

REFORMA EDUCACIONAL NOS ANOS DE 1995–2002: PONTOS E CONTRAPONTO DE UMA POLÍTICA PAUTADA NA EQUIDADE EDUCACIONAL

Autora: Stephanie Barros Araújo (Estudante/ UECE)

Resumo

O presente artigo visa discutir os caminhos que as escolas públicas percorreram nos anos de 1995 a 2002, período que compreende o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1994-2002) e o primeiro mandato do então presidente reeleito Luis Inácio Lula da Silva-LULA (2003 – 2006). Examinaremos como se desenvolveu a sociedade capitalista e qual a sua influência sobre a educação. Sob essa perspectiva, a pesquisa se apoia teoricamente em autores como Mészáros (2008), Paro (2008), Adrião (2006), Silva (2006), Behring (2003), Albuquerque (2010), que fazem uma análise crítica acerca da educação e suas políticas no contexto da sociedade capitalista. A metodologia utilizada no trabalho partiu de um estudo de caso, e como resultado de nossa pesquisa concluímos que considerável parte do que acontece no campo educacional e econômico, tem sido consequência da retração do desenvolvimento capitalista.

Palavras-Chave: Reforma Educacional – Políticas Públicas – Sociedade Capitalista

Introdução

A escola, assim, só será uma organização humana e democrática na medida em que a fonte desse autoritarismo, que ela identifica como administração (ou, a burocracia, que é o termo que os adeptos dessa visão preferem utilizar), for substituída pelo espontaneísmo e pela ausência de todo tipo de autoridade ou hierarquia nas relações vigentes na escola. (PARO, 2008, p. 12)

Nas três últimas décadas, o debate acerca do papel do Estado dentro das escolas tem sido constante. A comunidade lutou para que tivessem suas vozes ouvidas pelos governantes, e estes proporcionassem uma escola de qualidade para seus filhos. Quando analisamos o atual papel das instituições de ensino, percebemos que elas são meros aparelhos do Estado, por meio dos seus programas, projetos, currículo; aonde só é trabalhado o que satisfaz os interesses da burguesia, e só quem tem melhores oportunidades de crescimento são aqueles que têm boas condições financeiras.

É de suma importância lembrar que para compreendermos de forma mais clara o processo em que se desenvolveram as reformas educacionais propostas, devemos analisar em que consiste a lógica capitalista, uma vez que esta é que rege os complexos sociais existentes. Os documentos oficiais apregoam educação para todos, entretanto, na prática, existe muita desigualdade na sociedade. É possível oferecer sob o contexto da sociedade capitalista os mesmos recursos educacionais para todos? Ademais, como se dão as relações?

Breve histórico acerca das Reformas Educacionais no ensino brasileiro: a educação sob a égide do capital

Uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança. (MÉSZÁROS, 2008, p.25)

Em *Educação Para Além do Capital*, Mézáros aponta que a educação institucionalizada, serviu não somente para fornecer conhecimentos e pessoas capacitadas para trabalhar na máquina produtiva em expansão no sistema capitalista, mas, acima disso, buscava-se gerar e transmitir os valores que continuam a legitimar a

classe dominante. No contexto atual, observamos que o capitalismo se configura pelo seu caráter excludente ao privilegiar poucos indivíduos dentro da sociedade. Para amortecer os conflitos sociais, o governo, tenta a todo preço mascarar os prejuízos trazidos pela divisão desigual do capital, pondo em proposta programas como, Educação para Todos.

Na década de 1970 descobre-se que o petróleo, antes utilizado de forma exagerada, não é fonte energética inesgotável. A partir disso, inicia-se uma alta no preço dos produtos, e a matéria prima, que a principio era barata, supera os produtos industrializados. A criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) tornou este, um instrumento político para exercer pressão sobre as grandes potências mundiais. Em paralelo a isto, a comunidade luta para mudanças que favoreçam a sua participação dentro da escola.

