

O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA, A “MODERNIZAÇÃO” DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 1990

Adriana Duarte

Resumo

O presente artigo descreve e analisa o processo de reestruturação capitalista vivenciado nas três últimas décadas do século XX, a partir do referencial da Escola Francesa de Regulação e os reflexos desse processo nas mudanças operadas no modelo de Estado keynesiano. Analisa ainda as implicações dessa crise para a realidade brasileira e as propostas de enfrentamento da crise por meio do projeto de *modernização* do Estado. As reformas das políticas educacionais dos anos 1990 no Brasil são analisadas a partir das exigências impostas pelo quadro internacional e pelo projeto político, econômico e social assumido pela coligação que elegeu o Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Palavras-chave: reestruturação capitalista, crise do fordismo, modernização do estado, política educacional.

THE CAPITALIST RESTRUCTURING PROCESS, THE “MODERNIZATION” OF THE BRAZILIAN STATE, AND THE EDUCATIONAL POLICIES IN THE 1990’S.

Abstract

This article describes and analyzes the capitalist restructuring process experienced in the last three decades of the twentieth century, from the perspective of the French School of Regulation, and the consequences of this process for changes that took place in the model of the Keynesian State. It also analyzes the implications of this crisis for the Brazilian reality and the proposals that were presented to face the crisis by means of a *modernization* project for the State. The changes in the educational policies carried out in the 1990’s in Brazil are analyzed taking into consideration the demands imposed by international relations and by the political, economic and social project that was undertaken by the coalition that elected president Fernando Henrique Cardoso.

Key-words: capitalist restructuring, fordism crisis, state modernization and educational policy.

O capitalismo contemporâneo, a partir do início dos anos 1970, passou a vivenciar uma crise estrutural que provocou intensas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais em escala mundial. Essas transformações se expressaram, entre outros fenômenos, pela reestruturação produtiva; pela transnacionalização das empresas; pela financeirização da economia, facilitada pela revolução tecnológica no âmbito da informação e da computação; pelas reformas de Estado, justificadas pelo esgotamento das possibilidades de manutenção das práticas keynesianas e pela necessidade de se alterar o papel do Estado de provedor para regulador e avaliador.

Todas essas mudanças ocorridas na configuração do capitalismo mundial tiveram enorme impacto nos países periféricos, incidindo tanto sobre suas economias quanto sobre o papel exercido pelo Estado e pelo conjunto de direitos sociais. A maioria desses países, nas últimas décadas, vem tentando adaptar-se às novas condições da economia mundial, buscando rever o papel desempenhado pelo Estado de principal indutor de crescimento econômico e prestador de serviços sociais. Em grande parte desses países, o Estado foi o instrumento decisivo das estratégias de desenvolvimento capitalista e de integração nacional, embora o processo de regulação socioestatal não possuísse as características dos Estados de Bem-Estar Social dos países centrais. Os países periféricos, na dependência de mercados financeiros e de financiamento internacional, submeteram-se à privatização dos seus patrimônios públicos, cortaram gastos sociais e tentaram restringir o âmbito dos direitos sociais. As conseqüências desse posicionamento político dos Estados têm sido apontadas como causa do agravamento da pobreza e aumento da exclusão social.

A análise da modernização e adequação do Estado brasileiro ao novo papel do Estado, por meio de reformas, torna-se mais evidente se entendida a partir da compreensão desse cenário mais abrangente. Nesse sentido, optou-se por iniciar este artigo apresentando uma análise do processo de reestruturação capitalista a partir do referencial da escola francesa de regulação. Buscou-se explicar a passagem de um período de estabilidade econômica, conhecido como período áureo do capitalismo, para uma situação de crise e as alternativas apresentadas pelo capital para enfrentamento dessa crise. Nesta primeira seção, situa-se ainda o papel e o lugar do Estado, nesse quadro de crise, e as propostas de reestruturação do seu papel histórico e da redefinição de suas funções. Trata-se de mostrar como as propostas de redução do tamanho do Estado e de afastamento do seu papel de produtor de bens e serviços ganharam

expressão e serviram de modelo para vários países, além das mudanças operadas na execução das políticas públicas.

A segunda seção do artigo se ateuve à discussão da proposta de modernização do Estado Brasileiro vivenciada nos anos 1990 e o modelo de desenvolvimento proposto e implementado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Para isso, foi realizada uma breve retrospectiva histórica do modelo de desenvolvimento capitalista adotado a partir de 1930, alvo de críticas e mudanças. Realizou-se também a descrição e análise das alterações operadas no Estado brasileiro, que foram dominadas pela desestatização, pela inserção da economia brasileira no sistema internacional, pela privatização, pela desregulamentação e pelo afastamento do Estado do papel de provedor das políticas públicas.

As mudanças e alterações no Estado brasileiro e nas políticas públicas culminaram também com as reformas educacionais dos anos 1990. A política educacional, como partícipe da política social, acompanhou esse movimento de reformas, em estreita articulação com as características que moldaram o processo de modernização e desenvolvimento do Estado brasileiro no governo Fernando Henrique. As principais mudanças na política educacional brasileira dos anos 1990 foram abordadas na terceira seção deste artigo.

1. A reestruturação capitalista e as alterações no modelo de Estado Keynesiano

Nas três décadas posteriores à II Guerra Mundial (1937-1945), as economias dos países avançados ingressaram em um longo período de crescimento, em que as políticas macroeconômicas reduziam ou arrefeciam as recessões, assegurando o pleno emprego. Ocorreu, nesses países, uma hegemonia do pensamento de Keynes, que favoreceu a construção de um modelo de regulação social e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social¹. O conjunto de políticas sociais adotadas por esses Estados tinha como característica a universalidade do atendimento e visava assegurar um determinado padrão de vida aos cidadãos, independentemente da renda que eles obtinham no mercado. Na maioria dos países capitalistas centrais, as políticas sociais implementadas pelo Estado estavam voltadas para os riscos advindos da invalidez, velhice, doença, acidente do trabalho, e para o desemprego, saúde, habitação e educação. Os gastos sociais eram funcionais ao

¹ As teorias sobre as origens, a expansão e a crise do Estado de Bem-Estar Social, ver: Arretche (1995) e Faria (1998).

capital, pois representavam um salário indireto, complementando o salário recebido pelos trabalhadores, as bases econômicas para o desenvolvimento industrial eram negociadas pela via consensual com as instituições sindicais, criando-se um clima favorável ao crescimento econômico.

Dessa forma, o processo de reestruturação das sociedades de capitalismo avançado no segundo pós-guerra estava balizado pelo crescente excedente econômico, pela diversificação e massificação da produção e do consumo e pelo estabelecimento de pactos sociais e políticos integrativos (ABREU, 1997). Os trabalhadores foram integrados à sociedade capitalista, mediante um processo de concertação entre liberais, conservadores e socialdemocratas, com ampla participação de sindicatos e entidades patronais e o respaldo da maioria da população. O processo pedagógico para mediação desses pactos, compatibilizando diferentes concepções de mundo, foi assumido pelo Estado, que buscou conciliar as desigualdades do capitalismo com a distribuição de renda e bem-estar, além de integrar, ao menos parcialmente, os trabalhadores aos valores e à racionalidade da sociedade capitalista (ABREU, 1993).

