

Universidade Federal Fluminense

Autor: Sebastião Luiz Oliveira dos Santos

As Políticas Educacionais e a Reforma do Estado no Brasil

**Niterói, Rio de Janeiro
2010**

Sebastião Luiz Oliveira dos Santos

As Políticas Educacionais e a Reforma do Estado no Brasil

Dissertação apresentada, sob a orientação da professora Inês Patrício, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense PPGCP/UFF –, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, no ano de 2010.

Sebastião Luiz Oliveira dos Santos
Política Educacional e a Reforma do Estado no Brasil

Data: 03 de setembro de 2010

Banca Examinadora:

Professora Orientadora Inês Patrício

Professor Luis Bevilacqua

Professor Eduardo Gomes

Niterói – Rio de Janeiro
2010

Dedicatória

Dedico esta dissertação aos valorosos profissionais da educação, pessoas que investem sua vida profissional e pessoal na formação de um contingente incomensurável de pessoas. Os profissionais do ensino possuem importância social inquestionável, mas historicamente são tratados como bonecos nas mãos do poder público. Espero sinceramente que esta dissertação seja mais um documento de denúncia da negligência histórica da educação escolar no Brasil.

Dedico, também, a dois saudosos amigos que muito me ajudaram na idealização deste trabalho e na minha formação intelectual e pessoal, mas que infelizmente jamais leram esta dissertação, o que me emociona todas as vezes em que me lembro deles.

Renan, amigo da turma de 2006, marxista brilhante, que proporcionou momentos inesquecíveis nas aulas do mestrado.

Tino, jornalista e Flamenguista, a pessoa mais cética que conheci na vida, que disse que jamais se poderia fazer ciência com política.

Valeu demais meus amigos...

Agradecimentos

Como já faz algum tempo que estou envolvido com este trabalho, o número de pessoas que em diversas situações contribuíram, de formas variadas, para sua realização é provavelmente maior do que eu seria capaz de enumerar aqui. A alternativa é agradecer inicialmente a todos os amigos, que durante esse tempo de preparação desta dissertação ofereceram apoio, estímulo, e solidariedade.

É preciso agradecer ao PPGCP da UFF, que me acolheu. Instituição generosa, se esse adjetivo pode ser aplicado a uma instituição. Desnecessário, porém difícil, dizer o quanto esse programa de pós-graduação é importante em minha formação, no qual cursei o mestrado, e fortaleceu o meu currículo profissional.

Ainda num plano institucional, devo agradecer ao Instituto de Educação de Belford Roxo, local em que trabalho desde 2005, onde me formei professor, conheci amigos e tive incentivo para a dissertação. Especialmente às minhas amigas do "departamento de sociologia" Graciele e Fátima Mendes, e a direção da escola que me liberou todas as vezes que precisei resolver atividades acadêmicas. O Instituto de Educação é um local em que, além de trabalhar, passo boas horas com os amigos e amigas, em tempos distintos.

Aos amigos e professores do Colégio Pedro II e ao departamento de Sociologia, também cabe agradecer. Um local em que jamais imaginara que um dia iria atuar e que me mostra que nenhuma barreira profissional é intransponível. Neste emprego, fiz grandes amigos especialmente as professoras Fátima, Tatiana, Joana, Jane, Rodrigo pelo interesse e simpatia que sempre demonstraram. A experiência do Colégio Pedro II, me rendeu meu primeiro capítulo de livro, ao lado do amigo e também sociólogo Rodrigo Palm.

E com certeza minha experiência não seria a mesma sem a memória das aulas, ainda na graduação de ciências sociais da UERJ, e dos professores Helena

Bomeny, Valter Duarte, José Augusto, Mauricio Murad uma das melhores lembranças nesta área.

Alguns amigos não podem deixar de ser mencionados à parte, pois se tornaram companheiros constantes de maratona da dissertação:

Cecília, atualmente, minha ex-esposa, o casamento se foi, mas ela se tornou uma grande amiga, que me ajudou de uma forma que palavras serão insuficientes para demonstrar minha gratidão, participou durante a maior parte desta trajetória, desde antes de terminar a graduação.

Aline, uma amiga, cientista política, desde a graduação, que me ajudou com vários livros para a consulta de material de pesquisa.

Sammy, meu amigo, companheiro de diálogo sobre educação e concursos, uma pessoa extremamente solidária.

Bianca, Brenda, Mariluce, Sandra, meus amigos do JAVI.

Everton, Rodrigo, Ronaldo, Anna Carolina, Regina, Carolina, Rodrigo Matos e todos os outros colegas da turma de 2006 do mestrado na UFF.

A Taiane e o Eubio, que estão entre alguns ex-alunos e ex-alunas que se converteram em amigos e amigas muito queridos.

A Carina, o Fabio e o Felisberto e a todos os amigos do Pré-vestibular Comunitário Inclua-se, alunos, ex-alunos, professores, colaboradores, que me muito me estimularam a ver o papel da educação e das lutas sociais..

Minha família, meu pai Candido, minha mãe Judite e minha irmã Tatiana, que tiveram uma grande participação em toda a minha formação, desde as séries iniciais ate a presente data..

A todos estes amigos e familiares, ainda que nossos encontros tenham se tornado raros, ainda os sinto como pessoas que me estimulam, e que com certeza contribuíram, mesmo que de forma indireta para este trabalho.

Gostaria ainda de agradecer aos professores do PPGCP Renato Lessa, Maria Antonieta, Mauricio, Eurico, Gisálío, Selene, Carlos Henrique e Thomas que contribuíram com suas aulas para esta dissertação com sugestões, simpatia e

incentivo, que foram fundamentais para que eu finalmente concluísse o trabalho. A Graça, secretária do programa, sempre atendendo com muita simpatia e competência.

Aos professores Luis Bevilacqua e Eduardo Gomes gostaria de agradecer por terem aceito o convite para comporem a banca e pelas valiosas contribuições. Assim como ao professor Gaudêncio Frigotto pelo apoio que sempre ofereceu e por ter participado da banca de defesa do projeto.

Há uma pessoa que talvez seja impossível agradecer o suficiente, Inês Patrício, não só minha orientadora, mas a melhor orientadora que consigo imaginar em qualquer situação. Não sendo possível agradecer o suficiente, fica aqui o registro do débito, o reconhecimento não apenas da contribuição intelectual quanto da amizade.

A todos vocês meu sincero

Muito Obrigado

Resumo

O objetivo desta dissertação é identificar as causas da precarização e da deterioração da educação escolar no Brasil após os anos noventa do século XX, no período em que ocorreu o que se convencionou chamar de Reforma do Estado.

Procura-se analisar a contradição existente entre os avanços nos índices de aproveitamento escolar e a ausência de qualidade da educação básica, comprovada por diversos indicadores, tais como os baixos resultados nos exames institucionais da educação escolar no Brasil. Na primeira parte faz-se uma análise histórica do desenvolvimento da educação no Brasil até o final dos anos 80, para numa segunda parte se apresentarem os dados recentes que comprovam as discrepâncias entre as metas do Consenso do Washington e os resultados efetivos do processo de desenvolvimento da educação brasileira, no período recente.

Palavras-chave: 1 Política Educacional - 2 Reforma do Estado – 3 Educação no Brasil – 4 Qualidade do Ensino

Abstract

The main aim of this dissertation is to determine the causes of deterioration and worsening of the fundamental education in Brasil after the last decade of the XX century, in the period usually known as the State Reform.

It is proposed to identify the causes concerning the contradiction between the progress in the learning performance scores and the poor quality of the fundamental education as shown by several indicators as the insufficient knowledge level revealed by the results of institutional aptitude tests applied all over the country. The first part of this dissertation is devoted to a brief analysis of the fundamental education in Brasil till the end of the 80. In the second part we present recent data that confirms the disagreements between the targets established by the Washington Consensus and the effective results obtained in the development process of the education in Brasil in recent years.

Key-words: 1 Education Policy – 2 State Reform - 3 Education in Brasil – 4 Education Quality,

LISTA DE TABELAS

Tabela I	12
Tabela II	18
Tabela III	18
Tabela IV	26
Tabela V	27
Tabela VI	34
Tabela VII	35
Tabela VIII	35
Tabela XIX	47
Tabela X	50
Tabela XI	54
Tabela XII	69
Tabela XIII	69
Tabela XIV	87
Tabela XV	87
Tabela XVI	88
Tabela XVII	88
Tabela XVIII	93
Tabela XIX	95

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO.....</u>	<u>1</u>
<u>AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E EDUCAÇÃO ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 E 1980.....</u>	<u>11</u>
1.1 O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS E A EXPANSÃO DO ENSINO FORMAL.....	11
1.2 O ESTADO DEMOCRÁTICO E AS DISPUTAS IDEOLÓGICAS NO CAMPO EDUCACIONAL ENTRE 1945 E 1964.....	20
1.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DURANTE A DITADURA MILITAR.....	23
1.4 A POLÍTICA EDUCACIONAL DA NOVA REPÚBLICA.....	32
<u>AS REFORMAS DOS ANOS 90 E AS POLÍTICAS SOCIAIS</u>	<u>39</u>
2.1 TEORIA E ANÁLISE DO PROCESSO DE REFORMA DE ESTADO	40
2.2 A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 80 E A TRANSIÇÃO POLÍTICA.....	47
2.3 A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL.....	52
2.31 – A CONTRUÇÃO DO ESTADO NEOLIBERAL NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 1990	52
2.32 A CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	56
<u>A REFORMA EDUCACIONAL DOS ANOS 90.....</u>	<u>68</u>
3.1 FUNDAMENTOS DA REFORMA EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 1990	68
3.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL DOS GOVERNOS COLLOR E ITAMAR FRANCO.....	74
3.2 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO PERÍODO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	78
3.21 FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO ..	78
3.22 GESTÃO E FINANCIAMENTO EDUCACIONAL	83
3.23 A QUALIDADE DO ENSINO EM DEBATE	90
<u>CONCLUSÃO.....</u>	<u>98</u>
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	<u>101</u>

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é identificar as causas da precarização e da deterioração da educação escolar no Brasil, agravadas na última década, período em que ocorreu o que se convencionou chamar de Reforma do Estado brasileiro. Procurarei identificar as causas da contradição existente entre o aumento dos índices de aproveitamento escolar e a ausência de qualidade da educação básica, comprovados por diversos indicadores. Neste contexto, parto da seguinte questão: quais as relações entre as mudanças nas políticas governamentais ocorridas na última década, que culminaram na Reforma do Estado, as mudanças ocorridas na política educacional e a piora na qualidade do ensino?

Por que escolhi este tema? Por dois motivos: primeiro, como profissional do ensino, observo que as políticas públicas para a educação são marcadas pelo descompromisso dos governos. Como consequência, conforme o tempo passa, a qualidade da educação básica tem piorado. E o segundo surgiu como consequência do primeiro, porque diz respeito às dúvidas suscitadas pela leitura de textos de diferentes áreas do conhecimento, relativos à realidade educacional brasileira. Muitos destes textos, produzidos durante a década de noventa e em sua maioria escritos por economistas, dão conta do problema educacional de maneira restrita, tratando-o, sobretudo, como fator provocador de desenvolvimento econômico ou introduzindo-o em discussões específicas sobre desigualdades e crescimento econômico¹. A educação, nos autores referidos, entra na agenda política como parte da pauta de reformas econômicas, por isso é analisada incorporando conceitos da teoria econômica. Segundo este discurso analítico, as entidades do sistema escolar deveriam alocar seus recursos de maneira ótima, tendo em vista a tecnologia disponível, a fim de atingir seus objetivos².