O discurso apresentado na época sob os influxos da aversão a ditadura, clamava pela descentralização da escola, em que a figura do Estado deveria ser redimensionada, e assumiriam a responsabilidade pela instituição os gestores, o corpo docente e, principalmente, a comunidade. A comunidade estava insatisfeita com o ensino ofertado nas décadas anteriores, que tinha como base os interesses e ideais do Estado e do mercado. Pode se concluir que a escola era apenas um dos meios mais eficientes de aparelho estatal, que criava e domesticava seus “pequenos soldados” para que estes, no futuro, fizessem parte do exercito nacional, e defendessem o Estado de qualquer opositor.

Os anos 1970, no campo educacional, também é caracterizado pelo tecnicismo e a burocratização da educação. As relações estavam fundamentadas no Taylorismo, que exigia um trabalho mecanizado, acentuando a divisão entre o trabalho manual do intelectual. Isso significa dizer, que aos poucos o homem foi se mecanizando e por consequência desumanizando-se. As escolas transformavam os indivíduos não em seres pensantes, mas em máquinas lucrativas para o Estado e a burguesia. Segundo Paro (2008), se o homem domina seu semelhante, pondo-se em posição de superioridade, tal como faz perante a natureza, este reduz o outro a um ser dominado, assim como a natureza. Saviani (apud PARO, 2008, p.25) expõe que a relação dos homens entre si para ser natural precisa ser de cooperação e não de dominação. No entanto, na sociedade

capitalista não existe espaço para tal pensamento. O que está em questão é a corrida pelo poder, e por quem consegue obter os maiores lucros.

Na década de 1980, a classe trabalhadora intensificou a luta para participar na administração das escolas, concentrando suas reivindicações na descentralização político-administrativo das estruturas governamentais, na qual o Estado diminui a intervenção na educação, ocasionando um aumento na autonomia pedagógica. Neste período, é elaborado o Projeto Principal de Educação (PPE) e a comunidade ganha a chance de participar na escolha dos diretores da escola, embora que, ainda hoje, a eleição de gestores ainda não seja adotada em vários lugares do país.

Na década de 1990, ocorre uma alteração nas propostas educacionais vistas até então entre 1970 e 1980 (o PPE). Neste período, o papel proposto para o gestor será outro. O administrador que antes possuía ações mais voltadas para a essa política, passou a ter foco mais administrativo (gerencial). Neste modelo, um bom administrador consegue trabalhar com os poucos recursos oferecidos pelo Estado, transformando esta escola em um modelo padrão e com a eficiência de todos os seus membros.

Segundo Bourdieu (2008), a lógica do capital frente à educação, pode ser dividida em quatro tipos: O capital cultural, social, econômico e simbólico. O autor explica que é inviável, sob o contexto capitalista a proposta de uma educação igualitária, pois toda a lógica do sistema é voltado para quem tem poder de compra ou não. O indivíduo que é abastado, conta com acesso a cultura e formação intelectual fora da escola, e os que não têm capital econômico, ficam presos apenas a instituição escolar que reproduz a lógica da dominação. Não se pode imaginar igualdade e superação da divisão de classes enquanto a burguesia e o proletariado constantemente estão em lutas, para manterem aquilo que conquistaram e ascenderem dentro da pirâmide social.

Nóvoa (apud ALBUQUERQUE, 2010, p.11) constrói uma retrospectiva da trajetória educacional brasileira dividindo-a de acordo com a sua importância em cada período. Até os anos de 1950, existia o acento no indivíduo-aluno, tendo destaque às interações do processo educativo. Já nos anos de 1960 e 1970, o destaque se daria ao sistema educativo, e por fim em 1970 e 1980, o retorno às salas de aula. Com efeito, apesar de não estar evidente, o ensino centra-se focalizando as prioridades de cada

momento: aluno - sala de aula – sistema. O que mudará será apenas a forma de olhar tais instrumentos.