Nessa perspectiva, ficou garantida aos trabalhadores a conquista de direitos de cidadania até então inexistentes: a ampliação dos mercados de trabalho e consumo viabilizou a incorporação dos trabalhadores aos direitos civis; a abolição de critérios de renda e propriedade para a participação eleitoral ampliou os direitos políticos; a criação de instituições públicas de seguridade e bem-estar objetivou os direitos sociais. Em síntese, as normas e os procedimentos da organização fordista do processo produtivo, as políticas keynesianas reguladoras do processo de acumulação e o processo de consolidação jurídico-política dos direitos de cidadania (conforme o modelo de Marshall²) substanciaram o desenvolvimento do capitalismo avançado no pós-guerra. O Estado ampliou-se no que se refere às suas funções reguladoras, educativas e na sua representividade. Aboliu-se o modelo liberal de Estado diminuto e adotou-se o Estado de Bem-Estar Social como símbolo de modernidade.

No final dos anos 1960 e início da década de 1970, as economias dos países capitalistas centrais começaram a apresentar sinais de declínio, revertendo o processo de crescimento e expansão que prevaleceu no pós-guerra. Essa passagem de um período de estabilidade para o de crise foi chamado pela Escola Francesa da Regulação como a crise do regime *fordista* de acumulação.

² MARSHALL (1967).

O *fordismo*, ou seja, o padrão de industrialização norte-americano, foi difundido para vários países, inicialmente no pós-guerra, com a reconstrução da Europa ocidental e do Japão e, posteriormente, a partir da década de 50, para algumas economias dos países em desenvolvimento. O *fordismo* trouxe a mecanização do processo de circulação dos objetos de trabalho no sistema produtivo com a instituição do uso da esteira na cadeia de montagem. Essa inovação veio aumentar o poder do sistema objetivo de ditar o ritmo do trabalho e representou um maior aprofundamento da simplificação e do parcelamento das tarefas, organizadas de forma repetitiva e monótona. Esse modelo de acumulação baseou-se numa maior divisão do trabalho, na produção em massa, e em rápidos incrementos de produtividade. A produtividade do trabalho pôde ser transferida, em parte, aos trabalhadores por meio de um pacto estabelecido entre o Estado e as representações dos empresários e dos trabalhadores, estabelecendo a chamada *norma salarial fordista* e *relação salarial fordista*. Este pacto, que tinha o aumento da produtividade como elemento de coesão, garantiu o aumento de salários reais dos trabalhadores, possibilitando o consumo de massa. Assegurou, também, a implementação dos Estados de Bem Estar Social, propiciando a redistribuição dos rendimentos através de políticas públicas universais.

Segundo Ferreira (1991), nos países capitalistas centrais, o *fordismo* foi um modelo de desenvolvimento hegemônico, ou seja, não foi o único, mas adquiriu supremacia sobre os demais. Para esse autor, o *fordismo* desenvolveu-se de forma diferenciada, com particularidades que se referem às características nacionais de cada sociedade e as formas de organização da produção. Nos países em desenvolvimento, o *fordismo* deu-se de forma limitada e parcial. Houve uma tentativa de industrialização que incorporava, em setores específicos, normas *fordistas* de produção convivendo com outros processos de trabalho. Somava-se a isso o fato de não se estabelecer, por completo, as condições da relação salarial *fordista*, como: representação sindical forte e reconhecida pela sociedade; participação nos ganhos de produtividade; consumo de massa; implementação de Estados de Bem-Estar Social com direitos universais e outros aspectos.

O *fordismo*, de acordo com Ferreira (1997), tornou-se improdutivo pela falta de capacidade do sistema de gerar ganhos de produtividade, havendo razões tanto de ordem técnica quanto de ordem econômico-social para esse fenômeno. Por razões de ordem técnica, esse autor entende os “problemas que revelam uma excessiva rigidez do sistema diante das necessidades colocadas pela atual conjuntura econômica mundial (que está exigindo soluções – tanto de ordem técnica quanto organizacional – dotadas de maior flexibilidade.)”

(1997:175). No que se refere aos fatores de ordem econômico-social, esse autor destacou o conflito dos trabalhadores em relação ao tipo de trabalho desqualificado e rotineiro ao qual estavam submetidos no âmbito da organização *taylorista-fordista* do processo de produção, confrontando com o nível elevado de instrução que a população dos países centrais atingiram. E, ainda em relação aos desdobramentos econômicos, verificou-se uma queda na rentabilidade do capital, de forma que

a desaceleração dos ganhos de produtividade entra em colisão com a relativa rigidez da norma salarial (...) e das relações de emprego vigentes (...), resultando daí uma compressão (um “esmagamento”) das margens de lucro em vários setores destas economias. (FERREIRA, 1997:177).

A crise do *fordismo*, que apresentava, entre outras manifestações, uma tendência decrescente da taxa de lucros e uma intensificação das lutas sociais no final da década de 60 e princípio da década de 70 nos países centrais, refletiu-se na estabilidade construída durante esse regime de acumulação. Essa estabilidade estava garantida pela matriz do trabalho assalariado com proteção social (com garantias e direitos assegurados aos trabalhadores) e na transferência de parte dos ganhos de produtividade aos salários. Na medida em que a crise se refletiu sobre essa estrutura básica de sustentação do *fordismo*, ou seja, a relação salarial, provocou também ameaça de rompimento do pacto social estabelecido entre capital e trabalho, intermediado pelo Estado.

Essa ameaça de rompimento expressou-se nas tentativas de superação da crise arquitetadas pelo capital, que impôs o processo de reestruturação produtiva e que anunciava a nova era do mercado como única via de sociabilidade humana, produzindo uma nova forma de acumulação de capital em bases mundiais.

Pode-se afirmar que o capitalismo, no final do século XX e princípio do século XXI, vem-se reestruturando e organizando mundialmente. Muito mais do que o processo de internacionalização do capital industrial, a mundialização faz parte de um novo regime de acumulação sob a égide do capital financeiro. As características desse novo modelo podem ser definidas em contraposição aos modelos de acumulação fordista-keynesiano, que prevaleceram no período áureo do capitalismo, ou seja, do pós II Guerra ao início da década de 70.

A reestruturação produtiva do capital vem buscando adequar a produção à lógica do mercado livre, ou melhor, impor a flexibilização da produção com novos padrões de busca de produtividade, modificando a forma com que o capital realizava a produção de mercadorias. Nasceu

desse processo uma empresa mais flexibilizada, baseada no padrão tecnológico da era da informática, produzindo a fragmentação e dispersão do processo produtivo por vários países; uma diversidade e heterogeneidade das formas de organização e de gestão; e ainda, uma variedade de modalidades para se contratar a força de trabalho. O capital vem, assim, beneficiando-se da heterogeneidade do trabalhador coletivo e, por isso, fomentando-a. Ele contrata o trabalho formal com proteção social, no caso do núcleo de trabalhadores mais qualificados e estratégicos ao processo produtivo; contrata por tempo parcial, utilizando-se do trabalho precário; terceiriza parte de suas atividades, repassando-as a outros; e faz uso do trabalho familiar, inclusive da força de trabalho infantil. Esse novo regime de acumulação reúne, na organização do trabalho e da produção, formas mais excludentes e não menos eficazes de exploração (DUARTE, 2000).