1 Entre outros, BARROS e MENDONÇA (1994); BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA (2002); BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA (2000a), (2000b), e BARROS e MENDONÇA (1998)

2 BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA (2002)

Segundo informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais³ (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴, ocorreram alguns avanços na área da educação: aumentaram o número de matrículas e o tempo de permanência das pessoas na escola e diminuiu o índice de analfabetismo. Entretanto, esses dados são contraditórios quando comparados com as avaliações realizadas pelo governo (como, por exemplo, o SAEB⁵), e por relatos dos professores⁶, que apresentam informações de que piorou o nível de aprendizagem dos estudantes da educação básica, especialmente da rede pública de ensino⁷. Assim, estamos diante de uma grande contradição: aumentam os índices educacionais de aproveitamento escolar, todavia diminui a qualidade e o aproveitamento da educação.

Existe um consenso, entre diferentes correntes de pensamento, em torno da precariedade da educação e das políticas educacionais no país. Tanto liberais quanto críticos da globalização econômica concordam que há necessidade de se realizar mudanças nas políticas educacionais. Segundo as análises do IPEA, que englobam esse conjunto de autores a que podemos referir-nos como “economistas da educação”, a classe trabalhadora foi extremamente prejudicada pela inserção de um novo parque produtivo, após os anos oitenta, o que teve como consequência a geração de um gigantesco exército industrial de reserva. Para conter os índices de desemprego, e (re)inserir essa população no mercado produtivo, caberia ao Estado tal responsabilidade, não mais como se realizava no passado, com as políticas macroeconômicas de geração de empregos e grandes obras públicas. Para este conjunto de autores, o Estado, a partir das reformas, tornou-se somente um regulador dos setores da vida pública. Neste contexto, caberia à educação ser um instrumento de

3 O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.

4 Ver tabela com o aumento dos índices de aproveitamento escolar no Anexo I.

5 Sistema de Avaliação da Educação Básica

6 Relatos de professores brasileiros acerca da deterioração da qualidade do ensino encontram-se em ZAGURY (2006)

7 WEBER, Demetrio. Cai desempenho de estudantes no ensino médio. Jornal O Globo. 07 de fevereiro de 2007. O País. Rio de Janeiro. 2007.

(re)inserção do trabalhador no mercado produtivo. Neste tipo de análise, os princípios e ferramentas da microeconomia foram mobilizados com o objetivo de avaliar o nível de eficiência alocativa de determinada escola, conjunto de escolas ou, de modo agregado, de sistemas educativos. Para isso, bastaria criar modelos que considerassem os custos dos insumos (salários e condições de trabalho de professores e funcionários administrativos da escola, número de alunos por sala de aula, disponibilidade de infraestrutura escolar, nível de educação do aluno no período anterior etc.) e que avaliassem o valor do produto final, ou seja, o nível de educação, ou de pesquisa, ou os resultados pós-escolares dos alunos. Seria possível determinar, desse modo, a tecnologia de produção de educação à disposição das escolas. Se os modelos fossem bem concebidos poder-se-ia encontrar a fronteira de possibilidades de produção de educação e, a partir daí, não somente conhecer quais escolas se encontram mais ou menos distantes da fronteira, como também desenhar políticas que estabelecessem as combinações desejáveis de cada insumo para elevar o nível de produto final⁸.

Segundo a perspectiva destes analistas econômicos, a educação é um capital social, portanto, fator que pode ser determinante no perfil de desenvolvimento econômico que o país terá ao longo dos anos. Ainda dentro da perspectiva liberal, caberia aos trabalhadores desempregados retornarem aos bancos escolares, independentemente do nível de educação para buscar a qualificação necessária para se inserirem de novo na cadeia produtiva.

Vários autores criticaram esta perspectiva analítica⁹. Para Frigotto, pensador de linha crítica ao liberalismo econômico e da Reforma do Estado, especialmente a promovida no âmbito educacional, o grupo político de Fernando Henrique Cardoso, teve mérito e competência para realizar o ajuste econômico sob a férrea doutrina dos organismos internacionais¹⁰. Trata-se de um governo que protagonizou a desapropriação do país e a grande meta foi tornar o Brasil seguro para o capital. O autor considera que esta política decretou a continuidade do atraso, da violência, do latifúndio e da péssima distribuição de renda.

8 WALTENBERG (2006)

9 COUTINHO (2002), LIMA (1990), FRIGOTTO (2002), GENTILE (2003) e POCHMAN (2004)

10 FRIGOTTO in FÁVERO & SEMERO (2003:55)

Partindo do princípio de que a história do Brasil é demarcada pelo sentido fraco de democracia, isto é “uma democracia formal, pelo alto (...) que não se afirma na base da participação efetiva das massas”¹¹, Frigotto analisa as reformas de cunho liberal implantadas no Brasil a partir dos anos noventa. Segundo Frigotto, a mudança na coalizão política dos anos 90 e a entrada de um novo grupo político, que impôs o liberalismo, impôs também a ditadura das leis de mercado, condenando milhões de brasileiros ao desmonte dos direitos públicos da saúde, da educação, do trabalho, da aposentadoria, da habitação, dentre outros. A forma como a ditadura do capital se manifesta atualmente no Brasil é fruto da associação dos governos com as instituições financeiras internacionais, que configuram um pacto político, no qual as reformas sociais e econômicas estão subordinadas ao ajuste econômico liberal que busca a globalização dos mercados e reestruturação produtiva. Tais reformas se pautam pelo desmonte da esfera dos direitos, e passam a produzir políticas de alívio à pobreza. A educação básica, ainda que neste contexto seja considerada como capital social humano fundamental para o desenvolvimento do país, contraditoriamente tem investimentos pífios para o papel que lhe é atribuído no âmbito da competitividade internacional. O novo modelo de regulação que vem sendo instaurado nas últimas décadas – consequência da reconfiguração do modelo de Estado provedor e regulador para o modelo de Estado avaliador – aviva a presença do indivíduo e do mercado, interferindo não só no comportamento estatal, mas também no comportamento social. Deste modo, a reforma educacional reforça este comportamento social, pois é baseada em uma pedagogia individualista, dualista e fragmentária coerente com o ideário da desregulamentação e flexibilização do Estado.

O direito à educação deixa de estar subordinado à construção de uma sociedade democrática, entendida como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitem ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo no controle da vida social. Em contrapartida, estabelece-se uma relação orgânica entre cidadania e competitividade e os atributos do direito à educação passam a serem pensados a partir de uma visão mercantilista de organização social.¹²

11 idem

12 COUTINHO (2002)

Gentile faz uma crítica aos autores liberais. Segundo o autor, a escola vive um raro paradoxo: “dela não se espera nada e dela se espera tudo” (GENTILE, 2002, p. 643). De um lado, a escola perde qualidade, dinamismo e flexibilidade, abandonando a educação nas mãos dos meios de comunicação; por outro lado, à escola é atribuída “boa parte das penúrias, em que vivem ricos e pobres, incluídos e excluídos, integrados e segregados”.(idem) Esse paradoxo nos coloca perante a dramática evidência de que, por ação ou omissão, a escola fracassou nas suas funções. Problemas como desemprego, violência, tráfico de drogas ou individualismo são produzidos num conjunto de instituições e relações sociais que excedem e invadem o espaço escolar.

Avaliar a qualidade da educação é, neste sentido, muito mais do que medir resultados das escolas: é considerar as especificidades locais e regionais que contemplam questões como o grau de democratização efetiva do direito a educação, em suma que permitem reconhecer os graus de justiça (ou de injustiça) com que as sociedades avançam na luta contra o monopólio do conhecimento, uma das mais brutais formas de exclusão e segregação vividas historicamente pelos mais pobres. Gentile propõe uma pedagogia da esperança, como base de sustentação de uma política educacional democrática, não considerando a importância das aprendizagens escolares nem a pertinência de sua avaliação. Desconfia fortemente dos sistemas de avaliação que reduzem a qualidade da escola a provas pontuais aplicadas à população estudantil, considerando arrogância governamental elaborar tais métodos de avaliação em gabinetes sem levar em conta a realidade das diversas escolas do país. A pedagogia da esperança não se deixa iludir com os artifícios tecnocráticos das atuais reformas neoliberais e reafirma seu compromisso com a qualidade social da escola. Segundo esse autor, a ausência de democracia, nos anos noventa se manifesta em medidas provisórias e decretos, na transferência de responsabilidades públicas a entidades privadas, e no fechamento de canais de participação deliberativa e fiscalização por parte da comunidade. Simultaneamente, a corrupção e a irresponsabilidade no uso de recursos públicos e a arrogância e desprezo no tratamento das entidades representativas caracterizam a reforma que, segundo o autor “fez da democracia uma farsa, um pastiche autoritário e opressivo” (ibidem).

Partindo da hipótese de ser a Reforma do Estado, e o conteúdo liberal das reformas educacionais, de viés fortemente economicista, nela incluídas, a razão do desmonte e da queda progressiva da qualidade na educação no Brasil, proponho-me investigar os paradoxos enunciados por Frigotto, Gentile e demais autores e evidenciado também pelos indicadores e avaliações tão caras aos economistas liberais.

Nos anos 70 e 80 era comum representar a população brasileira como uma pirâmide: a base representada pela grande parcela jovem da população e a diminuição gradual para o topo conforme o envelhecimento da mesma. Atualmente, o crescimento demográfico tende a estabilização e a estrutura populacional começa a se assemelhar aos países chamados de maduros, como os europeus, logo esta configuração da pirâmide está ultrapassada para entender as características etárias da população. No entanto, ela é extremamente adequada para ilustrar a estrutura da educação e do ensino formal em nosso país.

Não é possível falar de educação no país como se fosse um elemento único, descontextualizado. A educação, tal qual a sociedade, é complexa ainda que o senso comum a coloque como principal responsável pelas mazelas sociais, seja pela sua ausência, má-gestão, má-qualidade. No entanto, evidencia-se que todos estes fatores se referem à educação ofertada para o povo: são as escolas públicas municipais e estaduais das periferias das grandes cidades e das cidades pobres do interior país, as pequenas escolas privadas, sem estrutura. Professores mal-remunerados, estrutura deficiente, horário insuficiente de estudo e aprendizagem dos alunos, ausência de atividades complementares ao ensino formal, métodos de ensino-aprendizagem ultrapassados. Esta é à base da pirâmide.

No topo da pirâmide, existem escolas integrais públicas e privadas que atendem aos pequenos nichos da elite brasileira, nestes locais os problemas na política educacional são matérias de estudo. A realidade adversa da educação é objeto de estudo antropológico, tanto para o corpo docente, como para o corpo discente.

Esta introdução tem por objetivo evidenciar a estratificação da educação em nosso país, que se assemelha à estrutura estratificada da sociedade brasileira. Esta estrutura dual surgiu durante os primeiros movimentos de expansão no ensino nos anos

30, quando ainda nem havia uma política de Estado para a educação, e não somente se manteve, como se reproduziu, criando uma tradição na política educacional.