As interferências dos órgãos internacionais no campo educacional: buscando atingir as metas sob o discurso da equidade social.

A forma de ajuste e transformação da educação proposta pela CEPAL não exige o aumento do “que já dispõe”, mas a transformação das “formas de organização e funcionamento dos recursos disponíveis” (CEPAL – UNESCO apud SILVA, 2006, p.94).

Por muito tempo, o homem deixou nas mãos do Estado, ou melhor, do representante legal deste, toda a responsabilidade de tomar as decisões de âmbito da comunidade, em prol do bem comum de todos. Albuquerque (2010) acrescenta que essa reorganização dos eixos de autoridade possibilita deslocamento de processos e de responsabilidades do Estado para a iniciativa privada e outras instâncias organizadas da sociedade civil. Em contrapartida, surge o Terceiro Setor, composto por organismos que demonstram grande interesse em solucionar de forma privatizada e setORIZADA os problemas ligados aos campos educacionais, sociais e culturais. Assim, a comunidade solidária, a filantrópica e a caridade aparecem como complemento de reformas orientadas para o mercado. Este é o lugar estratégico do local no plano político social contemporâneo. (ALBUQUERQUE, 2010, p.11)

Em compasso com essa nova política, a escola vem sendo de modo contínuo, alvo das atenções dos vários organismos internacionais. O que diferenciará cada medida tomada pelo governo durante o percurso serão as prioridades dadas a cada sujeito representativo do ensino. O Estado quer a qualquer preço dar uma “desculpa” para as suas pretensões de se eximir da sua função, que seria proporcionar o bem-estar social da população, e repassar essa tarefa para as “mãos” de terceiros, com isso vemos que “o lugar da política social no Estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde e educação, dentre outros, serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais competitivas” (BEHRING, 2003, p.173). Apesar dos vários eventos nacionais e internacionais que contribuíram para o movimento de redemocratização das escolas brasileiras como Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), Seminário sobre

Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica (1991) e a Conferência Nacional de Educação para Todos (1994), é somente no governo de Fernando Henrique Cardoso que as escolas do país passam a ser focalizadas como organização.

A escola será vista com as reformas educativas em curso, como *locus* onde as coisas devem acontecer. E, numa visão estreita, [...] A autonomia administrativa relaciona-se à possibilidade de a própria escola elaborar seu regimento e sua estrutura administrativa ou organizacional, pois esta reflete e viabiliza o projeto pedagógico. (ADRIÃO, 2006, p.61). Durante a apresentação de tais eventos, e seus programas propostos, a equidade é vista sempre como base ética para solução dos problemas educacionais que afetam o Brasil e os países da América Latina. Essa nova forma de concepção da justiça como equidade, nos anos de 1990, foi utilizada como estratégia para manter as desigualdades sociais já existentes no campo educacional nacional, dentro dos limites aceitáveis pela sociedade. Com isso, conseguiu-se manter a estabilidade e a acumulação do capital, de modo que as mesmas não fossem comprometidas pela nova ordem mundial.

O que chama atenção é o fato de esse ideário propor um modelo formativo voltado para a adequação das pessoas, assim como das instituições públicas, a uma nova ordem global supostamente regulada pelo mercado, cujos parâmetros são, ideologicamente, vistos como éticos e formativos. Sendo assim, a gestão da educação passou a ser concebida para articular a escola pública a essas novas determinações da mundialização dos mercados (SILVA, 2006, p.88). A educação que antes não era valorizada pelo Estado, depois da intervenção destes organismos internacionais passa a ser reconhecida como fundamental para manter o equilíbrio social, e ainda, torna-se chave para a adequação dos indivíduos ao globalizado mundo dos negócios. Para estes, é de total importância que o Estado intervenha quando achar necessário, no sentido de restabelecer o equilíbrio que afeta a estabilidade e a legitimidade do sistema. É necessário que ele se mantenha o mais próximo do povo, e compartilhe com a comunidade o papel de cuidar e zelar daquilo que é público. A ajuda dos voluntariados é fundamental porque atende às necessidades básicas e forma o sentido de confiança e o “sentido de conexão pública entre os excluídos ou alienados do processo político formal” (BANCO MUNDIAL, apud SILVA, 2006, p.89).