Em síntese, esse novo modelo de acumulação capitalista vem-se organizando, por meio:

a) da mundialização do capital, isto é, da integração dos mercados financeiros mundiais, organizados em blocos econômicos, destacando-se que a financeirização da economia acentuou o caráter especulativo do capitalismo e a supremacia do capital financeiro sobre o produtivo;

b) do fortalecimento das empresas transnacionais, que operam em várias nações, a partir da fragmentação e dispersão dos processos de produção e da busca das vantagens comparativas proporcionadas pela variedade das formas de contratação da força de trabalho;

c) da flexibilização da produção, fundamentada no padrão tecnológico da era da informática, trazendo uma diversidade e heterogeneidade nas formas de organização e de gestão, que provocam mudanças na organização do trabalho e da produção;

d) da precarização do trabalho, traduzida pelo desemprego estrutural, pela desregulamentação das relações de trabalho; pela instabilidade dos trabalhadores e pelo aumento da exclusão social (DUARTE, 2000).

A reestruturação em curso não é apenas técnico-produtiva; trata-se de um processo de acumulação de capital mundializado, que promoveu a crise dos elementos envolvidos no padrão de desenvolvimento vigente ao longo do século XX, quais sejam: pleno emprego, sistemas públicos de proteção social, regulação socioestatal e pactos sociopolíticos nos limites das fronteiras e da soberania nacionais. Todos esses elementos parecem entrar em contradição com as novas tendências da acumulação mundialmente articulada (ABREU, 1997).

Esse processo de reestruturação capitalista tem como projeto político e ideológico o chamado neoliberalismo. A lógica da doutrina neoliberal tem-se pautado pela liberação dos entraves sociopolíticos de caráter nacional ao processo de reestruturação produtiva em curso, por meio da minimização da presença dos Estados em certos setores e das barreiras nacionais, reduzindo, com isso, as possibilidades e os espaços de intervenção dos cidadãos e das instituições democráticas sobre a acumulação de capital.

A partir da vitória de forças políticas conservadoras, como a eleição de Margareth Thatcher na Inglaterra (1979), de Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980) e de Helmut Kohl na Alemanha (1983), o neoliberalismo transformou-se numa alternativa de poder viável no interior das principais potências do mundo capitalista. Esses governos buscaram enfrentar a crise de acumulação apoiando-se no argumento neoliberal do mercado como único mecanismo competente de autorregulação econômica e social, orientando suas políticas para a estabilização monetária, desregulamentação, privatização e abertura comercial. Ocorreram também tentativas de desestabilização dos pilares do Estado de Bem-Estar, reduzindo a universalidade e os graus de cobertura de muitos programas sociais e privatizando a produção, a distribuição ou ambas as formas públicas de provisão dos serviços sociais (DRAIBE, 1993). Essas idéias foram incorporadas e consagradas por organizações como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e transformaram-se em condicionantes e recomendações de ajustamento econômico para concessão de empréstimos aos países subordinados.

O pensamento neoliberal, ao combater o Estado de Bem-Estar Social ou o sistema de políticas sociais construído no pós-guerra, passou a defender um processo de mercantilização do Estado. Passou-se a defender que as funções classicamente atribuídas ao Estado vinham-se esvaziando, como o apoio de infra-estrutura para a acumulação privada, defesa dos interesses nacionais no mercado internacional, prestação de serviços sociais à população e regulamentação das relações econômicas e sociais internas (SADER, 1999). A necessidade de se implementar as reformas conservadoras do programa neoliberal impõe como modelo de atuação do Estado:

- 1) um Estado forte para quebrar o poder dos Sindicatos e movimentos operários, para controlar o dinheiro público e cortar drasticamente os encargos sociais e os investimentos na economia;
- 2) um Estado cuja meta principal deveria ser a estabilidade

monetária, contendo os gastos sociais e restaurando a taxa de desemprego necessária para formar um exército industrial de reserva que quebrassem o poderio dos sindicatos;

3) um Estado que realizasse uma reforma fiscal para incentivar os investimentos privados e portanto, que reduzisse os impostos sobre o capital e as fortunas, aumentando os impostos sobre a renda individual e, portanto, sobre o trabalho, o consumo e o comércio;

4) um Estado que se afastasse da regulação da economia, deixando que o próprio mercado, com sua racionalidade própria, operasse a desregulamentação; em outras palavras, abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização. (CHAUI, 2000:28).

Nessa perspectiva, necessitava-se de um Estado forte, atuante e catalisador, para facilitar, encorajar e regular os negócios privados e reduzir a pressão dos movimentos organizados dos trabalhadores. Para Santos (1998), no nível da estratégia de acumulação, o Estado é mais forte do que nunca, na medida em que passa a ser da sua competência gerir e legitimar, no espaço nacional, as exigências do capitalismo global. Constata-se, portanto, que o caráter mínimo do Estado estaria presente no projeto de redução do seu papel como provedor de bens e serviços sociais e, portanto, na regressão proposta em termos da institucionalização de direitos sociais. Nesse sentido, para Santos, o chamado Estado fraco foi um processo político muito preciso destinado a construir um poder cuja força consistia também na capacidade de submeter as instituições sociais à lógica mercantil.

As políticas sociais, situadas na esfera pública e consideradas como um direito do cidadão, deviam-se converter em serviços privados, regulados pelo mercado, tornando-se uma mercadoria a ser adquirida por aqueles que possuíam poder aquisitivo para comprá-las. Na realidade, as elites dominantes necessitam cada vez menos do Estado como provedor de serviços. Elas utilizam educação privada, saúde privada, transporte privado, segurança privada, correio privado, embora não abram mão dos subsídios, dos créditos, do perdão de dívidas, das isenções estatais, como formas de privatização do Estado e de subordinação do Estado ao processo de acumulação privada de capital (SADER, 1999). Por essa lógica, a saúde, a educação, a seguridade social e outras políticas sociais deixam de ser componentes inalienáveis dos direitos do cidadão e se transformam em mercadorias intercambiadas entre fornecedores e compradores à margem de toda especulação

política (BORÓN, 1999). Os programas sociais públicos, ao perderem o caráter universal, devem ser redirecionados aos setores mais pobres da população, seletivamente escolhidos de acordo com sua maior necessidade e urgência, sem, no entanto, desestimular o trabalho.

Para Castel, desmontar a proteção social organizada pelo Estado não significaria apenas suprimir conquistas sociais mas, sim, quebrar a forma moderna de coesão social. Segundo esse autor,

(...) impor de uma forma incondicional as leis de mercado ao conjunto da sociedade equivaleria a uma verdadeira contrarrevolução cultural de conseqüências sociais imprevisíveis, porque seria destruir a forma específica de regulação social instituída há um século. (1998: 563).