Assim sendo, a pesquisa realizada por esta dissertação ao analisar as políticas educacionais brasileiras implantadas pelo Estado dentro do contexto das reformas neoliberais, identificou nas relações de poder que dominam a educação escolar a causa do problema educacional brasileiro. As políticas educacionais são uma forma de conservação de poder, pois são, antes de tudo, uma forma de produzir obediência. Desta forma, qualquer análise sobre educação exige uma abordagem que perpassasse as relações de poder sob o risco da investigação recair no senso comum. Logo, esta dissertação investigou o tema do problema da educação como um tema das políticas educacionais e sua relação com as políticas de Estado.

Inicialmente esta pesquisa possuía três caminhos : analisar as relações entre a teoria política clássica e a educação, analisar o processo de Reforma do Estado no Brasil ocorrido ao longo dos anos 90 e analisar a política educacional implementada no contexto desta reforma. Todavia, ao iniciar a pesquisa e apresentá-la na defesa do projeto, fui alertado para o fato de que o tema da teoria política não se adequava especificamente aquele caso. A banca me sugeriu que buscasse outras relações mais evidentes entre a educação escolar brasileira e seus problemas.

Ao longo da pesquisa identifiquei três características de relativa importância para a compreensão do problema educacional no Brasil:

A primeira refere-se à historicidade das políticas educacionais, constatada ao longo da pesquisa bibliográfica sobre a história da educação no Brasil e sobre as mudanças políticas do país, sobretudo nos anos de 1970 a 1990. As políticas educacionais foram historicamente implementadas de forma dualista pelo poder público, num processo em que um segmento da sociedade foi privilegiado e o restante ignorado, ou seja, a mesma lógica que prevaleceu nas demais políticas públicas. A educação escolar, conforme coloca Schwartzman, era percebida como uma questão moral, tal qual a pobreza e a política educacional estava longe de ser uma prioridade, já que se partia do princípio de que os recursos despendidos para este setor somente gerariam benefícios privados para os que freqüentassem as escolas.¹³

A segunda tem relação com as mudanças na política de gestão do Estado brasileiro ocorridas ao longo dos anos 90. Neste período, temas que até então eram vistos como questões morais como educação, saúde e combate à pobreza foram reformulados, devido à orientação ideológica que passou a guiar os rumos das políticas do Estado, conforme foi citado anteriormente. Os gastos em políticas sociais passaram a fazer parte do rol de acúmulo e movimentação de capital estatal, o que reorientou as políticas de gastos e os resultados delas obtidos, que foram associadas com as políticas de mercado, ou seja, as políticas sociais deveriam oferecer resultados que demonstrasse algum tipo de lucratividade para o Estado, objetivo em última instância do mercado. Neste contexto, políticas sociais como a educação deveriam oferecer resultados econômicos que comprovassem a eficiência dos investimentos públicos.

A terceira é concernente ao papel assumido pelo Estado e pela educação numa sociedade regida pelas leis de mercado. A política educacional é gestada como um instrumento de consolidação da hegemonia do liberalismo, suas metas de universalização foram realizadas com base em estudos econométricas e metas quantitativas, de acordo com uma agenda difundida por organismos internacionais, sem a preocupação com a qualidade do ensino ofertado à população.

A dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo descreve as políticas do Estado brasileiro para educação de 1930 até o final da década de 1980. Este período conhecido pelas políticas nacionais desenvolvimentistas traz políticas educacionais dualistas e difusas. De 1930 a 1960, a educação escolar estava descontextualizada das principais políticas públicas e econômicas, e o principal tema da educação escolar era qual grupo político deveria controlá-la e como seria a participação do Estado na educação escolar pública. Um retrato de tais disputas foi a elaboração e promulgação da LDB de 1961, que demorou 13 anos para ser sancionada; a cobertura da educação escolar nesta fase também foi muito pequena em relação ao total da população. A partir dos governos militares, a política educacional foi associada às demais políticas públicas e econômicas do Estado; a educação assumiu um papel de socialização, todavia seu alcance ainda foi pequeno. No governo Sarney, as denúncias a respeito da baixa cobertura do ensino ganharam dimensão, todavia poucas ações políticas do Estado surtiram algum tipo de efeito na mudança do panorama educacional

brasileiro. Neste período, é importante salientar as disputas políticas entre o Centrão e os movimentos sociais pela democratização da educação nos capítulos da Constituição de 1988. Durante todo o período, a política educacional foi dualista, pois havia educação de qualidade para um segmento da população, enquanto que a maior parte da população freqüentava pouco e com muita dificuldade a escola ou nem freqüentava.

O segundo capítulo relata o processo de Reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990. Esta década é emblemática no campo das políticas de Estado, pois o processo de reforma foi marcado pela entrada no comando da gestão do Estado dos economistas liberais e pela influência externa das agencias multilaterais. Os economistas liberais passaram a coordenar não somente a economia, mas todas demais políticas. Neste contexto, a educação escolar juntamente com as demais políticas sociais passou a ser associada com as políticas econômicas. As políticas sociais deixaram de ter como objetivo o atendimento as metas e os anseios da população e passaram a ter como objetivo gerar resultados para o fortalecimento econômico do Estado.

O terceiro capítulo relata o processo de reforma educacional ocorrido na década de 1990 e o processo de construção de verdades realizado pelo governo atestando as melhorias no campo educacional. Este período foi marcado pela participação de três Presidentes: Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, foi no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso que ocorreram as reformas na política educacional e que o processo de construção de verdade em torno da qualidade do ensino básico foi produzido. A agenda dos organismos internacionais que se tenta implementar neste período tem como foco a descentralização e o aumento da eficiência do gasto público. Neste capítulo defendo a idéia de que os resultados de uma política educacional somente podem ser medidos depois de uma década da política implementada, pois é encerrado um ciclo de ensino. Os resultados educacionais apresentados atestam que a qualidade educacional foi aquém das necessidades da população gerando uma demanda de difícil mensuração de analfabetos funcionais diplomados.

O desafio desta dissertação foi provar, por meio de três capítulos e de uma conclusão, a hipótese que antecipei na introdução, quanto á contradição existente entre

o aumento dos índices de aproveitamento escolar e a ausência de qualidade da educação básica, diante de um discurso oficial que anunciou avanços no campo educacional em todos os níveis de ensino.

Capítulo 1

AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E EDUCAÇÃO ENTRE AS DÉCADAS DE 1930 E 1980

Neste capítulo apresentam-se as raízes do problema educacional brasileiro, através de uma análise histórica das políticas de expansão educacional implementadas no país entre 1930 e o final da década de 1980. O período histórico analisado ficou marcado pela transição gradual da economia agro-exportadora oriunda do período colonial à economia capitalista e pelo ingresso na civilização urbano industrial. O início deste período foi marcado pelo golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas, que foi uma resposta à persistência da crise política e econômica delineada ao longo das décadas precedentes.

A estrutura do capítulo é dividida em quatro partes:

Na primeira parte serão apresentados os fundamentos políticos e ideológicos que permearam a formulação das primeiras políticas educacionais entre o período de 1930 a 1945. Na segunda parte serão analisados os motivos que causaram o entrave político entre os progressistas e conservadores pela implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que ficou em debate no congresso nacional de 1948 a 1961. Na terceira parte, a política educacional dos governos da ditadura militar e a influência das teorias do capital humano na formulação da política educacional. E na quarta parte, a política educacional do governo Sarney.

1.1 O PRIMEIRO GOVERNO VARGAS E A EXPANSÃO DO ENSINO FORMAL

Esta seção tem como objetivo apresentar as relações entre o Estado e a educação, no Brasil, através da análise do processo de implementação das primeiras

políticas de expansão do ensino formal implementadas a partir de 1930, e as políticas educacionais implementadas pelo governo Vargas até 1945.

As políticas de Estado para a expansão da educação escolar somente se iniciaram de forma efetiva a partir da década de 1930. Até o final da década de 1920, havia quase 70% de analfabetos entre a população com mais de 15 anos de idade no país, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela I

Indicadores demográficos e taxa de alfabetização entre 1900 e 1920

Especificação	1900	1920
População total	17.438.434	30.635.605
% de analfabetos com 15 anos ou mais	65,3	69,9

Fonte: Lourenço Filho, Evolução da Taxa de Analfabetismo de 1900 a 1960, RBE, nº 100.

A tabela apresentada demonstra o elevado índice de analfabetismo em comparação com o total da população nas duas primeiras décadas do século XX. Para Cunha, este panorama da educação escolar é fruto da tradição oriunda do Estado imperial escravocrata:

A educação escolar brasileira é herdeira direta do sistema discriminatório da sociedade escravagista sob dominação imperial. Mesmo tendo deixado de existir, o escravagismo deixou marcas persistentes na escola atual, apesar do avanço do capitalismo no Brasil e de alguns períodos de maior abertura do sistema político". (Cunha, 2001: 31)

O Brasil possui uma tradição de três séculos de escravidão e patriarcalismo. A educação escolar foi constituída como um símbolo de status social e cultural, o que a tornava praticamente restrita a elite econômica e intelectual das capitais ou aos filhos dos grandes fazendeiros do interior que vinham para as capitais estudarem. O ato de "se formar" e "se tornar um doutor" conferia status social para a elite ou servia de preparação para as carreiras liberais. As camadas dominantes organizaram o ensino com o objetivo de servir e alimentar seus próprios interesses, valores políticos e

econômicos.

A educação no Brasil, enquanto perdurou a economia exportadora agrícola não foi chamada a exercer qualquer papel importante na qualificação da população. Portanto, o elevado índice de analfabetismo e, por conseguinte a defasagem escolar do período, não eram uma questão importante a ser resolvida pela política estatal brasileira. A educação escolar era para poucos e atendia seu objetivo.

Não havia demanda social por educação, pois a economia não fazia exigências em termos de recursos humanos, a herança cultural havia sido criada a partir de modelos importados da Europa; a estratificação social havia destinado a escola apenas parte da aristocracia ociosa. A função da escola era a fornecer os elementos para preencher quadros na administração pública e formar a “inteligência do regime”. (Romanelli, 2008: 46)

O panorama da relação entre Estado e educação começou a ser modificado devido a mudanças na estrutura da sociedade brasileira e a crises ocorridas no Estado brasileiro ao longo da década de 1920.

O êxodo da zona rural vinha fazendo nascer e crescer o operariado urbano que influenciados pelos operários de origem européia, aumentava o grau da consciência de classe, o que fez crescer o número de reivindicações e movimentos de greve. Assim sendo, os setores médios e trabalhadores urbanos e rurais passaram a buscar uma participação cada vez maior no cenário nacional, começando a contar mais abertamente como categoria política.

A classe média, sobretudo a ala mais jovem das forças armadas, teve, nos movimentos Tenentista e na Coluna Prestes, dois acontecimentos simbólicos deste descontentamento. Praticamente, a maior parte do organismo social participante ou consciente do processo político e econômico estava descontente com o sistema oligárquico mantido pela República do Café-com-Leite.

A elite intelectual e cultural do país demonstrava com a Semana de Arte Moderna em 1922, mesmo sem ter um caráter explicitamente político, o florescimento de novas formas de manifestação da cultura nacional, indicando, por conseguinte a criação de novas modalidades de consciência nacional. Influenciados pela efervescência das idéias da Semana de Arte Moderna e pelas novas idéias européia

sobre educação, oriundas do movimento intelectual Escola Nova¹⁴, um grupo de educadores no Rio de Janeiro fundou o movimento renovador da educação, e posteriormente a Associação Brasileira de Educação em 1924 para ser seu órgão representativo. Deste grupo fizeram parte Heitor Lira, Carneiro Leão, José Augusto, Venâncio Filho, Delgado de Carvalho, entre outros. Seu objetivo era sensibilizar o poder público para a ausência de uma política de Estado para a educação. O grande mérito deste movimento foi chamar a atenção para a educação enquanto um problema social¹⁵. Estes educadores começaram uma luta ideológica em torno do papel da escola e da educação na sociedade.