Para garantir o aumento da produtividade é necessário evitar o populismo e o autoritarismo de esquerda e de direita. A democracia é o mecanismo mais recomendado para fortalecer as demandas do mercado atual. Diante disso, a Cepal propõe a equidade social como forma de garantir as condições de integração e inclusão social compatíveis com a acumulação do capital. Partindo dessa premissa, é que discutiremos o papel do Plano Diretor de Reforma do Estado, elaborado no período em que Bresser Pereira foi ministro no governo FHC. Bresser afirma que “o Brasil e a América Latina foram atingidos por uma dura crise fiscal nos anos 1980, acirrada pela crise da dívida externa e pelas práticas de populismo econômico. Esse contexto vai exigir, de forma imperiosa, a disciplina fiscal, a privatização e a liberação comercial” (BEHRING, 2003, p.172).

O ex-ministro defende que para a superação da crise, o Estado deve passar por uma transição “após o Estado mínimo, o Estado social-burocrático e o *revival* neoliberal, caminhar-se-ia para uma experiência social-liberal, pragmática e social-democrática” (BEHRING, 2003, p.172). O objetivo seria um Estado que mantivesse suas responsabilidades na área social, mas que ao mesmo tempo acreditasse no mercado. Segundo a autora, hoje, o que o governo pretende é se tornar um Estado Intermediário, que nem seja liberal (ao ponto de privatizar todas as empresas), e nem intervencionista.

Para que um país como o Brasil tenha uma sociedade moderna, Bresser afirma que este necessita de uma estratégia voltada para o mercado, utilizando pragmaticamente o Estado para distribuição de renda e promoção de inovações tecnológicas, em uma sociedade de caráter heterogêneo e dual, buscando a quebra de ciclos viciosos tanto econômico como social. O Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado - Maré foi justificado na sua introdução argumentando que o Estado brasileiro afastou-se de suas funções para atuar na esfera produtiva. Se analisarmos por outra perspectiva, a mesma adotada por Behring, o Estado e o mercado são instituições que atuam na coordenação dos sistemas econômicos. Quando um apresenta problemas, por consequência, tem-se uma crise. A reação à crise do Estado foi ignorá-la, fazendo assim uma transição democrática para o “populismo econômico” (referindo-se assim ao plano cruzado, adotado por Sarney de 1985-89). No governo seguinte, Collor (1990-92) reage apoiando-se na premissa

neoliberal. Segundo os autores do Plano, as reações tidas pós-crise dos anos 1980 no Brasil foram irrealistas, pois a primeira subestimou a crise e a segunda acreditou em uma utopia.

O plano tem como finalidade, propor uma redefinição do papel do Estado, visando, a estabilização e o desenvolvimento da economia brasileira. Entretanto, com este fim, cresceu de forma distorcida. Com isso, o Estado transfere para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado, argumentando que isso seria para um bem maior da população. Serviços que antes seriam fornecidos apenas pelo primeiro, sendo desenvolvidas pelo segundo, tornam-se mais ágeis, já que os serviços fornecidos diretamente pelo governo são extremamente burocráticos e exaustivos para ambas as partes. A reforma irá se distinguir em quatro setores dentro do Estado: O núcleo estratégico, que formula as políticas públicas, legisla e controla a execução deste; O Setor de Atividades Exclusivas, onde serão prestados apenas os serviços que o Estado pode realizar, como educação básica, por exemplo; O Setor de Serviços Não-Exclusivos, onde o Estado pode atuar com outras organizações públicas não-estatais e privadas; e o Setor de Bens e Serviços para o mercado, que seriam empresas não assumidas pelo capital privado. As duas primeiras seriam de fins estatais, a terceira pública não-estatal e a última seria uma pública não desejável, que exige regulamentação e fiscalização rígida. A proposta é fazer no Núcleo Estratégico um *mix* de administração burocrática e gerencial, e nos demais, apenas gerencial.

