para aqueles que vêm à política de uma perspectiva de classe, que o Estado surgido das relações de reprodução não expressa o bem comum, ao contrário, constitui-se na expressão política dos interesses da classe social dominante.

Coincide com o governo Collor, no início dos anos 90, um retorno ao discurso dos anos 70, na área da educação. Expressões como “escolas de excelência”, eficácia, eficiência, competitividade e produtividade, tornam-se freqüentes nas falas oficiais, ou seja, tem-se o retorno da racionalidade econômica no âmbito das questões educacionais e, desse modo, desloca-se o foco da crise econômica para o terreno da crise da educação. Já em 1990, o governo brasileiro inicia um sistema nacional de avaliação (SAEB), que tem como finalidade acompanhar o desempenho quantitativo e qualitativo do sistema educacional brasileiro, no âmbito da educação básica. Vale notar que essa sistemática será ampliada e consolidada pelo texto da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, quando tem início a era dos exames nacionais, da qual o SAEB é apenas um pálido exemplo. Também nas unidades federadas proliferam as avaliações, como é, particularmente, o caso do SARESP em São Paulo.

Concretamente se conseguiu atribuir à educação o insucesso profissional das pessoas. Fato este que não escapou à arguta perspicácia de Saviani (1992, p.11), quando observou que

[...] o dado novo da conjuntura atual é que, desde o final da década de 80, vem se produzindo uma inflexão no discurso, assim como na prática política, com reflexos preocupantes no que diz respeito à questão da educação pública. Com o predomínio do partido republicano sob a liderança de Reagan nos

Estados Unidos e do partido conservador sob a liderança de Thatcher na Inglaterra, entrou em cena uma orientação política tendente a secundarizar o papel do Estado pondo o acento no livre curso das leis de mercado, com a conseqüente valorização da iniciativa privada desembaraçada de interferência e controle estatal [...]. A referida orientação política acaba por assumir no discurso o fracasso da escola pública, procurando justificar sua decadência como algo inerente à incapacidade do Estado de gerir o bem comum no sentido do entendimento dos interesses e necessidades dos membros da sociedade. Com isso, possibilita que se advogue, também no âmbito da educação, a primazia da iniciativa privada regida pelas leis de mercado.

Opera-se uma inversão: o fracasso do poder público e da sociedade em propiciar aos trabalhadores uma educação abrangente e de qualidade passa a ser atribuído aos próprios trabalhadores e, conseqüentemente, a baixa qualificação e os poucos anos de escolaridade da massa trabalhadora é que são os responsáveis pela crise econômica. Os produtos brasileiros não têm poder de competitividade no mercado internacional, em razão da baixa qualificação da mão de obra. Essa visão da questão foi importada de alguns meios acadêmicos e políticos dos Estados Unidos (BOWLES; GINTIS, 1982), APPLE (1990) e ZEICHNER (1991).

Em função dessa visão que os funcionários do Estado passam a ter em relação à questão educacional, cresce nos anos 90 o apelo à reforma educacional. Dessa forma, esconde-se a realidade da crise de acumulação que o sistema capitalista enfrenta, desde o início dos anos 70, pois, como assinala Levin (1985), a crise da educação é antes de qualquer coisa reflexo da estagnação econômica dos anos 80 e 90, vivida pelos países desenvolvidos e principalmente pelos países semiperiféricos como é, aliás, o caso brasileiro, daí porque reformas curriculares não sirvam para melhorar o desempenho dos alunos, na educação básica. Esse mesmo raciocínio desloca a questão do desemprego para o âmbito do indivíduo e do seu grau de escolarização. Desse modo, o desemprego, que nos países periféricos tem causas estruturais, passa a ser visto como uma característica do indivíduo, que não adquiriu uma educação adequada ao mercado de trabalho em transformação. Também a escola passa a ser responsabilizada, pois não acompanhou as transformações ocorridas nos sistemas de produção.

Já na reunião da CEPAL, de 1992, os Ministros da Economia incluíram a questão educacional como uma das prioridades da agenda de discussões, ao considerá-la como centro do processo de transformação produtiva com equidade (PARENTELLA; MALAJOVICH, 2000, p. 165).