No plano econômico, o ápice do processo de crise ocorreu devido a Quebra da Bolsa de Nova York em 1929 que provocou a queda nas exportações, enfraqueceu a economia do Estado republicano brasileiro e, ainda enfraqueceu eixo São Paulo e Minas que governou o país durante as primeiras décadas da República.

Na eleição de 1930, Minas e São Paulo - antes aliados - lançaram candidatos diferentes. O estopim final da crise política do regime Café-com-Leite foi o assassinato de João Pessoa, candidato à vice na chapa derrotada de Getúlio Vargas para Presidente da República, todos estes fatores acabaram por justificar e legitimar o golpe de Estado de 1930, comandado por Getúlio Vargas, que governou o Brasil por 15 anos, marcando o início de uma nova era na história do Brasil.

O novo governo para se legitimar no poder buscou promover respostas que atenuassem ou diminuíssem a crise, assim sendo a economia se voltou para o mercado interno, o que assinalou o início da passagem do modelo econômico meramente exportador para outro voltado para a satisfação do consumo interno. Intensificou-se a substituição de produtos acabados por produtos de fabricação nacional. A importância que o mercado interno assumiu foi vital para o desenvolvimento econômico posterior do

14 - O movimento Escola Nova foi corrente de pensamento pedagógico que surgiu entre o final do século XIX e o início do século XX, na Inglaterra, seu objetivo era construir uma escola que atendesse as necessidades da sociedade capitalista, e as transformações técnicas promovidas pela Revolução Industrial. O movimento escola defendia uma escola que valorizasse o espírito de iniciativa e a independência, virtude de uma sociedade democrática. No campo epistemológico, esta escola deveria buscar fundamentos filosóficos e científicos para um aprendizado mais eficaz. Para o movimento escola, a escola tradicional valorizava o elitismo e para a obediência, em detrimento da busca pelo conhecimento. Dentre alguns pensadores importantes para este movimento destacam-se John Dewey, Maria Montessoria e Célestin Freinet. Fonte: Aranha (2006: 263)

15 ROMANELLI (2008: 128).

Brasil, pois ele passou a comandar o novo modelo de industrialização, que antes vinha satisfeita pela aquisição de produtos importados, e também na consolidação de uma população urbano-industrial. Entretanto, a criação e consolidação do mercado interno ocorreram através da importação de tecnologia e de conhecimento dos países industrializados desenvolvidos para atender aos padrões de consumo da elite econômica brasileira. Houve, portanto, a substituição de importações, o que não impulsionou o desenvolvimento científico tecnológico interno, e manteve o país como economia dependente e subdesenvolvida, uma vez que, a demanda de consumo interno era da pequena elite política e econômica.

A intensificação do capitalismo industrial acabou por representar o aparecimento de novas formas de exigências educacionais, pois apareceram e cresceram novas camadas sociais que possuíam consciência social sobre o valor da educação.

Em 1932, ocorreu a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. O "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, vislumbrava a possibilidade de interferir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação. O Manifesto se tornou o marco inaugural do projeto de renovação educacional do país, em meio ao processo de reordenação política resultante da imensa turbulência política dos anos 30. O documento propunha que o Estado organizasse um plano geral de educação e defendia a bandeira de uma escola única, pública, laica, obrigatória e gratuita. Dentre os pioneiros mais conhecidos que lideraram o movimento da Escola Nova estão Anísio Teixeira, da Bahia, Fernando de Azevedo e Manuel Lourenço Filho, de São Paulo.

Coerentemente com essa definição da "educação nova", os educadores propunham um programa de política educacional amplo e integrador, assim registrado no manifesto:

A seleção dos alunos nas suas aptidões naturais, a supressão de instituições criadoras de diferenças sobre base econômica, a incorporação dos estudos do magistério à universidade, a equiparação de mestres e professores em remuneração e trabalho, a correlação e a continuidade do ensino em todos os

seus graus e a reação contra tudo que lhe quebra a coerência interna e a unidade vital, constituem o programa de uma política educacional, fundada sobre a aplicação do princípio unificador que modifica profundamente a estrutura íntima e a organização dos elementos constitutivos do ensino e dos sistemas escolares. (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932).

Este movimento acabou por ter influenciado na Constituição Federal de 1934, que foi a primeira a incluir um capítulo especial sobre educação. Na seqüência do texto é apresentado um trecho do capítulo sobre a educação, presente na Constituição Federal de 1934.

A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana. (Constituição Federal de 1934 – Título V – Capítulo II – Da Educação e da Cultura)

A inclusão do tema Educação na Constituição Federal, passou a indicar que o Estado é responsável também pela educação da população ainda que tardiamente, pois na Europa, em países como a Inglaterra e a França, as políticas de expansão educacionais foram iniciadas ainda no século XIX¹⁶.

Após a introdução da educação na agenda pública do Estado, uma nova disputa seria iniciada com que tipo de educação seria ofertado pelo Estado. Neste contexto, podem ser destacados dois grupos: reformadores e conversadores¹⁷.

O grupo dos reformadores era formado pelos integrantes da Associação Brasileira de Educação que participaram na elaboração do Manifesto dos Pioneiros da Educação, e também por pessoas que estudaram nas boas universidades européias, que desejavam implementar a modernização capitalista de imediato no país, e viam na educação um modelo de desenvolvimento econômico, como já ocorria com os países da Europa. A luta dos reformadores era contra a escola tradicional, contra a estrutura arcaica que se mantinha no poder político e pela consolidação do Estado burguês.

16 ARANHA (2006: 201)

17 ROMANELLI (2008: 142)

Os conservadores eram um grupo formado pela aristocracia política remanescente da República Velha e por alguns integrantes da Igreja Católica, que conforme o país se industrializava, perderam um pouco de força política.

Os reformadores exigiam que o Estado assumisse o controle da política educacional e implementasse educação escolar pública, universal, gratuita e laica. Esta proposta de política educacional feria os interesses dos conservadores, sobretudo de ala Igreja Católica, que, naquela conjuntura, era forte concorrente do Estado na expectativa de educar a população, e tinha sob seu controle a propriedade e a orientação de parcela expressiva das escolas da rede privada. Os conservadores eram contra a abertura massiva da escola pública, pois a instrução para as camadas mais pobres faria com que a educação perdesse o seu referencial classista oriundo do período imperial¹⁸.

A primeira política educacional de caráter nacional foi a Reforma Francisco Campos, que foi Ministro da Educação e Saúde Pública no primeiro governo Vargas, seu mérito foi demonstrar uma ação mais objetiva do Estado com a educação, organizando o sistema escolar brasileiro em ensino primário, normal, médio profissionalizante, comercial e superior¹⁹.

Em 1937, com o estabelecimento do Estado Novo, as lutas ideológicas se arrefeceram, devido à força da ditadura varguista, cujo Ministro da Educação foi Gustavo Capanema. Neste período é possível perceber as conseqüências da organização e implementação de uma política de Estado para a educação. Ocorreu um crescimento percentual das matrículas em relação à população total brasileira e também, uma diminuição relativa do analfabetismo, conforme pode ser observado nas tabelas apresentadas na seqüência do texto.

18 ROMANELLI (2008: 28)

19 XAVIER (1994: 192)

Tabela II

Evolução das matrículas da população entre 05-19 anos de 1920 a 1940

Anos	População de 05-19 anos	Matricula no primário	Matricula no médio	Taxa de escolarização
1920	12.703.077	1.033.421	109.281	8,99
1940	15.530.819	3.068.269	260.202	21,43

Fonte: Romanelli, Otaiza História da Educação no Brasil (1930 - 1973) Petrópolis, Vozes, 2008, 33º ed pág.: 62.

Tabela III

Indicadores Demográficos e Taxas de alfabetização entre 1900-1940

Especificação	1900	1920	1940
População Total	17.438.434	30.636.605	41.236.315
% de população urbana	10	16	31
% de analfabetos	65,3	69,9	56,2

Fonte: Romanelli, Otaiza História da Educação no Brasil (1930 - 1973) Petrópolis, Vozes, 2008, 33º ed pág.: 62.

As tabelas demonstram que com a urbanização da população, ocorreu também o aumento demográfico da população e, por conseguinte, aumento da procura por escolas, que ocasionou a diminuição do índice de analfabetismo. Todavia, apesar de sua diminuição em relação às décadas anteriores, os índices se mantiveram elevados, pois mais de 56% da população ainda era analfabeta.

Este panorama educacional ocorreu devido a alguns fatores a seguir:

- Não havia articulação entre os sistemas de ensino primário e secundário, e nem entre os vários ramos de educação.
- A expansão foi iniciada nas áreas urbanas das principais capitais das

regiões Sul e Sudeste²⁰, ficando bem aquém da demanda populacional.

- A escola implementada pelo Estado foi baseada no Colégio Pedro II, colégio que atendia prioritariamente a elite da capital do Brasil naquele momento histórico, que possuía um modelo de ensino excessivamente propedêutico com exames admissionais entre os níveis de ensino²¹.
- Havia uma atenção especial aos programas de ensino médio, e que preparava para as carreiras liberais e a administração pública, e uma rígida estrutura de avaliação, o que beneficiava ao segmento da elite populacional.

Este modelo de escola provocava elevado índice de retenção entre estudantes das camadas populares que não tinham acesso a escolas de qualidade para serem aprovados nos exames admissionais, pois lhes eram exigidos conhecimentos jamais fornecidos pela escola primária, gerando alto índice de reprovação neste segmento e evasão escolar. Por isso, foram criados os ensinos profissionalizantes, como os SENAI e SENAC²².

Segundo Romanelli, o discurso oficial de expansão da rede de ensino ocultava a estratificação social da política educacional, pois o Estado expandiu um modelo de escola que favorecia a pequena elite brasileira, que não tinha necessidade de trabalhar, e via na educação um instrumento de status social²³.

O primeiro governo Vargas não ficou marcado pelos resultados expressivos em relação à expansão educacional solicitada pelo Manifesto dos Pioneiros e prevista nas Constituições Federais do período (1934 e 1937). Este período ficou marcado pela introdução do tema da educação na agenda pública do Estado, pelo crescimento da demanda social por educação e pelas disputas pelo controle ideológico do sistema educacional brasileiro²⁴.

20 ROMANELLI (2006: 67)

21 ARANHA (2006:305)

22 PILLETTI C. E PILLETTI N. (2004: 211)

23 ROMANELLI (2008: 56)

24 IDEM (2008: 69)

1.2 O ESTADO DEMOCRÁTICO E AS DISPUTAS IDEOLÓGICAS NO CAMPO EDUCACIONAL ENTRE 1945 E 1964

Esta seção tem como objetivo, apresentar as dificuldades encontradas no processo de expansão do ensino e as relações políticas que marcaram o processo de construção da Lei de Diretrizes e Bases de Educação implementada pelo governo João Goulart em 1961, mas que começou a ser discutida em 1946.