Diversas foram as reformas durante a gestão de FHC. Dos programas e medidas encaminhadas dentre as mais marcantes destacamos a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), da Bolsa Escola, reforma do Conselho Nacional de Educação e dos sistemas de avaliação da educação em seus diversos níveis. Essas reformas no âmbito da educação foram impulsionadas, sobretudo, pela necessidade do ajuste econômico do sistema. (SILVA, 2006, p.101). Em meio a isso, por ter dimensões continentais, é que o território brasileiro apresenta-se tão diversificado, e tão difícil de ter um controle total sobre os Estados que fazem parte deste. No entanto, não podemos esquecer que apesar de todas essas características e por naturalmente os Estados já terem de forma indireta

alguma independência, para Oliveira (1992), a descentralização afeta de forma significativa a configuração espacial, o uso e poder de controle.

Apesar de se relacionarem, a descentralização e a desconcentração produzem resultados bem diferentes. A municipalização encaixa-se como uma das manifestações da prática político-administrativa, na qual, pretende-se utilizar como estratégia a participação das jurisdições locais na gestão dos recursos, financiamento e na procura por maior participação da sociedade nas tomadas de decisões e no controle social. Para Rosar (apud ALBUQUERQUE, 2010, p.17), a municipalização é defendida como solução racional no combate aos desperdícios de recursos na esfera educacional, constituindo-se em estratégia importante na potencialização do processo de descentralização. Implementadas como mecanismo que enseja maior liberdade, na construção da proposta educacional do sistema de ensino do município, análises diversas registram descompasso entre o proposto e o realizado. (CUNHA, 1995; ROSAR, 1995, entre outros, apud ALBUQUERQUE, 2010).

Registra-se, nesse sentido, a divisão de responsabilidades entre a União, Estados e Municípios a partir da atual LDB lei 9394/96. A educação infantil e ensino fundamental ficaram sob a custódia municipal; o ensino médio passa a ser responsabilidade do Estado e o ensino superior da união. Através deste mecanismo, a esfera que transfere todos os recursos necessários, prima não pelo atendimento e garantia da manutenção dos padrões de qualidade dos serviços prestados através da educação, mas por apenas repassar esses recursos, não se importando com a real situação enfrentada por cada criança, jovem e adulto que se utilizam destes serviços. Para se controlar de alguma forma o processo de descentralização e autonomia da gestão educacional pública brasileira, são criadas avaliações como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), e o Exame Nacional de Cursos Superiores – Provão, além da avaliação dos livros didáticos. Para o governo, a avaliação possibilitaria uma forma de controle central dos resultados, sem desequilibrar ou perturbar o processo de descentralização e autonomia. Ficaria decidido a orientação de elaborar um parâmetro curricular nacional ou um referencial curricular nacional, assim, evitando os entraves legais, e, ao mesmo tempo, sem ferir a autonomia dada aos Estados e municípios.

No intuito de se formar cidadãos competentes e competitivos, colocou-se como meta um meio cada vez mais adequado para a já enunciada retomada da acumulação capitalista, reproduzindo, assim, um consenso forjado do que seria o caminho correto a percorrer para promover a equidade social. Neste contexto, apresenta-se o papel do bom gestor, ou melhor, do “administrador educacional”. Seu desafio não é conseguir aumentar as verbas e os recursos, mas administrar equilibradamente o que se tem. Segundo Paulo Renato, ex-ministro da educação no período FHC, o “diretor da escola, primeiro, tem que ser um gerente, ele tem que saber usar os recursos que ele tem para ter um melhor aproveitamento.” O controle de recursos deve ser visto como forma de aumentar a produtividade, e os pais, como recursos humanos voluntariados, indispensáveis para redução de gastos (SILVA, 2006, p.104).