Diferentemente do ocorrido em décadas anteriores, os anos 90, no campo da educação, caracterizam-se pelo abandono da tese da necessidade de se investir em educação pública em todos os graus de ensino, com a finalidade de propiciar uma formação técnico-científica a todos os segmentos sociais e, com isso, favorecer a mobilidade social, ponto de vista que no Brasil vinha sendo defendido pelos setores democráticos, desde o lançamento do Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova e que também constituiu o ideário de defesa da escola pública tanto na LDB de 1961, quanto na de 1996. Trata-se agora de dar prioridade à educação básica, seguindo, aliás, orientação do próprio Banco Mundial. A esse respeito, é ilustrativa a posição assumida por um dos diretores desse organismo internacional, que, em 1996, declarava que o êxito os países da Ásia Oriental se devia ao fato de que “mantiveram níveis baixos no déficit orçamentário e na inflação; estavam dispostos a aceitar idéias e tecnologias procedentes do estrangeiro; aplicaram as políticas com pragmatismo; não deram aparência política aos organismos públicos, elevando seu nível profissional; gastaram mais que outras regiões na educação básica; a princípio orientaram-se à educação primária universal; um pouco mais adiante aumentaram a disponibilidade de educação secundária e deixaram a educação universitária nas mãos do setor privado.” (PARENTELLA; MALAJOVICH, 2000, p. 184).

A reforma educacional brasileira dos anos 90, particularmente, a partir da posse do governo Fernando Henrique Cardoso, vem marcada por essa mesma percepção do problema.

Mesmo antes da promulgação da LDB de 1996, o MEC, pela fala do seu titular e assessores, passa pela mídia a convicção de que a crise brasileira só se resolve pela melhoria dos indicadores educacionais. A reforma empreendida pelo MEC focaliza com grande ênfase a construção, sob a coordenação do MEC, de um sistema nacional de avaliação. Desse modo, com algum atraso chega até nós a concepção do Estado avaliador.

De acordo com Afonso Janela (2.000, p. 49):

Esta expressão quer significar, em sentido amplo, que o Estado vem adotando um ethos competitivo, neodarwinista, passando a admitir a lógica do mercado, através da importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos.

Pela ênfase que a avaliação ganhou ao longo dos anos 90, no conjunto da reforma educacional, pode-se concluir que o MEC

considera a mesma como estratégica no conjunto de mudanças que pretende incluir no campo da educação. Não está muito claro, ainda, ao menos para este pesquisador, onde se quer chegar no caso brasileiro. Mas, estudo realizado por Mary Henkel em “Government, Evaluation and Change”, referente às mudanças acontecidas na Inglaterra, no período de 1983 a 1989, citado por Janela (2000, p. 118), assim se expressa: “o governo identificou a avaliação como uma componente significativa na sua estratégia de conseguir alguns objetivos decisivos: controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada” (HENKEL, 1999, p. 9).

## O ESTADO E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

No caso brasileiro, as linhas mestras da política educacional estão formuladas em várias fontes legais. A primeira delas é dada pela Constituição Federal que, desde 1934 e, em grande parte, influenciada pelo Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova, dedica um capítulo para tratar da questão educacional, onde são afirmados os princípios gerais que devem ser levados em conta, na organização do sistema educacional. A seguir, vem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a primeira delas promulgada em dezembro de 1961, depois de intensos debates entre defensores da escola pública e setores ligados à defesa da escola particular; a segunda LDB, de 1971, reflete a nova configuração que o Estado brasileiro adquire, a partir do golpe militar de 1964 e, por fim, temos a LDB em vigor, promulgada em dezembro de 1996. Na seqüência, têm-se os pareceres e resoluções aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação. Todavia, é importante ter em mente que, em um mundo globalizado, documentos produzidos em organismos internacionais, tais como UNESCO, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional também influenciam e, dependendo do modo de inserção do país no processo de globalização, chegam a ser até determinantes. Assim é que a Declaração de Jomtien, intitulada “Educação para Todos” (1990), passou a ser uma referência para todos os países, inclusive para o Brasil.

Como assinala Ianni: (1992, p.111)

No horizonte da sociedade global, são outras e novas as condições sociais, econômicas, políticas e culturais nas quais se constitui e desenvolve o indivíduo. No processo de socialização, entram em causa relações, processos e estruturas que organizam e movimentam, em escala mundial, as novas

perspectivas do indivíduo, da individuação, da realização do indivíduo em âmbito que transcende o local, regional, nacional. Para concluir logo a seguir: As referências habituais na constituição do indivíduo, compreendendo língua, dialeto, religião, seita, história, tradições, heróis, santos, monumentos, ruínas, hinos, bandeiras e outros elementos culturais são complementadas, impregnadas ou recobertas por padrões, valores, ideais, signos e símbolos em circulação mundial (1992, p. 111-112).

Como conseqüência na formação do indivíduo, neste final de século e início do terceiro milênio, muitas são as variáveis que passam a contar com peso significativo. A língua inglesa, a música “pop” internacional, mas principalmente, a originária dos Estados Unidos, o turismo, as mercadorias provenientes de outros mercados e as pessoas migrando para diferentes e de diferentes partes do mundo, tudo isso passa a atuar na constituição da individualidade e da cidadania.