Nos países capitalistas avançados, responsáveis pela propagação da proposta neoliberal, verifica-se a continuação de Estados amplos e ricos, não se abrindo mão das regulações que organizavam o funcionamento dos mercados; manteve-se um alto nível de arrecadação de impostos; promoveram-se formas encobertas e sutis de protecionismo e subsídios; e conviveu-se com déficits fiscais extremamente elevados (BORÓN, 1999). Aliando-se a esses desvios da programação neoliberal, Anderson (1995) alega que todas as medidas neoliberais propostas buscavam um fim histórico, ou seja, restaurar as altas taxas de crescimento estáveis, como existiam antes da crise dos anos 70. Apesar de o programa neoliberal ter obtido êxito quanto à deflação, taxa de lucros e diminuição de salários, não ocorreu entre os anos 70 e 80 nenhuma mudança na taxa de crescimento, muito baixa nos países da OCDE - Organização Européia para o Comércio e o Desenvolvimento. A recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos e a desregulamentação financeira criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva, ocorrendo uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais. Anderson (1995) aponta também que, apesar de todos os esforços para reduzir os direitos sociais do trabalhador, a onda de desemprego provocou gastos gigantescos aos Estados de Bem-Estar Social.

Considerando esse quadro, nota-se que a maior vitória do neoliberalismo foi ter-se tornado o senso comum do nosso tempo (SADER, 1995). Pode-se dizer que a ideologia neoliberal conseguiu convencer amplos setores da sociedade, destacando-se entre eles as elites políticas, de que não se apresenta outra alternativa a ser aplicada no atual contexto histórico de nossas sociedades. Buscou-se difundir que a reestruturação neoliberal era a única alternativa possível à crise do modelo fordista-keynesiano ante uma ordem social e econômica

globalizada. Dessa forma, entende-se a doutrina neoliberal como um processo de construção de hegemonia, ou seja, uma estratégia de poder que se apresentou por meio de formulações práticas no plano econômico, político, jurídico, e social; e estratégias culturais, orientadas a impor, pedagogicamente, novos diagnósticos acerca da crise e construir a partir daí novos significados sociais, os quais visavam legitimar as reformas praticadas a partir da crise dos anos 70. Tratava-se da difusão de um novo senso comum que fornecesse coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante.

Em síntese, a doutrina neoliberal aponta para um determinado modelo de Estado reconstruído à imagem e semelhança do mercado e não da democracia e da cidadania. Em consequência, aponta-se também para um novo modelo de relações entre as classes. Ocorre, segundo Sader (1995), um processo de reprivatização das relações de classe, antes fortemente permeadas pelo Estado. Existe ainda um avanço generalizado das relações mercantis que tem-se expressado sem mediação alguma. Assistiu-se, como políticas de revisão do papel do Estado ao longo dessas duas últimas décadas, a um ciclo de privatizações em vários países e à retirada progressiva do Estado como produtor de bens e serviços. Tudo vem ocorrendo como se o adversário do neoliberalismo econômico estivesse nas modernas formas de regulação sociopolítica dos Estados nacionais, quer sejam resultado ou não de pactos democráticos. Trata-se, portanto, de uma elevação dos interesses privados contra o predomínio da regulação pública do mercado e dos direitos. Essa lógica supõe a desconstrução da racionalidade reguladora dos pactos sociopolíticos que foram firmados ao longo do século XX. Estes passaram a ser concebidos como obstáculos às atuais tendências de acumulação em escala mundial (ABREU, 1997).

3. A “modernização” do Estado brasileiro

O modelo brasileiro de desenvolvimento do capitalismo projetou o Estado como o grande protagonista da cena política, econômica e social, instrumentalizando-o para garantir e subsidiar a acumulação privada de capital. Inaugurou-se, a partir do movimento de 1930, nova ordem estatal, consolidando-se um Estado Nacional forte e intervencionista que assumiu a tarefa de dirigir a modernização e organizar a sociedade civil.

O Estado passou a ter uma participação atuante no sistema de produção e acumulação capitalista, criando instituições políticas reguladoras da economia e necessárias à reprodução social, passando, ainda, a

investir diretamente em indústrias e serviços essenciais à industrialização. O Estado, a partir de 30, foi-se transformando em poderoso centro de dinamização das forças produtivas e relações de produção, estabelecendo, para isso, uma série de mecanismos de controle político e social das populações urbanas emergentes.

O Estado precisava vencer o desafio da industrialização não só utilizando-se dos meios coercitivos disponíveis, mas formando e disciplinando as populações urbanas emergentes desse processo. Assim, o Estado criou também uma forma corporativa de relação com as instituições representativas da sociedade civil e implementou políticas públicas de proteção social, principalmente nas áreas de educação, do trabalho, da saúde e da previdência, atendendo a antigas reivindicações dos trabalhadores.

A implementação de políticas sociais e a regulamentação da legislação trabalhista e previdenciária expressavam a necessidade de o Estado implementar políticas que, além de responderem a um pacto de dominação, pretendessem atender, de forma variável e assimétrica, às aspirações dos grupos dominados. Esse pacto de dominação não implementou uma cidadania plena, pois outorgou o estatuto de cidadania apenas aos trabalhadores que tivessem acesso a ocupações regulamentadas por lei, excluindo, dessa forma, a grande maioria da população brasileira.

Registra-se que, nos regimes autoritários de Vargas e no regime implementado a partir de 1964, as políticas sociais eram o instrumento utilizado pelo Estado para estabelecer as suas relações diretas com as classes populares, buscando a sua legitimação, considerando que outros canais para participação política dos trabalhadores estavam cerceados, como os sindicatos, as representações partidárias e as manifestações públicas. Importa destacar, como elemento duradouro no compromisso de desenvolvimento capitalista no Brasil, a implementação das políticas sociais que se concretizam com o intermédio de uma política estatal, ou melhor, com o Estado assumindo o papel de provedor dos bens e serviços sociais, mesmo que de forma precária.

Na década de 1990, o Estado brasileiro buscou um reordenamento do modelo de desenvolvimento capitalista, alegando que a via de modernização assumida pelo Estado, a partir de 1930, e legitimada pela matriz ideológica estatizante e desenvolvimentista, havia perdido as suas condições de viabilidade. Fortaleceu-se uma postura que pregava uma mudança radical no papel do Estado, o revigoramento dos princípios de mercado, e a afirmação dos valores neoliberais. A nova referência política passou a ser dominada pela desestatização, inserção da economia brasileira no sistema internacional por meio de sua abertura

ao mercado internacional, privatização, desregulamentação e retirada do Estado do papel de provedor de bens e serviços sociais.

As conquistas sociais da Constituição de 1988, construídas na contramão do contexto internacional, que realizava um movimento de desregulamentação das relações de trabalho e proteção social, passaram a ser alvo das propostas de reforma. Tem-se, portanto, um quadro de desmontagem da tradição getulista de desenvolvimento, alteração no papel do Estado diante das políticas sociais e um freio na promessa de proteção social contida na Constituição de 1988.

A década de 1990 no Brasil foi então marcada pelo discurso da necessidade de modernização do país, traduzida na sua adaptação aos padrões de concorrência internacional. O Brasil e os demais países periféricos deviam-se ajustar à economia mundializada, seguindo as orientações dos centros hegemônicos representados pelas instituições financeiras como o FMI – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Para a América Latina, essas instituições, reunidas em novembro de 1989 em Washington, traçaram diretrizes tais como: abertura das economias ao comércio e finanças internacionais; redução dos gastos públicos (privatizações, quebra de monopólios e enxugamento de gastos sociais); desregulamentação dos mercados (ênfase no investimento privado); combate à inflação; maior disciplina fiscal, reforma do Estado, etc.