Considerações Finais

A guisa de conclusões, podemos constatar que, o foco educacional no período examinado sai do campo político e entra no técnico. O Estado atualmente encontra-se em uma grande zona de conforto, pois transfere as obrigações de manter as instituições de ensino para a comunidade e exige dos gestores, que estes façam “milagres” com os poucos financiamentos recebidos. Quando está tudo ocorrendo bem, e os alunos obtêm êxito, o governo se autopromove, desfraldando um discurso apologético sobre suas ações. Em uma situação contrária, o Estado responsabiliza a comunidade e a escola.

Segundo Paro (2006), para compreender o discurso estatal é necessário que a população indague o que este oferece em quantidade para que receba todos os méritos. Destarte, observamos que as tendências de reforma na educação apresentadas reservam aos usuários diretos da escolas (pais e alunos) a tarefa de ampliarem seu grau de informação de maneira a “aprimorarem” as decisões que venham a tomar; para a sociedade, de maneira geral, as novas propostas reservam a responsabilidade pela manutenção dos equipamentos públicos e para a escola a responsabilização sobre os resultados que venha a conseguir. (ADRIÃO, 2006, p.78)

Por conseguinte, as reformas educacionais de hoje são consequências do processo de reestruturação pelo qual passa o capitalismo mundial sob a égide dos

princípios neoliberais. Estas mudanças propostas buscam uma reforma educacional como um todo, tornando-se mais flexível e capaz de responder às demandas contextuais do capitalismo. Silva (2006), acredita que a gestão escolar pode reencontra-se com um ideário coletivo, ético-político, capaz de transpor sua mera “função” de operacionalizar o técnico, de manipular coisas disponíveis a serviço da eficiência no interior de um sistema econômico mundial iníquo.

A razão para o fracasso de todos os esforços anteriores, que se destinavam a instituir grandes mudanças na sociedade por meio de reformas educacionais lucidas, reconciliadas com o ponto de vista do capital, consistia – e ainda consiste – no fato de as determinações fundamentais do sistema do capital serem irreformáveis (MÉSZÁROS, 2008, p. 27). Para ele, a lógica no capital frente a área da educação deve substituir as forças onipresentes e profundamente enraizadas, por uma alternativa concreta abrangente.

Ademais, concluímos a discussão partilhando das idéias de Albuquerque (2010), quando esta expõe que uma escola, centro do processo e instância definidora de rumos, precisa de liberdade administrativa, financeira e pedagógica para que possa, de modo articulado com as macro-orientações e apoiada pelo sistema, definir rumos que atendam as suas demandas. Em contrapartida, afirmamos que enquanto houver tamanha desigualdade social e econômica será impossível dizer que uma educação é igualitária para todos.

Bibliografia

ADRIÃO, Theresa. **Educação e Produtividade:** a reforma do ensino paulista e a desobrigação do estado. São Paulo: Xamã, 2006. p. 23-82

ALBUQUERQUE, M.G.M.T. **Planejamento Educacional em contexto de reformas (1995/2002):** Contornos da política com foco na escola (texto mimeografado). Fortaleza, 2010

BEHRING, Elaine Rossetti. A contra-reforma do Estado brasileiro: projeto e processo. In: BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

MÉZÁROS, Istvan. **A educação para além do capital**. 2ªed. São Paulo: Boitempo, 2008.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: Introdução Crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, S.R. Gestão da educação nos anos 90: equidade e conservadorismo. In: FERREIRA, N.S.C. (Org.) **Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. 1ed. Brasília: Líber Livros Editora, 2006, v.1, p. 87-109.