Neste período, os debates em torno das políticas educacionais ganham novos interlocutores: os defensores dos interesses dos proprietários de escolas privadas, confessionais ou não, o movimento estudantil liderado pela União Nacional dos Estudantes, professores de universidades públicas e diversos órgãos da imprensa²⁵. O epicentro das disputas era torno de como o Estado iria administrar a educação escolar, ou seja, o Estado deveria prover somente as escolas públicas, ou poderia prover também as escolas privadas? Como seria a liberdade de ensino? Haveria um controle por parte do poder público?

Segundo Sanfelice, o embate de fato era sobre a modernização capitalista que o Brasil vinha vivenciando desde os anos de 1930, e de como a organização da educação escolar refletiria tais mudanças. O Estado vinha ampliando seu controle sobre a educação e atuando como provedor, cada vez mais, da educação do povo (cidadãos urbanos e assalariados). Para um segmento da sociedade, a liberdade de ensino seria um risco, pois sem limitações haveria desordem e anarquia na educação²⁶.

A disputa em torno da política educacional pode ser dividida em duas fases: a primeira fase corresponde ao período de 1946 a 1954, e a segunda fase de 1955 a 1961. O lento trâmite da Lei de Diretrizes e Bases da Educação deveu-se não apenas turbulência política da 1ª metade da década, que terminou com o suicídio de Vargas, mas, sobretudo a luta pelo controle da organização e do financiamento do sistema de ensino no país.

25 SANFELICE (2007: 544)

26 Idem (2007: 550)

O debate em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi retomado no governo do Presidente Juscelino Kubitschek. Durante este governo, as polarizações ideológicas em torno da educação retornaram²⁷.

Um segmento da sociedade formado por integrantes dos Pioneiros e nomes do pensamento social brasileiro. Este grupo defendia que o Estado é o responsável fundamental pelo financiamento da escola pública, gratuita e universal.

Durante este período, este grupo promoveu a Campanha em Favor da Escola Pública e a publicação do Manifesto dos Educadores. A Campanha em Defesa da Escola Pública mobilizou os educadores da velha geração dos “pioneiros”, do movimento estudantil e de sindicalistas de várias partes do país. Neste grupo sobressaíram os professores Florestan Fernandes, Fernando Azevedo, Almeida Júnior, Carlos Mascaro, João Villa Lobos, Laerte de Ramos de Carvalho, Roque Spencer Maciel de Barros, Wilson Cantoni, Moisés Brejon, Maria José G. Werebe, Luiz Carranca, Anísio Teixeira, Jayme Abreu, Lourenço Filho, Raul Bittencourt, Carneiro Leão, Abgar Renault e outros.

Um dos pontos de partida para a intensa mobilização foi à publicação do Manifesto dos Educadores redigido pelo Professor Fernando de Azevedo. A Campanha em Defesa da Escola Pública eclodiu, praticamente, da indignação provocada em vários segmentos da sociedade brasileira pelo projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados. O repúdio partiu de todos os meios responsáveis para exigir a rejeição do projeto de lei. As entidades e setores mobilizados em torno da questão pressionaram o Senado Federal através de inúmeras manifestações.

O outro grupo presente neste debate era formado por integrantes de escolas privadas, políticos conservadores como o famoso jornalista Carlos Lacerda e era apoiado por uma ala da Igreja Católica. Este grupo defendia o Estado deve complementar a educação familiar, e dar às opções de escolha onde irá estudar. A educação é um dever da família, que deve escolher dentre uma variedade de opções de escolas públicas e particulares. Ao Estado caberia a função de traçar as diretrizes do sistema educacional. Por isso, o sistema de ensino deveria ser livre, no qual todos deveriam ter liberdade para abrir escolas no país, sem a ingerência do Estado. De fato,

27 ROMANELLI (2008: 176)

o que estava implícito na campanha a favor da escola pública e universal brasileira era a distribuição dos recursos públicos para a educação escolar.

Neste contexto, é importante destacar a participação da Igreja Católica, que teve importante participação na história da educação brasileira, pois implementou várias escolas durante os períodos colonial e imperial, e até 1930 controlava a maior parte das escolas brasileiras. Com a entrada do Estado na educação e o ensino público, a instituição perdeu prestígio político. Assim, seu interesse na política educacional vai além da presença/ ausência do ensino religioso no currículo escolar. A Igreja Católica também tem interesse nos recursos públicos para a educação escolar.

Para Romanelli, o grupo conservador possuía interesses privatistas e por isso foi contra a democratização das oportunidades educacionais, pois as forças conservadoras temiam a democratização de tais oportunidades, e a participação das camadas populares de forma mais ativa na vida pública²⁸.

Apesar da campanha pública em favor da escola pública e dos grandes nomes do pensamento social brasileiro que a defendiam, as forças conservadoras tinham maior força política no congresso nacional e em 1961 foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 4.024), que faz prevalecer todo o sistema educacional já em vigência.

A vitória do grupo conservador faz prevalecer o modelo de política educacional já em vigência, que era seletivo e propedêutico, pois manteve os sistemas de exames admissionais entre os níveis de ensino, ainda que a reprovação neste exame fosse uma das causas da evasão escolar; não criou novas oportunidades escolares fora dos grandes centros urbanos; investia recursos públicos na manutenção de uma educação pública baseada no modelo do Colégio Pedro II; e ainda custeava parte das despesas das escolas particulares.

Assim sendo, a criação da lei de diretrizes e bases da educação escolar ratificou a estratificação educacional existente no país. Uma vez que, o novo sistema de ensino não buscou soluções para as taxas de matrícula da população, a pouca permanência do estudante brasileiro na escola, e o elevado índice de analfabetismo, sobretudo no interior do país. O Estado, sob o controle dos grupos conservadores no

que tange a gestão da política educacional, manteve-se indiferente com as necessidades populares para a educação.

Este pensamento político acerca da educação somente começou a mudar com o golpe de Estado de 1964, e a implementação de um novo projeto educacional do Estado brasileiro, tema que será apresentado e analisado na próxima seção.

1.3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DURANTE A DITADURA MILITAR

Esta seção irá descrever e analisar a política educacional implementada pelos governos militares que, a partir de 1964 se tornou objeto de legitimação da Ditadura Militar e do seu autoritarismo político²⁹.

A política educacional do Estado brasileiro, tal qual o Golpe de Estado de 1964, foi implementada de acordo com as recomendações da Aliança para o Progresso. A Aliança foi um programa político que visava enfrentar o “perigo” comunista que teria se instalado na América Latina com a Revolução Cubana em 1959.

Os resultados das ações da Aliança para o Progresso estiveram muito distantes de sua propaganda. Durante a década de 1960, e também no início dos anos 1970, a Aliança assistiu e fomentou os grupos conservadores de vários países da América Latina, na promoção de uma série de golpes de Estado. Grande parte destes golpes de Estado, como o ocorrido no Brasil em 1964, teve significativa ajuda do governo norte-americano³⁰.

A Aliança para o Progresso durou 10 anos, e investiu aproximadamente 20 milhões de dólares nos países da América Latina com empréstimos para o fortalecimento da economia e em acordos de cooperação técnica que consistiam na aplicação das fórmulas elaboradas pelo Banco Mundial para redução da pobreza e melhoria nos níveis de ensino, com o objetivo de tornar a economia rentável e competitiva. O objetivo destes acordos era estabelecer métodos para quantificar a rentabilidade econômica dos investimentos sociais. Esta orientação foi inspirada na teoria do capital humano, que foi elaborada pelo economista Theodoro Schultz nos EUA, nos anos de 1950.

29 PILLETI e PILLETI (2004: 239).

30 DREYFUSS (2008: 51).

A idéia chave é de que a um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, correspondente um acréscimo marginal de capacidade de produção. Ou seja, a idéia de capital humano é uma quantidade ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição deriva-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual. (Frigotto, 2003: 41)

Neste contexto, o financiamento da educação deixou de ser considerado simplesmente um gasto no qual não existiam taxas de retorno privadas (individuais) ou taxas de retorno coletivas (sociais). Esta função econômica foi à base da justificativa do investimento educativo. Segundo Torres, a teoria do capital humano é uma das funções da teoria funcionalista da educação. Esta concepção não é adotada pelo seu viés estritamente econômico mais, sobretudo pelo seu viés político, pois a tarefa da educação passou a ser associada com a de civilizar as massas e produzir elites através incorporação e maximização das capacidades totais da população³¹. Portanto, a educação deixa de ser um instrumento de apenas de atribuição de status social, e passa a ter uma tarefa de socialização das massas.

Em termos políticos, passamos por um processo de socialização de hábitos e valores, respeitando sistemas de atuação social. Este ideal de uma convivência social pode ser extraído da sala de aula e ser levado à sociedade: se todos pudermos ser tolerantes ao ouvir e ser ouvidos, também poderemos ser tolerantes em entender as discrepâncias na sociedade em termos das diferentes percepções do porque a sociedade é assim ou deve ser assim.

No final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970, o Estado ditatorial impôs a realização de novas reformas na política educacional. As novas regras para a educação foram analisadas e votadas em pouco menos do que 40 dias, diferentemente da lei 4024/1961, lei que regulamentava a educação até então, que demorou mais de uma década para ser aprovada. A orientação desta política educacional era priorizar a

31 TORRES (2002: 16)

educação primária e formação técnica, que atende a massa da população, enquanto que o ensino superior deveria existir somente para uma pequena fração da sociedade.

Durante sua gestão, Robert McNamara (1968-1981) afirmou ser a educação uma indústria que necessitava de revolução tecnológica. Reconhecia sua necessidade básica, mas havia outros problemas. A expansão horizontal da educação como necessidade para todos e essencial para o desenvolvimento econômico, mas qualitativa para uns poucos eleitos, foi um procedimento perverso e constante. Essa política de exclusão sintomática ficou evidente quando o Banco Mundial exteriorizou as estratégias de investimentos no ensino técnico profissional e o desenvolvimento de um sistema de educação tecnológica média superior. Pretendiam, assim, instituir, através da legislação, mecanismos para deter o crescimento da demanda pelo ensino superior. (Silva, 2002: 58)

É importante salientar que neste período houve grande investimento na criação de um sistema universitário público, com a criação de uma série de institutos de pesquisas e programas de fomento à pós-graduação fora do Brasil, mas que atendia somente uma pequena parte da população habitante dos grandes centros urbanos. Diante das novas orientações da política educacional emanada da Aliança para o Progresso passou-se a promover um esforço de democratização escolar das oportunidades educacionais associadas às políticas de desenvolvimento econômico. Dentre as principais medidas implementadas pela nova política educacional destacam-se:

- Aceleração da expansão das matrículas em decorrência da urbanização, que se tornou preocupação estratégica.
- Ampliação da política de subsídios públicos para escolas privadas com o objetivo de atender a população de baixa renda que não consegue vagas nas escolas públicas, através da ampliação do programa de bolsas de estudo, salário-educação e isenção de impostos.
- Mudança na estrutura curricular: retirada das disciplinas sociologia, filosofia e psicologia do núcleo obrigatório e introdução de organização social e política brasileira e educação moral e cívica.
- Fim dos exames adicionais e unificação de primário e ginásio no 1º grau, que não

oferecerá mais formação profissional, mas sim geral.