O Brasil entrou nos anos 1990 com o tema do Estado, ou melhor, da sua crise, em destaque na agenda nacional. O debate sobre a crise do Estado ganhou relevo na campanha presidencial de 1989. Collor, por exemplo, pregava a necessidade de recuperar a autoridade presidencial, sanear as finanças públicas, combater a corrupção e os *marajás*, enxugar a máquina administrativa e redefinir o papel do Estado na vida nacional.

Collor assumiu o governo referendando o discurso da modernidade contido nas suas promessas de campanha, e acenando com a abertura externa, a privatização, a quebra de monopólios e a desregulamentação. Era evidente que o projeto político desse governo estava centrado em buscar, nas reformas neoliberais, o caminho para a estabilidade monetária e o crescimento econômico. Acenava-se, desde então, com um projeto de modernização conservadora, que foi aprofundado nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995/1998-1999/2002).

Fernando Henrique elegeu-se comprometido com uma agenda que falava em modernização do País, em consolidação do Plano Real, e em aprofundamento de reformas que dessem sustentação a um novo modelo de desenvolvimento. O discurso governamental buscava

ressaltar uma conexão fundamental entre o Plano Real, que se havia iniciado na gestão Itamar Franco, e a reformulação do projeto brasileiro de desenvolvimento. A estratégia de governo estava centrada na estabilização da moeda e, a partir daí, na reorganização do Estado e da economia.

O projeto de modernização do Estado brasileiro, de acordo com Fernando Henrique, estava voltado para a superação do que ele chamava de Era Vargas, entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Nessa perspectiva, defendia-se uma reforma que, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, “significava transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado.” (1995:17).

O governo investiu, então, na idéia de que o Estado não se deve concentrar na ação direta para produção de bens e de serviços, e que muitos desses bens e serviços podem e devem ser transferidos à sociedade e à iniciativa privada, esta última apresentada, muitas vezes, como mais eficiente que o setor público. Nessa perspectiva, o Estado deveria gradualmente afastar-se do papel histórico de provedor de bens e serviços sociais e estes deveriam ser assumidos pelo setor privado e/ou a ser geridos em parceria com o Terceiro Setor. Ou seja, papéis que eram do Estado deveriam passar para a iniciativa privada, quando se tratasse de eficiência, e para as Organizações Não Governamentais – ONGs, quando se tratasse de solidariedade (RIBEIRO, 2001).

A ênfase dada pelo Estado na parceria com o Terceiro Setor tem funcionado como uma estratégia para encobrir o enxugamento do papel do Estado como provedor de bens e serviços sociais. Esse enxugamento vem ocorrendo por meio da redução de recursos para as políticas sociais, que acompanhou os diversos ajustes fiscais e deteriorou a quantidade e a qualidade dos serviços sociais; da redução do uso de políticas universalistas e generalização do uso de programas sociais focalizados; e das propostas de reformas sociais de cunho privatizante. Na retórica oficial, o Estado estava passando por uma crise que implicava a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo, tornando imperativa a tarefa de redefinir as suas funções ante o processo de mundialização do capital.

Dessa forma, o modelo de desenvolvimento iniciado com o Plano Real em 1994 e engendrado para se consolidar no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique continha uma redefinição fundamental da relação entre Estado, mercado e sociedade, a partir de

um movimento de desregulamentação econômica e desuniversalização de direitos sociais. Esse projeto de desenvolvimento estava alicerçado na implementação de políticas neoliberais e no esforço de reconstruir um Estado que estivesse sintonizado com as exigências políticas do capitalismo global.

4. As reformas educacionais dos anos 1990

A década de 1990 inicia-se com a *Conferência de Educação para Todos*, realizada em Jomtien, na Tailândia. Essa Conferência foi organizada em conjunto pela UNICEF, UNESCO, PNUD e Banco Mundial, para os países que apresentavam baixa produtividade do sistema educacional, entre eles o Brasil, e resultou na assinatura da *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. A partir dessa Conferência, inaugurou-se uma política de priorização da educação fundamental, patrocinada pelo Banco Mundial, e de relativização do dever do Estado com a Educação, a partir da tese que a tarefa de assegurar a educação é de todos da sociedade (PINTO, 2002).

As reformas educacionais ocorridas no Brasil na década de 1990 colocaram em foco a expansão da educação básica, de acordo com os compromissos firmados em Jomtien. Observa-se, nessas reformas, uma ênfase na educação formal em conformidade com as exigências dos novos modelos de organização e gestão do trabalho, e a proposição de uma formação mais sólida e geral para os trabalhadores, voltada para o desenvolvimento de habilidades específicas demandadas pela reestruturação produtiva.

Responder aos imperativos do mundo capitalista envolvia então a necessidade de formação de um novo tipo de trabalhador e de homem. Segundo Santos, com o processo de globalização,

corremos o risco de ver o ensino reduzido a um simples processo de treinamento, a uma instrumentalização das pessoas, a um aprendizado que se exaure precocemente ao sabor das mudanças rápidas e brutais das formas técnicas e organizacionais do trabalho exigidas por uma implacável competitividade (Folha de S. Paulo, 1999).

Na segunda metade dos anos 1990, portanto, no 1º governo Fernando Henrique, buscou-se consolidar um novo modelo da educação brasileira, tendo essa política sido alvo de profundas alterações nos seus objetivos, funções, organização, gestão e financiamento, buscando adequar-se às demandas do processo de inserção do país na lógica do capitalismo global. O sistema educacional brasileiro deveria, então,

redefinir-se para efetivar a subordinação da escola aos interesses empresariais da atualidade. Nessa perspectiva, o governo Fernando Henrique

reservou para a educação escolar o papel de mola propulsora do desenvolvimento na condição de base para o uso eficiente de novas tecnologias e para a adoção de novas formas de organização do trabalho, ou mesmo como investimento estratégico para garantir o desenvolvimento econômico (NEVES, 1999:134).

Durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique, esteve à frente do Ministério da Educação – MEC, o Ministro Paulo Renato de Souza, ex-secretário da Educação do Estado de São Paulo, ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas e ex-técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. O MEC não enunciou uma política global para a área da educação deixando claras as suas diretrizes e as formas de implementação; sequer buscou inscrever suas propostas na *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN* que tramitava no Congresso Nacional desde 1989. Não que este Ministério não tivesse uma proposta, ao contrário, mas, estrategicamente, preferiu enunciá-la a partir de reformas pontuais, buscando liberar-se das pressões e quebrar as resistências. As alterações se operaram no arcabouço legal e foram enviadas ao Congresso Nacional, em momentos diferenciados, por meio de emenda constitucional, medidas provisórias, decretos (SAVIANI, 1999).

Uma das primeiras medidas legais tomadas pelo governo Fernando Henrique voltou-se para a criação do Conselho Nacional de Educação – CNE (Lei n. 9131/95), em substituição ao Conselho Federal de Educação – CFE, dissolvido na gestão do Presidente Itamar Franco. O CNE foi criado como órgão colaborador do MEC na formulação e avaliação da política educacional e suas decisões devem ser homologadas pelo Ministro da Educação. Desta forma, o governo acaba por desconhecer as reivindicações históricas dos movimentos organizados da educação que lutavam por um Conselho autônomo em relação ao Executivo e pela ampla participação da sociedade civil nas suas deliberações.