De outra parte, o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, “os mass-media”, principalmente aqueles que transmitem suas comunicações via-satélite, tornou o recebimento das mensagens quase que instantâneo, em qualquer parte do globo.

A combinação desses diferentes fatores permite conceituar a produção da política no setor educacional, como um processo político no qual as decisões são tomadas no quadro das ideologias existentes (MORROW; TORRES, 1997, p. 316).

Desse modo, para entender adequadamente o que se pretende com a reforma educacional, é necessário que façamos um esforço de reflexão sobre a relação existente entre a elaboração da política, pública para o setor educacional e o aparelho institucional que a elabora, assim como é crucial verificar quais são as forças que detêm o controle desse processo. Da mesma forma, é igualmente importante analisar os papéis do Estado e da educação numa sociedade regida pelas leis do mercado, no que diz respeito ao processo de acumulação de capital e de legitimação social (O’CONNOR, 1977).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, o ponto de vista defendido é que o Estado é uma relação social, ou seja, é um campo de batalha, “onde as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas” (FALEIROS, 1980, p. 46). A sua função de legitimação social tem a ver com o fato de que possa falar e organizar o que se

chama de “interesse geral”. Entre o poder político e a base econômica estabelece-se uma unidade dialética, onde aquele interpenetra e reflete aquela. O Estado é determinado mas também determinante da base material da sociedade. Na democracia liberal, o Estado é ao mesmo tempo hegemonia e dominação. De acordo ainda com Faleiros (1980, p. 47), “esta natureza contraditória do Estado, somente pode ser compreendida de maneira histórica e concreta, de acordo com sua força ou fraqueza, em face à força e à fraqueza das forças da sociedade civil”, ou seja, tem a ver com a correlação de forças na sociedade.

Para construir o consenso social e estabelecer sua hegemonia sobre o conjunto das forças sociais, o Estado procura, através da política educacional que propõe e executa, construir um certo conformismo social. Entretanto, dado o caráter desigual das relações sociais que se estabelecem na organização social capitalista, gerado em grande parte pela observância da soberania das leis de mercado, pode-se afirmar que, no âmbito das políticas públicas voltadas para o setor educacional, expressa-se entre reformas que pretendem atender demandas de mercado e, nesse sentido, tendem a perpetuar as desigualdades sociais e reformas que visam a garantir a igualdade de oportunidades, atendendo, desse modo, aos ideais democráticos consagrados nos textos constitucionais (CARNOY; LEVIN, 1987).

No caso brasileiro, os debates travados, tanto por ocasião da elaboração da LDB de 1961, quando da elaboração da LDB atual, evidenciam claramente o que foi apontado por Carnoy e Levin. O embate se dá entre setores que defendem uma educação que consagra as desigualdades sociais e aqueles que buscam uma educação mais próxima do ideal democrático. Esse conflito, na realidade, reflete o conflito social mais amplo. Desse modo, embora as escolas possam ser consideradas instâncias ideológicas, no sentido de que buscam reproduzir as relações sociais de produção e a divisão classista do trabalho, também são espaços de luta sobre ideologias e recursos. A escola é o local do conflito, pela simples razão de que a sua função social é dupla: preparar trabalhadores e formar cidadãos. Nas economias de mercado, essas duas funções acabam enredadas num antagonismo insolúvel, uma vez que a formação do cidadão implica o aprendizado da igualdade de oportunidades e o respeito aos direitos humanos, elementos esses que freqüentemente são incompatíveis com a preparação para o trabalho, num sistema dominado pelo grande capital em sua fase transnacional e globalizado. De uma forma mais ampla, essa contradição se reflete no âmbito do próprio Estado, que, ao mesmo tempo em que se afirma democrático,

é também capitalista. Esta é uma contradição que se acirra mais ainda no Estado Neo-Liberal.