- Criação de escolas técnicas, com vista à formação para o mercado de trabalho. Os ramos profissionais do ginásio desapareceram e foram unificados no 2º grau, que absorveu a formação profissional. Pela nova regra, todos os estudantes deveriam fazer um curso técnico profissionalizante, mais de 200 habilitações profissionais foram regulamentadas pelo Conselho Federal de Educação, com o objetivo de resolver o problema da qualificação da mão de obra.
- Criação do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), cuja finalidade era reunir recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, políticas de racionamento e controle do crescimento de matrículas.
- Criação do sistema nacional de mão-de-obra (lei 6297/1975), cuja finalidade era fornecer subsídios para as empresas que oferecessem treinamento para os trabalhadores adquirirem ofícios, em seus próprios escritórios e oficinas.
- Implementação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), programa criado pelo regime militar com o objetivo da alfabetização de jovens e adultos, existiu desde 1971 e foi extinto em 1985³².

As tabelas abaixo demonstram mudanças no fluxo escolar, entre as décadas de 1960-1970, influenciados, sobretudo pelo grande aumento populacional do período.

Tabela IV

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DO ENSINO PRIMÁRIO		
<i>Anos</i>	<i>População</i>	<i>Matrículas</i>
1960	70.119.071	7.458.002
1970	94.501.554	13.906.484

Fontes: Romanelli, Otaíza História da educação no Brasil, 1930-1973 2º edição Petrópolis, Vozes, 1980. p. 64. (Dados de 1920-1970.) & IBGE. (Dados de 1980.) in Piletti e Piletti 2004: 241-242.

Tabela V

TAXAS DE ANALFABETISMO NO BRASIL			
<i>Anos</i>	<i>População de 15 anos ou mais</i>	<i>Analfabetos de 15 anos ou mais</i>	<i>Taxas de analfabetismo</i>
1960	40.187.590	15.815.903	39,35
1970	54.336.606	17.936.887	33,01

Fontes: Romanelli, Otaíza História da educação no Brasil, 1930-1973 2^o edição Petrópolis, Vozes, 1980. p. 64. (Dados de 1920-1970.) & IBGE. (Dados de 1980). in Piletti e Piletti 2004: 241-242.

As duas tabelas demonstram que houve aumento na freqüência do estudante, e diminuição no índice de analfabetismo. A cobertura do ensino aumentou devido às ações implementadas pelo Estado. Todavia, a nova política educacional teve pouco impacto em relação ao total da população no país, pois as taxas de analfabetismo sofreram uma queda quase irrelevante diante do total da população; o total de matrículas representava somente 14,7% da população e quase metade dos alunos matriculados nas primeiras séries não chegavam no início do ano seguinte, e somente 6,4% dos estudantes conseguiam concluir o 1^o Grau em relação aos matriculados:

De fato, o que aconteceu é que todos os programas de subsídios revelaram-se desde a sua criação uma fonte de recursos públicos para a iniciativa privada.

Os caminhos abertos pela LDB de 1961 e pelo golpe de Estado de 1964 (...) geraram grande prosperidade para o setor privado da educação no campo educacional. Escolas primárias, cursinhos se tornaram gigantescas redes de ensino. (Cunha, 2001: 332)

A cobertura insuficiente da rede de ensino pública foi uma justificativa para que as bolsas de estudo fossem distribuídas aos alunos para freqüentarem as escolas privadas. Assim os recursos que poderiam ter sido utilizados na ampliação da rede pública de ensino foram transferidos para o setor privado, reforçando a carência que justificou a primeira rodada de distribuição de recursos. Assim, a despeito das necessidades educacionais da população, a política educacional foi eficaz, na verdade, para atender a demanda do empresariado. É importante salientar que as escolas

privadas possuíam isenção de impostos (instituídos na Constituição de 1946 e reforçado nas emendas promulgadas durante a ditadura militar), o que ampliava a possibilidade de lucro destas escolas. O FNDE desde a sua criação em 1968 até 1985, não teve nenhuma participação legítima em conselho gestor ou mesmo em sua direção, de representantes docentes ou discentes, somente empresários do setor da educação.

Mais de 80% da população que iniciava o 1º grau não chegava ao 2º grau, o que abriu margem para as empresas privadas receberem recursos do governo para realizarem o que as escolas públicas em sua maioria não faziam também com recursos público. Além disso, enquanto função acadêmica, esta medida acabou criando mais problemas do que soluções, pois a maioria dos estabelecimentos não possuía condições de implantar cursos técnicos; as escolas destinadas à elite elaboravam o currículo oficial e na prática continuavam a preparar seus estudantes para o vestibular; as escolas para a população pobre criavam cursos baratos para cumprir a lei, ainda que não houvesse mercado de trabalho. Em 1983, a determinação acabou deixando de existir. Pode-se concluir então, que a criação do 2º grau profissionalizante obrigatório não passou de medida retórica.

Toda a orientação ideológica e a composição dos gestores da educação foi marcada pelo privatismo, devido ao grande controle dos empresários sobre as secretarias e conselhos estaduais, secretarias municipais de educação, fomentando a contenção do crescimento do ensino público em benefício próprio, uma vez que, recebiam a população de baixa renda e além dos já citados recursos do FNDE.

Na prática, as medidas tomadas foram apenas paliativas. Os esforços e recursos empregados não surtiram o efeito desejado para a maior parte da população. Os índices de analfabetismo permaneceram elevados e os de matrícula continuaram baixos. Os grandes beneficiados foram mesmo às instituições particulares.

“Em todos os níveis de ensino, as escolas privadas tem sobrevivido graças aos subsídios governamentais, tão mais generosos quanto mais precária a qualidade do ensino ministrado. No 1º e no 2º grau, a cobertura insuficiente da rede de ensino público é uma justificativa para que as bolsas de estudo sejam distribuídas para aos alunos para freqüentarem as escolas privadas. Assim, recursos que poderiam ser utilizados na ampliação da rede pública de ensino são transferidos para o setor

privado, reforçando a carência que justificou a primeira rodada de subsídios” (Cunha, 2001: 37)

Um outro exemplo marcante da política educacional do regime militar foi o MOBRAL, que serviu de excelente instrumento de propaganda do regime para divulgar suas ações educativas. Apesar da metodologia do MOBRAL não se diferenciar muito do método proposto por Paulo Freire, o regime político jamais admitiria que copiou um sistema de alfabetização baseada na teoria de um crítico do regime político. A diferença estava, e muito nítida, na visão do humano. Paulo Freire utilizava o saber local para alfabetizar a partir da realidade cultural do trabalhador, enquanto que o regime montava cartilhas para serem utilizadas nacionalmente³³. Enquanto que, a proposta da política educacional era toda baseada nos interesses políticos vigentes que buscava repassar o sentimento de bom comportamento para o povo e, assim justificar os atos da ditadura.

A postura do privatista do Estado é reforçada com a comparação entre a participação do Estado no investimento em educação e no investimento em sistemas de comunicação de massa. Miceli³⁴ realizou uma interessante comparação com a expansão dos meios de comunicação de massa nos anos 60 e 70. Enquanto que somente 35 milhões estão ou estiveram de alguma forma dentro do sistema formal de ensino, existiam mais 70 milhões de pessoas com televisão e/ ou rádio em suas residências. Os meios de comunicação, todos sob o rígido controle governamental, ocupavam um espaço de educação e socialização das massas mais importante do que a escola.

Frigotto destaca que, desde 1930, o Estado investe em mecanismos de universalização dos meios de comunicação de massa, primeiramente com a radiodifusão, e mais tarde - sob as sombras do regime militar - as redes de televisão. Diferentemente do que ocorreu na Europa, no qual o sistema de comunicação em massa universalizou-se em uma sociedade amplamente escolarizada; no Brasil, a

33 Segundo Arce, havia uma ênfase grande em propostas moralizantes, muito mais do que conceituais e científicas. Assim, apesar de metodologicamente não haverem diferenças substanciais entre o método proposto por Paulo Freire e pelo MOBRAL, é díspare o referencial ideológico contido numa prática e noutra. Enquanto Paulo Freire propunha a "educação como prática da liberdade", o projeto pedagógico do MOBRAL propunha intrinsecamente o condicionamento do indivíduo ao status quo.

34 MICELI apud CUNHA (2001: 33)

universalização das mídias ocorreu em uma sociedade semi-alfabetizada, que lutava pelo exercício democrático das políticas públicas.

Para uma época de censura, a baixa cobertura do sistema formal de ensino atendia de forma eficaz as necessidades do Estado. Além do mais, era muito mais simples controlar o que era apresentado nos televisores, através de um número reduzido de canais que atingiam uma grande massa pouco escolarizada do que controlar a escola e os estudantes, com sua quantidade e diversidade. É importante salientar que, durante toda a ditadura militar, os estudantes e professores foram uma das principais forças de oposição ao regime de governo. A manutenção de um sistema escolar ineficiente garantiria ao Estado certo controle sobre as forças de oposição, e evitaria sua influência junto à população.

Montesquieu, séculos antes, afirmava que a educação deveria ser adequada ao sistema político de leis em vigência³⁵. Ou seja, monarquias teriam por objeto difundir a honra; repúblicas, a virtude; e o despotismo, o medo³⁶. No despotismo, a educação serve para preservar o poder do déspota. No caso brasileiro, a educação serviu para preservar o poder autoritário. Neste sentido, era extremamente limitada, se reduzindo a incutir medo nas pessoas, e difundir princípios muito simples de religião. O saber era perigoso, mais seguro seria formar um péssimo súdito ou cidadão, pois, uma vez educadas, as pessoas tenderiam a questionamentos e ações que poriam em risco o regime político vigente. As pessoas deveriam ser educadas para sentir medo dos tiranos, para prestar extrema obediência, sem pensar, sem raciocinar, e sem duvidar, apenas e tão somente executando as ações propostas pelo poder.

Assim sendo, pensar a política educacional dentro desta concepção de poder autoritário, é entender que a mesma teve uma relação indispensável com o regime político, suas leis e os seus princípios, porque a educação se constitui enquanto um instrumento de legitimação de determinada ordem política. O Estado utilizando-se de

35 - As leis devem ser relativas ao físico do país, ao clima frio, quente ou temperado; à qualidade do solo, à sua situação, à sua extensão; ao gênero de vida dos povos, agricultores, caçadores ou pastores; devem relacionar-se, também, com o grau de liberdade que sua constituição pode permitir; com a religião de seus habitantes, suas inclinações, riquezas, número, comércio, costumes, maneiras. Enfim, elas se relacionam entre si e também com sua origem, com o objetivo do legislador, com a ordem das coisas sobre as quais estão estabelecidas. É desses pontos de vista, portanto, que é necessário considerá-las. Montesquieu (2005: 22)

36 MONTESQUIEU (2005: 44).

empréstimos externos e do consumo de equipamentos técnicos, mas alinhados a racionalidade instrumental e empurrados pelos descontroles econômicos externos e internos, se limitou a medidas compensatórias e redistributivas; e a ações corretivas temporárias, que na prática surtiram poucos efeitos.

Para Torres, a teoria funcionalista objetivava de fato reforçar o sistema política hegemônico, por meio da assimilação de hábitos e valores apresentados como consensuais e universais. Ao ignorar as diversidades, de forma a aliviar as tensões, se revelou à verdadeira função da educação dentro desta perspectiva teórica: formar, consolidar e reproduzir as elites. A teoria funcionalista ao privilegiar a educação formal, buscando valores consensuais e universais ignora os conflitos que estão ocultos nos processos ideológicos de construção da verdade ao longo história, pois cada grupo entende seu passado e sua história a partir de sua vida concreta. Ignorar tal processo, em busca de um suposto consenso significa deslegitimar sua própria história e cultura. Até porque os valores consensuais transmitidos são os valores da elite que a produziu. Por isso, a educação funcionalista ignora a educação não-formal, pois a credencia como errada, a educação não-formal é produzida a partir do capital social e cultural da população, que dentro do novo sistema de ensino não serve.