A mesma lei que criou o CNE (Lei n. 9131/95) criou também o *Programa de Avaliações Periódicas das Instituições e dos Cursos de Ensino Superior* que, segundo Cunha (2003: 49), desviou o foco da avaliação da educação superior da dimensão institucional para a dimensão individual. O MEC desconsiderou a existência do *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB*, de

caráter eminentemente social e participativo, em favor de um projeto que instituiu os *Exames Nacionais de Cursos*. Estes exames, conhecidos como *provão*, foram implementados inicialmente para os cursos de direito, administração e engenharia civil, sendo, no entanto, obrigatórios para todos os estudantes do último ano dos cursos superiores de graduação do país. Os demais cursos de graduação seriam incorporados gradativamente ao processo avaliativo, a cada ano, com a inclusão de quatro novos cursos, até que se atingisse todo o universo dos cursos de graduação.

Este tipo de avaliação apresenta-se, de acordo com a análise de Cury, como

um ajuizamento do rendimento escolar ao final dos cursos e das instituições que, sob vários modos, determinará o prosseguimento ou não dos mesmos. Ela será uma espécie de controle de resultados e dela dependerá um complexo processo de reestruturação dos sistemas de ensino, da comunidade acadêmica e do próprio aparato governamental, pois ela também poderá sinalizar maiores ou menores somas de recursos disponíveis segundo o bom ou mau desempenho (1997:131-132).

Logo após a promulgação da Lei 9131/95 que criou o CNE e o *provão*, foi promulgada a Lei 9.129/95, que regulamentou o processo de escolha dos dirigentes das instituições públicas de educação superior. Essa lei concentrou o poder nas mãos dos docentes, uma vez que coloca um peso de 70% no voto dessa categoria, no caso de consulta à comunidade universitária na eleição de reitores e vice-reitores. A proporção de 70% também é resguardada para a participação dos docentes nos órgãos colegiados máximos.

As leis anteriormente citadas foram criadas atropelando o processo de tramitação da LDBEN no Congresso Nacional, que tratava diferentemente dessas temáticas, pelo menos o projeto da Câmara, construído democraticamente pelo movimento organizado da educação e apresentado em 1989 ao Congresso Nacional pelo deputado Otávio Elísio (PSDB). A opção da equipe do Ministro Paulo Renato de Souza à frente do MEC em relação à LDBEN foi a de apoiar o projeto do senador Darcy Ribeiro, que concorreu com o projeto da Câmara, pois o texto do senador adequava-se melhor às políticas desse governo. O projeto Darcy Ribeiro foi aprovado e o novo texto da LDBEN foi sancionado pelo Presidente Fernando Henrique em 20/12/1996. Na análise de Cury, o novo texto da lei constitui-se numa polifonia acromática. Segundo esse autor,

há vozes nesta lei, cuja fala foi mascarada. Há vozes que foram silenciadas. Há vozes que são definitivamente recessivas e vozes que são dominantes. (...) O conjunto desta lei, além de uma tecnicidade jurídica muito mal costurada, sofre, de ponta a ponta, de uma incongruência que nunca se espera de uma lei orgânica da educação (1997: 32).

Cury também aponta dois eixos que se contrapõem no interior da LDBEN: o primeiro, o da *desregulamentação*, que possibilita à União repassar para as outras esferas de governo - estadual e municipal, para as unidades escolares e mesmo para os docentes, tudo o que for possível; e um segundo eixo, o da *centralização*, traduzido na implementação do *Sistema Nacional de Avaliação*. A criação deste *Sistema* pela LDBEN significou centralizar nas mãos do governo federal o processo de avaliação do rendimento escolar em todos os níveis de ensino. De acordo com Cury, a “*União se investiu de poderes sobre a educação escolar em todos os níveis, a partir das noções de coordenação e avaliação, como jamais se viu em regime democrático no Brasil*” (1997:105).

As avaliações promovidas pelo MEC, na gestão Fernando Henrique, foram idealizadas para aferir se a formação escolar estava desenvolvendo no indivíduo um conjunto de habilidades e competências que correspondiam aos perfis determinados pelo mercado. As avaliações foram organizadas a partir de testes objetivos, ou seja, por meio de aplicação de provas de rendimento dos alunos, priorizando-se a aferição pontual de desempenhos. Neste modelo, a Escola é responsabilizada individualmente pela qualidade do ensino e pela construção do sucesso escolar dos seus alunos.

O papel dominante da União no estabelecimento das políticas educacionais, no decorrer do governo Fernando Henrique, não se registrou somente por meio de um sistema centralizado de avaliação, mas deixou sua marca também na prescrição de um currículo nacional comum. Os Parâmetros Curriculares Nacionais para a educação básica (ensino fundamental e a base comum nacional do ensino médio) foram verticalmente elaborados e pretendiam constituir-se em instrumento pedagógico de planejamento tanto para as unidades escolares quanto para os professores.

No tocante às diretrizes curriculares do Ensino Médio, pode-se dizer que elas foram articuladas à reforma da educação profissional - Decreto 2.208/97, que será apresentada mais à frente, onde prevaleceu o ideário da flexibilidade curricular e a sintonia com a noção de empregabilidade. Os princípios curriculares para este nível de ensino

expressavam-se não só pelas listagens de competências e habilidades, como também pela defesa de uma estreita associação entre a educação e o mundo produtivo. Nessa lógica, a esfera da produção passou a exigir competências associadas à realização simultânea de tarefas múltiplas, à capacidade de tomar decisões e de solucionar problemas, à capacidade de trabalhar em equipe e ao desenvolvimento do pensamento divergente e crítico. Tais competências visam formar um indivíduo que mobiliza seus conhecimentos de acordo com as necessidades impostas pelo mercado de trabalho.

Dentro deste mesmo ideário, foi encaminhada pela Secretaria do Ensino Superior - SESu/MEC, ainda no governo de Fernando Henrique, a reforma curricular dos cursos de graduação, buscando adaptar os currículos às mudanças dos perfis profissionais. Segundo Catani, Oliveira e Dourado os princípios que nortearam as mudanças curriculares dos cursos de graduação foram:

- a) flexibilidade na organização curricular; b) dinamicidade do currículo; c) adaptação às demandas do mercado de trabalho; d) integração entre graduação e pós-graduação; e) ênfase na formação geral; f) definição e desenvolvimento de competências e habilidades gerais (2001:74).

Para esses autores, as diretrizes curriculares para os cursos de graduação podem ser compreendidas como mecanismos de ajuste e aligeiramento da formação e partiu da compreensão dos dirigentes do MEC/SESu de que as mudanças que estavam ocorrendo no mundo do trabalho e, conseqüentemente, nos perfis profissionais, exigiam esses ajustes curriculares nos diferentes cursos de formação profissional. Esse entendimento reduz os papéis de pesquisa e extensão da universidade, supervalorizando o campo voltado para a formação profissional (lógica instrumental).