## NOTAS

---

- <sup>1</sup> Não pretendemos no âmbito deste texto entrar na polêmica sobre a perda de centralidade do trabalho nos processos produtivos, a partir do que se convencionou chamar de terceira revolução industrial.
- <sup>2</sup> Expressão utilizada pelos meios de comunicação para se referir a um grupo de economistas da Universidade de Chicago, sob a liderança do economista Milton Friedman. Para melhor conhecimento das suas propostas em matéria de política econômica (monetarista), consulte-se *Capitalismo e Liberdade*, em especial o capítulo VI, Papel do Governo na Educação.
- <sup>3</sup> No Brasil, o experimento neoliberal data do início dos anos 90, com a posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República. Sofreu uma certa descontinuidade durante o governo do presidente Itamar Franco e uma forte aceleração na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, notadamente no seu primeiro mandato (1995-1998).
- <sup>4</sup> Lei Federal nº 4.024, de 20.12.1961.
- <sup>5</sup> Criado pela Lei Federal nº 4.024 e extinto pelo presidente Itamar Franco, no ano de 1994. O Conselho Federal de Educação foi recriado pela Lei Federal nº 9.131, no ano de 1995, com a denominação de Conselho Nacional de Educação, embora não tenhamos um Sistema Nacional de Educação. Não tem o grau de independência em relação ao Ministério da Educação, que tinha o conselho extinto. É uma instância de assessoramento do Ministro da Educação. Todas as suas deliberações precisam ser homologadas pelo titular do Ministério da Educação.
- <sup>6</sup> Trata-se do livro: *A crise mundial da educação*, publicado em 1975 pela editora Perspectiva de São Paulo.
- <sup>7</sup> Expressão criada pelo historiador inglês Eric Hobsbawm, em seu excelente texto: “A era dos extremos”.
- <sup>8</sup> Para uma análise mais detalhada dessa temática da centralidade do trabalho na vida das pessoas, consulte-se o livro de Ricardo Antunes: *Os sentidos do trabalho-ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho.*, publicado pela editora Boitempo, de São Paulo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo Janela. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.

\_\_\_\_\_. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 8.

APPLE, Michael W. What reform talk does: creating new inequalities in education. In: BACHARACH, S. B. (Org.) *Educational reform: making sense of it all*. Boston: Allin and Bacon, 1998. p. 155-164.

ARELARO, Lisete Gomes. A ousadia de fazer acontecer o direito à educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R.T. *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 191-207.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. Capitalismo e educação nos Estados Unidos. In: GRÁCIO, S.; MIRANDA, S.; STOER, S. (Org.). *Sociologia da educação I: funções da escola e reprodução social*. Lisboa: Livros Horizonte, 1986. p. 159-192.

CARLSON, Dennis; APPLE, Michael W. Teoria educacional crítica em tempos incertos. In: HYPOLITO, Álvaro Moreira; GANDIN, Luís Armando (Org.). *Educação em tempos de incertezas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.35-60.

CARNOY, Martin ; LEVIN, Henry. *Escola e trabalho no Estado capitalista*. São Paulo: Cortez, 1987.

CASANOVA, Pablo González. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995. p.78-97.

CUNHA, Luiz Antonio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1975.

DALE, Roger. *O marketing do mercado educacional e a polarização da educação*. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 137-168.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social*. São Paulo: Cortez, 1980.

FRIEDMAN, Milton Friedman. *Capitalismo e liberdade*. Trad. de Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

FULLAN, M. *The new meaning of educational change*. New York: Teachers Colleg, 1992.

GENTILI, Pablo (Org.) *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: EDUNESP, 1986.

GÓMEZ, José Maria. Globalização da política: mitos, realidades e dilemas. In: GENTILI, Pablo (Org.) *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes, 1995. p.128-179.

HAYEK, F.A. *The road to serfdom*. Chicago: University of Chicago, 1945.

HENKEL, Mary. The new evaluate state. *Public Administration*, v.69, 1996. p. 121-136.

IANNI, Octávio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

LEVIN, Henry M. Education and jobs: the weak link. In: GROSS, B.; GROSS, R. (Org.) *The great school debate*. New York: Simon & Schuster. 1994. p. 231-236.

MORROW, Raymond Allen; TORRES, Carlos Alberto. *Teoria social e educação: uma crítica das teorias da reprodução social e cultural*. Porto: Afrontamento, 1997.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PARENTELLA, Irma; MALAJOVICH, Ana. Globalização ou fragmentação educativa? In: FERREIRA, Márcia Ondina Vieira; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *Fragmentos da globalização na educação: uma perspectiva comparada*. Porto Alegre: ARTMED, 2000. p. 165-188.

POPKEWITZ, Thomas S. *Reforma educacional: uma política sociológica, poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RAMONET, Ignácio. *Geopolítica do caos*. Petrópolis: Vozes, 1998.

SACRISTÁN, José Gimeno. *Reformas educativas y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL NOVAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS:

CRÍTICAS E PERSPECTIVAS, 2., 1998, São Paulo. Anais... São Paulo: PUC, 1998. p.83-92.

SAVIANI, Dermalval. Neo-liberalismo ou pós-liberalismo? Educação Pública, crise do estado e democracia na América Latina. In: AAVV. *Estado e educação*. Campinas: Papirus, 1992. p. 9-29.

TEDESCO, Juan Carlos. *O novo pacto educativo: educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna*. São Paulo: Ática, 1998.

TOURAINÉ, Alain. *Critique de la modernité*. Paris: Fayard, 1992.

ZEICHNER, Kenneth M. Contradictions and tensions in the professionalization of teaching and democratization of schools. *Teachers College Record*, v. 92, n.3, p. 363-379, 1991.