A política educacional funcionalista ignora as disputas de poder presentes na sociedade, e busca uma universalidade que de fato não existe, mas que atende aos interesses dos grupos políticos dominantes.

É impensável uma discussão sobre educação sem pôr em primeiro lugar a noção de dominação, pode ser também uma forma de resistência à dominação.(...) Toda a forma estatal é uma forma de dominação de classes sobre classes. (Torres, 2002: 44)

Por isso, a política educacional do período compreendido entre 1964 e 1985 foi de fato um instrumento de racionalidade tecnocrática de acordo com a concepção tecnicista e elitistas. A democratização das oportunidades educacionais foi um grande golpe retórico para justificar a transferência de incomensuráveis somas de recursos públicos para a iniciativa privada, e consolidar a estratificação social educacional.

Na próxima seção será apresentado como a política educacional foi elaborada e executada nos primeiros governos democráticos.

1.4 A POLÍTICA EDUCACIONAL DA NOVA REPÚBLICA

Esta seção tem como objetivo analisar a política educacional implementada durante o governo Sarney.

Segundo Frigotto³⁷, nos anos de 1980, as conferências, debates e publicações sinalizavam o surgimento de novas perspectivas sobre o fenômeno educacional. Mas foi somente com a queda da Ditadura que novas propostas para mudarem os rumos das políticas educacionais iriam aparecer.

Dois discursos surgem neste momento: de um lado o movimento dos educadores que exigiam políticas educacionais cuja ênfase fosse na democratização escolar mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, centrada na formação do cidadão; na outra ponta do debate setores ligados ao governo, aos empresários, a setores importante da Igreja Católica que questionavam também a qualidade do ensino e a oferta de vagas, mas tinham como foco o custo sócio-econômico da educação:

Como quer que se façam contas, caro é pagar para aprender em vários anos o que se pode aprender em um só. Comparado ao que estamos pagando hoje (mais de um ano e meio de instrução para cada série completada e quatro alunos evadidos para cada um que termina o primeiro grau), tudo o mais ridiculamente barato. (Cunha, 2001: 37)

O governo Sarney se propôs, inicialmente, a promover uma reformulação na política educacional. A propaganda oficial afirmava que seria resgatada uma “dívida social” com a população. Para atingir tal objetivo, foram formulados grandiosos planos de educação. A nova política educacional teria como principais diretrizes:

- Assegurar o acesso de todos a ensino de boa qualidade; universalização do 1º grau;
- Melhoramento e ampliação do 2º grau;
- Redimensionamento das modalidades supletivas e especiais de ensino.

37 FRIGOTTO (2003: 44)

Este plano de educação foi batizado com o nome Programa Educação para Todos, e entre algumas das medidas propostas estavam a distribuição de livros didáticos para os estudantes, concessão de bolsas de estudos aos alunos economicamente menos favorecidos em caráter complementar à oferta pública, e o programa merenda escolar. Ainda no primeiro ano de mandato, em 18 de setembro de 1985, como forma de promover as ações do governo, foi lançado o dia nacional de debate sobre a educação básica, intitulado *Dia D da Educação*. Neste dia, todas as escolas, sobretudo as escolas públicas, deveriam discutir “a escola que temos e a escola que queremos”, para valorizar a data foi realizada massiva campanha na mídia. Outro programa lançado com grande expectativa foi o EDUCAR, que deveria substituir o desgastado programa MOBREAL. Segundo Cunha seu objetivo era:

fomentar a execução de programas de alfabetização e de educação básica destinados aos que não tiveram acesso à escola ou que dela foram excluídos prematuramente. (...) O EDUCAR forneceria um serviço educativo para jovens e adultos que corresponderia à primeira fase do ensino supletivo. (Cunha, 2001: 286)

A proposta pedagógica era baseada no “método Paulo Freire”. Educação contextualizada com as múltiplas realidades do educando, processo de construção dialógica do conhecimento, com as hortas comunitárias, programas esportivos, artesanais dentre outros.

No fim das contas, os planos da política educacional do governo Sarney não foram executados em sua plenitude ou, quando executados, aconteceram sem qualquer tipo de planejamento. O programa de distribuição de livros trouxe problemas que foram objetos de críticas, pois os livros solicitados pelos professores, quando chegavam, estavam atrasados, trocados, e por vezes, eram enviados livros não solicitados de “certos autores” do Sr. Arnaldo Niskier (membro do Conselho Federal de Educação) para a formação de reservas estratégicas nas escolas. Portanto, o programa nacional do livro didático, apesar do seu mérito, mais uma vez corroborou a prática privatista do Estado no campo educacional³⁸.

O Dia D foi apenas um golpe de marketing para promover o governo junto à população e demonstrar sua pseudopreocupação com a questão educacional, uma vez que, deste dia surgiram uma série de críticas e sugestões da população que foram ignoradas ou mesmo abafadas. As decisões sobre os rumos da política educacional estavam sob o controle do Conselho Nacional de Educação.

O EDUCAR acabou em 1990 e na prática utilizou o padrão MOBRAL de ensino com cartilha e memorização; a maioria dos municípios beneficiados pelo programa ficava em áreas controladas pelo partido que também possuía o controle do MEC, sobretudo os municípios do Nordeste; muitas entidades locais que recebiam os recursos do EDUCAR, o utilizavam com fins diversos, que não necessariamente a alfabetização e a inclusão escolar dos jovens e adultos.

A política privatista de convênios foi mantida e o Estado continuou a pagar bolsas de estudos nas escolas particulares, algumas instituições de ensino que se auto-intitulavam filantrópicas continuaram isentas de vários impostos, e não houve aumento significativo do número de estudantes nas escolas brasileiras. Conforme podem ser observados pelas tabelas abaixo:

Tabela VI

Taxa do Analfabetismo no Brasil da população de 15 anos ou mais(1970-1987)	
<i>Anos</i>	<i>%</i>
1970	36,2
1988	19,0

Fontes: Cunha, L.A. Educação, Estado e Democracia – 4^o edição: São Paulo: Cortez, MEC/ INEP Sinopses Estatísticas, e IBGE – Dados Históricos do Censo Demográfico.

Tabela VII

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DO ENSINO PRIMÁRIO 1960-1988		
<i>Anos</i>	<i>População</i>	<i>Matrículas</i>
1970	94.501.554	13.906.484
1988	140.532.415	17.141.500

Fontes: Cunha, L.A. Educação, Estado e Democracia – 4^o edição: São Paulo: Cortez, MEC/ INEP Sinopses Estatísticas, e IBGE – Dados Históricos do Censo Demográfico.

Tabela VIII

Taxa de escolarização da população de 15-19 anos no ensino de 2 ^o grau Brasil (1970-1987)	
<i>Anos</i>	%
1970	6,5
1987	15,5

Fontes: Cunha, L.A. Educação, Estado e Democracia – 4^o edição: São Paulo: Cortez, MEC/ INEP Sinopses Estatísticas, e IBGE – Dados Históricos do Censo Demográfico.

Como as práticas do governo Sarney não traziam as mudanças prometidas, as expectativas por mudanças então foram depositadas no debate sobre o texto constitucional ocorrido ao longo elaboração da Assembléia Nacional Constituinte que regulamentaria as responsabilidades do Estado no campo educacional. Dentro deste debate, havia basicamente dois grupos: o primeiro grupo formava o movimento dos educadores compostos por professores, intelectuais de esquerda ligados à educação, membros das universidades públicas e estudantes. Este grupo propunha-se a acabar com os resquícios do autoritarismo, criando garantias constitucionais para a universalização do ensino. Sua posição ficou marcada historicamente pela Carta de

Goiânia³⁹, no qual defendiam a educação escolar como direito de todos e dever do Estado, gratuita e laica nos estabelecimentos públicos, e a destinação dos recursos públicos exclusivamente para o ensino público.

Do outro lado, havia o grupo apoiado pelo "Centrão"⁴⁰, composto por civis que integraram os governos militares, membros da alta cúpula da igreja católica, membros das instituições de ensino privadas. Este grupo também era favor da universalização do ensino, mas não necessariamente que o mesmo ocorresse dentro da escola pública, ou seja, defendia a política de convênios do governo com as instituições particulares e a isenção de vários impostos para estas instituições, sobretudo às que se apresentavam como sendo filantrópicas. Para este grupo, o Estado era incapaz de gerir políticas públicas de ensino, sendo necessária a participação das instituições particulares.

O texto constitucional sobre educação acabou sendo um retrato das polarizações que marcaram todo debate constitucional, com o Centrão conseguindo dominar o texto. A Constituição de 1988 somente não foi totalmente dominada pelos grupos conservadores, por conta da participação dos movimentos populares que conseguiram consolidar vários direitos, com as diversas emendas que conseguiram levar para a Assembléia. No caso da educação, o Centrão foi vitorioso sobre o tema mais polêmico que é o destino dos recursos públicos e o financiamento das instituições particulares. Foram mantidas as políticas de convênios entre os governos e tais instituições, as isenções de impostos, sobretudo às que se auto-declarassem filantrópicas (como as ligadas à Igreja Católica). O movimento dos educadores apoiados pelas emendas populares conquistou também algumas vitórias importantes como a definição de recursos exclusivos para a educação, a garantia do ensino fundamental público e sua progressiva extensão da gratuidade para o médio.

39 A carta de Goiana foi uma carta de intenções e exigências sobre quais deveriam ser as responsabilidades constitucionais do Estado, esta carta foi elaborada como documento final de um encontro da IV Conferência Brasileira de Educação em 1986.

40 O grupo majoritário na Constituinte era o Centro Democrático, também conhecido como "Centrão", formado por uma parcela dos parlamentares do PMDB, pelo PFL, PDS e PTB, além de outros partidos menores. O "Centrão", que foi apoiado pelo poder Executivo e por representantes de tendências mais conservadoras da sociedade, conseguiu influir decisivamente na regulamentação dos trabalhos da Constituinte e no resultado de votações importantes, como a duração do mandato de Sarney (estendido para cinco anos), a questão da reforma agrária e o papel das Forças Armadas, a política educacional.

As políticas educacionais implementadas pelo Estado acompanharam as atribuições da sociedade brasileira na falência de não consolidar uma sociedade democrática e de não incorporar todos os segmentos da sociedade no campo social, político e econômico.

Assim sendo, a tão prometida e aguardada reforma na política educacional desta década pouco representou enquanto mudança expressiva para a população, pois a tradição autoritária permaneceu travestida de democracia, saiu à farda entrou o terno e a gravata. Todavia, os interesses populares continuaram a não serem atendidos em prol da manutenção do privatismo do Estado.

Ainda assim, apesar do clientelismo político e autoritarismo democrático consagrados na formulação da Constituição de 1988, a euforia do trabalho coletivo motivou o grupo de oposição a centrar suas forças na elaboração uma nova lei de educação que substituísse a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1971.