A chamada reforma do ensino médio estabelecida pelo Decreto 2.208/97 significou, entre outros aspectos, a separação do ensino médio propedêutico do ensino profissional, reduzindo a formação técnica a complemento da educação geral. No entender de Cunha, essa reforma “discrimina os alunos destinados à ascensão educacional e social dos que devem se resignar a permanecer na posição que Deus lhes deu ou, então, mobilizar um especial talento para dele escapar” (1998: 25). Essa reforma, orquestrada no governo Fernando Henrique, representou um retrocesso no processo de unificação da estrutura escolar que remonta à década de 1950, reforçando a antiga dualidade existente no sistema educacional brasileiro.

Em consonância com a política patrocinada pelo Banco Mundial de priorização do ensino fundamental e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, citada anteriormente, criou-se, também, no decorrer do governo Fernando Henrique, por meio da Emenda Constitucional n. 14 de 12/09/1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF. A Emenda 14/96 reduziu o percentual dos recursos federais vinculados que deveriam ser aplicados no ensino fundamental. Esse percentual caiu de 50%, segundo regia o artigo 60 das disposições transitórias da Constituição de 1988, para 30%. A equipe dirigente do MEC defendia a idéia de que o Brasil gastava o suficiente com educação (cerca de 4% do PIB), no entanto, gastava mal. Cabia, então, ao governo, implementar políticas que pudessem otimizar a utilização de recursos e possibilitar uma maior focagem dos investimentos.

O FUNDEF é um exemplo de focalização, na medida em que prioriza o ensino fundamental e exclui do financiamento o ensino infantil e médio, protelando o processo de universalização dessas outras etapas do ensino básico. O FUNDEF excluiu, ainda, a educação de jovens e adultos. A regulamentação do FUNDEF deu-se pela Lei n. 9.424/96, sendo este fundo considerado, por estudiosos e pelos próprios dirigentes municipais, um eficaz instrumento de efetivação do processo de municipalização forçado, feito, portanto, sem planejamento. Isso aconteceu devido ao mecanismo de vinculação do repasse de uma parcela da receita de impostos ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular. De acordo com Rodriguez,

mais de 4 milhões de matrículas do ensino fundamental mudaram de instância governamental entre 1997-1999, o que representa um número muito significativo e sugere um forte impacto sobre os sistemas municipais receptores, que na maioria dos casos não se encontravam aparelhados nem administrativamente nem pedagogicamente. Uma parte importante deste deslocamento situa-se nos sistemas do Sul e do Sudeste, que estavam menos municipalizados e portanto sofreram um impacto maior do Fundef (2001:50).

Por fim, cabe ainda comentar a respeito do *Plano Nacional de Educação* – PNE que, à semelhança do que havia ocorrido com a LDBEN, também teve o projeto elaborado pela sociedade atropelado no Congresso Nacional pelo projeto apresentado pelo governo Fernando Henrique. O PNE da sociedade brasileira reivindicava o “fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo de esforço para se universalizar a educação

básica” (VALENTE e ROMANO, 2002:99). O PNE do Executivo insistia na permanência dos dois pilares fundamentais da sua política educacional, quais sejam: “máxima centralização particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão da política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível para a sociedade” (VALENTE E ROMANO, 2002:100).

Segundo Valente e Romano, o PNE aprovado e transformado na Lei n. 10.172/2001 tem um conteúdo peculiar, pois “simula um diálogo com as teses geradas pela mobilização social (sobretudo o diagnóstico da situação educacional), mas adota a política do governo FHC nas diretrizes, nos objetivos e metas” (2002:100). Quanto à questão do financiamento, contida neste plano, Pinto (2001:120) mostra que as pressões exercidas pelo movimento social da educação acabaram por ceder no texto da Lei espaço para alguns avanços. No entanto, todos os artigos que se referiam ao aumento ou aporte adicional para o financiamento da educação foram vetados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Outro aspecto que evidencia essa determinação do Estado em não se comprometer com o financiamento da educação, encontra-se na não explicitação, nas metas quantitativas, da parcela que cabe ao poder público cumprir.

Considerações finais

Este artigo buscou desenvolver, nas seções anteriores, aspectos relativos às contingências históricas e econômicas que balizaram o cenário das transformações societárias nas últimas décadas. Ao longo do texto, buscou-se delinear elementos macroestruturais que auxiliam a compreensão das mudanças operadas no Estado brasileiro a partir das reformas e suas inflexões na política educacional.

Defende-se que as reformas educacionais dos anos 1990 no Brasil, bem como outras reformas sociais, ocorreram a partir da construção de uma nova proposta de regulação estatal para as políticas públicas que busca encontrar uma outra relação entre essas políticas e o processo de reestruturação econômica. No Brasil, as críticas ao ideário keynesiano colocaram-se sob a forma de críticas ao chamado Estado Nacional-Desenvolvimentista, à tradição intervencionista do Estado e, mais especificamente, aos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, mesmo que estivessem distantes dos modelos de Estado de Bem-Estar construídos nos países centrais. Logo após a promulgação da Carta de 1988, o então Presidente Sarney já alardeava que as conquistas sociais dessa Carta tornariam o país ingovernável.

Foi nesse contexto que se fortaleceram as propostas de se operarem mudanças na ação do Estado que deveriam afastá-lo do papel histórico de produtor de bens e serviços para transformá-lo, sobretudo, em regulador do processo de mercado. A agenda de reformas do governo Fernando Henrique objetivou descentralizar a alocação de recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços. A defesa ideológica desse tipo de reforma era realizada pelo discurso da modernização e da racionalização do Estado.

A proposição e a implementação das políticas educacionais nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique enfatizaram a eficiência e a redução dos gastos públicos, reforçaram uma lógica intervencionista e aceleraram o processo de municipalização. Houve uma centralização das decisões nas mãos do governo federal, assegurada na legislação e implementada a partir do controle dos resultados do ensino-aprendizagem por meio do processo avaliativo em todos os níveis da educação. A avaliação se tornou o principal mecanismo de gestão do sistema educacional efetuado pelo governo federal, conferindo-lhe tanto o poder de regulação como o de controle.

As orientações contidas nas reformas educacionais revestiram-se de uma preocupação econômica imposta pela necessidade de possibilitar a formação da força de trabalho para o mercado e para assegurar a sobrevivência na sociedade atual. Essas orientações se apresentaram tanto na educação básica quanto na educação superior a partir da ênfase dada ao caráter profissional e também à mobilidade social via educação.

No que se refere à educação básica, ocorreu a focalização no ensino fundamental a fim de direcionar os recursos para metas e objetivos considerados urgentes e necessários, o que acabou por adiar a universalização do ensino médio e da educação infantil. Mesmo com a priorização do ensino fundamental, as estatísticas apontam 3 milhões de adolescentes e crianças fora da escola (CURY, 2002). As contradições geradas pelo modelo adotado são muitas. Em termos estatísticos, os ganhos alardeados pelo governo Fernando Henrique atingem níveis bem altos:

Amplia-se a cobertura do atendimento no ensino fundamental, suplantando-se a marca dos 100% de matrícula bruta, já na virada dos anos 90 e alcançando-se, no final da década, a marca de 132%. Aproxima-se da marca de 100% da matrícula na faixa etária dos 7 aos 14 anos (...) e a matrícula do ensino médio quase triplica, passando de um total de 2,6 milhões para mais de 8,1 milhões de alunos” (CAMARGO et alii, 2002:8).

No entanto, as avaliações têm apontado baixas taxas de conclusão e baixa qualidade. Segundo dados levantados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC), a taxa esperada de conclusão do ensino fundamental no Brasil é de 59%. Desta forma, cerca de 41% dos estudantes brasileiros continuarão sem concluir sequer o nível obrigatório de escolaridade. Esse percentual se eleva nas regiões pobres do País, onde as verbas públicas para a educação básica são reduzidas e os recursos privados, inexistentes. Na Região Norte, 62% das crianças que ingressam no ensino fundamental, não conseguem terminá-lo. No Sudeste, esse índice cai para 31% (HELENE, 2002).

Verifica-se que a incorporação de tamanho contingente da população no ensino básico, no governo Fernando Henrique, veio desacompanhada da preparação das redes de ensino para enfrentar o enorme desafio pedagógico de se trabalhar com populações historicamente excluídas da escolarização. O modelo de reforma educacional implementado tem demonstrado não se importar muito com o processo ensino-aprendizagem, tornando-se secundária a questão do aproveitamento escolar. Esse modelo, portanto, aumentou as estatísticas de acesso, mas degradou as condições de democratização do conhecimento.

No que se refere à educação superior, verifica-se um crescente processo de expansão, marcado pela privatização desse nível de ensino e pelo aligeiramento da formação. Esse processo foi conduzido pelas políticas oficiais resultando na “precarização e privatização da agenda científica, negligenciando o papel social da educação superior, como espaço de investigação, discussão e difusão de projetos e modelos de organização da vida social, tendo por norte a garantia dos direitos sociais”. (DOURADO, 2002: 247).

A política de avaliação para a educação superior acompanhou o consenso internacional, apostando na comparação entre cursos de diferentes instituições, estabelecendo um *ranking* competitivo, referenciado em noções de qualidade, desempenho e maior aceitação dos seus produtos.

As reformas educacionais voltadas para a educação superior reafirmam a política privatista do Estado brasileiro e orientam-se pela mesma matriz teórica, política e ideológica que regeu a reforma do Estado. O movimento de mercantilização da educação superior brasileira acentuou a reconfiguração das esferas pública e privada, em prejuízo do estatuto público estatal e provocou a reorganização da educação superior dirigida pela lógica do mercado.

Em seu conjunto, o projeto educativo do governo Fernando Henrique Cardoso

transforma o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado. Dilui-se, dessa forma, o sentido de público e o Estado passa a ter predominantemente uma função privada. Passamos assim no campo da educação no Brasil, das leis do arbítrio da ditadura civil-militar para a ditadura da ideologia do mercado (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003:107).

REFERÊNCIAS

- ABREU, H. B. A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático. *Proposta: experiências em educação popular, cidadania e políticas públicas*. Rio de Janeiro, n.59, p.5-15. dez. 1993.
- _____. O contexto histórico-social da crise dos padrões de regulação sócio-estatal. *Praia Vermelha: estudos de política e teoria social*. Rio de Janeiro: UFRJ, vol.1, n.1, p.49-74, jan./jul.1997.
- ANDERSON, P. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, A. & GENTILI, P. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.9-23.
- ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB*. Rio de Janeiro, n.39, 1º sem. 1995, p.3-40.
- BORÓN, A. Os novos “Leviatãs” e a “polis” democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: GENTILI e SADER (org.). *Pós-neoliberalismo II*. Petrópolis: Vozes, 1999, p.7-67.
- BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990. 192p.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. MARE. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1996. 83p.
- CAMARGO, E. et al. Editorial. *Educação e Sociedade*, vol. 23, n. 80, p. 7-10, set. 2002.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998, 611p.
- CATANI, A., OLIVEIRA, J. e DOURADO, L. Política Educacional, mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. *Educação e Sociedade*, n.75, ano XXII, p. 67-83, ago. 2001.
- CHAUÍ, M. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA F. e PAOLI M. (org.) *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. 2.ed. Petrópolis: Vozes. Brasília: NEDIC, 2000. p.27-51.
- CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*, v. 24, n.82, p. 37-62, abr. 2003.
- _____. O ensino médio e profissional: da fusão a exclusão. *Tecnologia e Cultura*. Revista do CEFET/RJ, Rio de Janeiro, ano 2, n.2, jul./dez. 1998.

CURY, C. R. J. A nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma reforma educacional? In: CURY, C., HORTA, J.S. e Brito V. L. *Medo à Liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Editora do Brasil S/A, 1997, p. 91-136.

_____. As vozes da LDB. *Presença Pedagógica*, v. 3, n.15, p. 31-37, mai./jun. 1997.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*. São Paulo, n.17, p.86-101, mar./abr. 1993.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação e Sociedade*, v. 23, n.80, p. 235-255, set. 2002.

DUARTE, A. A crise do fordismo nos países centrais e no Brasil. *Trabalho & Educação: Revista do NETE*. Belo Horizonte: NETE/FAE/UFGM, n.7, p.48-61, jul./dez. 2000.

FARIA, C. A. P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. *BIB*. Rio de Janeiro: n. 46, 2º sem. 1998, p. 39-71.

FERREIRA, C. G. "O 'fordismo' sua crise e algumas considerações sobre o caso brasileiro". In: *Nova Economia*. Belo Horizonte, v.7, n.2, p.165-201, 1997.

_____. et alii. "Alternativas sueca, italiana e japonesa ao paradigma fordista: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro. In: *Cadernos do CESIT* (texto para discussão n.4). Campinas: UNICAMP/IE/CESIT, p.1-34, abr. 1991.

FRIGOTO, G. E CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol.24, n.82, abr. 2003, p. 93-130.

HELENE, O. Desigualdades Educacionais. *Página INEP/MEC*. www.inep.gov.br - sala de imprensa.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. 220p. (Tradução: Meton P. Gadelha).

NEVES, L. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN I. (org.). *O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 133-152.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.

RIBEIRO, R. J. A primeira guerra de uma ONG. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 24/09/2001, Tendências e Debates.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o fundef e a política de descentralização. Campinas: *Caderno CEDES*, v. 21, n.55, p.42-57, nov. 2001.

SADER, E. e GENTILI, P. (org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205p.

_____. Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada de século. In: GENTILI & SADER (org.). *Pós-neoliberalismo II*. Petrópolis: Vozes, 1999, p.120-130.

SANTOS, B. S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. *Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado*. São Paulo, 28/03/1998, 17p.

SANTOS, M. Deficientes Cívicos, *Folha de São Paulo*, 24/01/1999, Caderno Mais.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: LDB - trajetória, limites e perspectivas*. Campinas, 1999, 238p.

VALENTE, I. e ROMANO, R. Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? Campinas: *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 97-108, set.2002.

Adriana Maria Cancellata Duarte é doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da FaE/UFMG - Ano: 2002; professora do Departamento de Administração Escolar da Faculdade de Educação da UFMG; vice-coordenadora do Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação - NETE-FaE/UFMG; membro do GESTRADO - Grupo de Pesquisa sobre gestão escolar e trabalho docente, inscrito no diretório dos grupos de pesquisa na plataforma Lattes - CNPq; área de pesquisa: política, gestão escolar e trabalho docente.
E-mail: driduarte@fae.ufmg.br

Artigo recebido em novembro / 2004