Segundo Peroni:

A primeira fase de elaboração da LDB, de dezembro de 1988 a dezembro de 1990, aconteceu em plena efervescência democrática, consagrando agentes coletivos, oriundos da sociedade civil como autores da legislação. (Peroni, 2003: 95)

Em suma, o período analisado 1930-1980 demonstrou como a política educacional transformou a educação escolar de um símbolo de status social para um instrumento de difusão ideológica. As primeiras políticas educacionais expandiram a educação escolar já existente, oriunda do período imperial no qual a educação tinha por função atribuir status social para a pequena parcela da população já letrada, este modelo ainda pouco acessível gerava alto índice de retenção e muita evasão não atendendo assim a população.

A década de 1950 assistiu a um debate em torno da luta pela expansão da educação escolar pública, fato que não ocorreu devido à força política da elite conservadora do país, apoiada pela Igreja Católica que controlava parte das escolas brasileiras, não alterando o acesso a escola e nem o tipo de educação que era ofertada à população, continuando o modelo anterior, em que a população não tinha acesso à educação de forma geral.

Somente em 1970, ocorreria uma alteração na política educacional, devido aos novos interesses que estavam em jogo. A política educacional passou a ser associada às políticas de desenvolvimento econômico, se iniciou ainda que de forma tênue uma pequena massificação do ensino, acabando com o modelo propedêutico que imperava desde a década de 1930. Esta mudança foi fruto de uma política dualista que apresentava a democratização da educação escolar como prioridade das ações do Estado, mas que de fato buscava utilizar-se da escola, enquanto um instrumento de difusão ideológica do governo militar.

Com a redemocratização em 1985, a contradição entre o discurso oficial e o que ocorria na prática, acabou por consolidar uma tradição da educação escolar brasileira, em que, apesar de a Educação estar presente na pauta de prioridades do Estado, as medidas tomadas são compensatórias com ações corretivas temporárias. A estrutura democrática apregoada pelos discursos oficiais nunca deixou de ser retórica, uma vez que, a educação de qualidade e gratuita para toda a população continuou historicamente inacessível para uma larga maioria da população. Este modelo acabou por constituir uma tradição de estrutura estratificada de educação.

Com a chegada dos anos 90 e a Reforma do Estado, o projeto educacional irá sofrer novas mudanças, mas para compreender este processo, primeiramente serão analisadas as novas relações entre Estado e sociedade decorrentes da globalização econômica e as novas recomendações dos países centrais para os países em desenvolvimento. Este será o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

AS REFORMAS DOS ANOS 90 E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Neste capítulo analiso alguns dos aspectos do processo de Reforma do Estado ocorrido ao longo dos anos 90, e as conseqüências deste para as políticas sociais, no Brasil. O período histórico analisado foram os governos dos Presidentes Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, que governaram o Brasil entre 1990 e 2002, e marcaram a transição do desenvolvimentismo para o liberalismo econômico neste período.

O argumento do capítulo é que as políticas sociais, neste período, foram reformadas com objetivos privatistas por meio de políticas fragmentadas que propunham igualdade de oportunidades, modernização do aparelho estatal, qualidade no funcionamento dos serviços públicos, mas que, de fato acabaram por beneficiar pequenos grupos da sociedade que dispunham de maior poder econômico e político sem atingir as metas propostas. As reformas implementadas foram difundidas por organismos internacionais, não só no Brasil como também em toda a América Latina e correspondem a uma agenda de conteúdo liberal, típica deste período, conhecida como Consenso de Washington.

O capítulo apresentará a seguinte estrutura: Na primeira parte, são apresentadas algumas concepções teóricas que justificaram as mudanças políticas e econômicas no sistema capitalista, ao longo das décadas de 1980 e 1990. Esta primeira parte oferece fundamentos para analisar como os acontecimentos globais irão influenciar a política interna no Brasil, tema que discutirei em seguida, ao longo do capítulo. Na segunda parte, serão apresentadas as políticas econômicas da década de 1980 e a crise do modelo desenvolvimentista ocorridos no Brasil. E, na terceira parte, o processo de Reforma do Estado da década de 1990, destacando as reformas realizadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

2.1 TEORIA E ANÁLISE DO PROCESSO DE REFORMA DE ESTADO

Nesta seção serão apresentadas as concepções teóricas que analisaram a crise do capitalismo global e que serviram de justificativas para a adoção de reformas liberais na gestão das políticas estatais ocorridas ao longo da década de 1990.

As reformas liberais foram uma resposta à crise do capitalismo global que começou na década de 1970. Neste período de Aliança para o Progresso, os Estados Unidos forneciam empréstimos para estimular o crescimento econômico dos países latino-americanos. Muitos países subdesenvolvidos da América Latina sustentavam suas economias mediante empréstimos de bancos privados multinacionais que ofereciam empréstimos com baixa taxa de juros.

Apesar do grande crescimento econômico, a economia destes países era vulnerável, devido à dependência tecnológica e financeira que caracterizou este padrão de desenvolvimento.

No Brasil, conforme assinala Hermann, a estrutura produtiva da economia brasileira, a partir do “milagre” contava com uma capacidade de produção permanentemente ampliada no setor de bens de consumo duráveis. Contudo, sua efetiva utilização dali em diante implicava uma demanda por bens de capital e petróleo que não podia ser atendida pelo parque industrial brasileiro. Conseqüentemente, o crescimento da economia tornou-se mais dependente da capacidade de importar (bens de capital e petróleo) do país” (Hermann, 2005:97).

A partir de 1973 choques externos na economia internacional, devido ao aumento do barril de petróleo⁴¹ e o aumento substancial das taxas de juros nos Estados Unidos e na maior parte dos países industrializados, provocaram a primeira recessão do pós-guerra. A retração provocou uma diminuição das compras de produtos dos países latino-americanos e nas oferta de financiamento, o que gerou aumento da especulação financeira, e, conseqüentemente, aumentou estratosféricamente a dívida

41 A crise do petróleo foi desencadeada num contexto de déficit de oferta, com o início do processo de nacionalizações e de uma série de conflitos envolvendo os produtores árabes da OPEP, como a Guerra dos Seis Dias (1967), a Guerra do Yom Kipur (1973), a Revolução Islâmica no Irã (1979) e a Guerra Irã-Iraque (a partir de 1980). os preços do barril de petróleo atingiram valores altíssimos, chegando a aumentar até 400% em cinco meses (17/10/1973 – 18/3/1974), o que provocou grande recessão nos Estados unidos e na Europa e desestabilizou a economia ao redor do mundo

externa dos países latino-americanos, produzindo um novo tipo de conjuntura: a estagflação, combinação de estagnação econômica e inflação elevada⁴².

No final da década de 1970, começam a ocorrer crises no modelo de desenvolvimento econômico em vigência⁴³, este processo culminou com a interrupção dos pagamentos da dívida por parte do México no mês de setembro de 1982. A moratória mexicana de 1982 foi o grande acontecimento que detonou a crise do regime nacional-desenvolvimentista, pois as fontes de financiamento cessaram, uma vez que, as instituições credoras internacionais diminuíram a emissão de recursos para estes países, e ainda exigiram uma série de medidas de arrocho fiscal, como garantia do pagamento da dívida externa.

A crise econômica detonada pelos países latino-americanos associada aos choques especulativos causados pelos países árabes durante a década de 1970 serviu de instrumento para o retorno das concepções teóricas liberais que criticavam o papel do Estado, enquanto controlador da economia. As teorias liberais, consagradas por pensadores como Hayek e Friedman, consideravam que um modelo de Estado controlador do processo de produção, circulação e distribuição de riquezas econômicas era o motivo causador das crises sistêmicas ocorridas nos anos 70 e 80. Segundo esta perspectiva de análise, tais crises enfraqueciam o poder do Estado, pois reduziam sua legitimidade e sua capacidade de governabilidade.

Durante a década de 1980, ocorreram as quedas dos regimes políticos e econômicos dos países socialistas do Leste Europeu e suas economias planificadas; e também dos governos autoritários na América Latina que apoiavam o regime nacional-desenvolvimentista. Tanto no Leste europeu como na América Latina, os Estados justificavam a legitimidade de seu poder com políticas de controle da produção e distribuição de riquezas produzidas pela sociedade no intuito de fortalecer o Estado, no caso dos países social-democratas e gerar igualdade social, no caso dos países socialistas.

42 No Brasil, a balança comercial passou de um equilíbrio em 1973 para um déficit no ano seguinte, embora a taxa de crescimento do PIB tenha se reduzido de 14,0% para 8,2% no mesmo período. (ver Hermann, 2005:97)

43 SINGER IN SACHS, WILHEIM, E PINHEIRO (2001: 114)

Para Friedman, o Estado interventor é autoritário, pois tolhe as liberdades individuais, econômicas e políticas. Em sociedades excessivamente controladas pelo poder do Estado, toda a liberdade é ilusória, pois, com o objetivo de proteger o bem comum, ou seja, assegurar a igualdade social entre os indivíduos, o Estado controla não somente a produção, circulação e distribuição de riquezas, mas também as ações, idéias das pessoas. Este seria o principal problema das sociedades socialistas e sociais democratas, onde controle exercido pelo Estado se dá não somente na esfera política, mas, sobretudo na esfera econômica.

A liberdade é uma conquista não somente das sociedades modernas, mas, sobretudo dos indivíduos. Somente em sociedades livres é que o ser humano, empresas e instituições poderão exercer de forma plena suas escolhas. A preservação da liberdade requer a eliminação da concentração de poder do Estado e a dispersão e distribuição de todo o poder que puder ser eliminado, criando um sistema de controle e equilíbrio. A separação entre o poder político e o econômico remove a organização da atividade econômica da autoridade política, eliminando a fonte do poder coercitivo e permitindo, desta forma, que a força econômica se constitua num controle do poder político ao invés de um reforço⁴⁴.

O tipo de organização econômica que promove diretamente a liberdade econômica, isto é, o capitalismo competitivo, também promove a liberdade política porque separa o poder econômico do poder político e, desse modo, permite que um controle o outro. (Friedman, 1977: 19)

A liberdade econômica é uma das formas de se controlar os excessos do poder do Estado, daí a necessidade de se reduzir as funções do Estado, sobretudo no campo econômico. O objetivo de Friedman era propor mudanças nos regimes econômicos em vigência (social democracia desenvolvimentista e socialismo planejado), resgatando as concepções de liberdade que fundamentaram as lutas do século XIX, e a ordem liberal daquele momento histórico.

44 FRIEDMAN (1977: 25)

A existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das regras do jogo e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos – e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo. O aspecto característico da ação política é o exigir e reforçar uma conformidade substancial. A grande vantagem do mercado, de outro lado, é de permitir uma grande diversidade, significando, em termos políticos, um sistema de representação proporcional. (Friedman, 1977: 23)

Para os grandes organismos financeiros e empresas multilaterais, o Estado deveria buscar legitimidade nas concepções liberais que prevêem mínima participação do Estado no processo de produção, circulação e distribuição das riquezas econômicas, para que, desta forma, o desenvolvimento não fosse afetado, nem pela instabilidade que marca as disputas pelo poder, nem pelas políticas de igualdade social. A despolitização do regime de acumulação capitalista e do funcionamento dos mercados evitaria que as crises políticas, ocorridas em função das disputas pelo poder governamental, desestabilizassem o regime de acumulação e o sistema econômico, por isso a necessidade de regras institucionais que promovessem a separação entre a economia e a política.

As teorias propostas por Friedman nos anos 1970 acabaram por se tornar referência no conjunto de mudanças estruturais de cunho liberal e monetarista conhecido como *Reforma do Estado* ocorrido nas décadas posteriores em vários Estados do mundo. Este processo de reforma foi iniciado durante a década de 80, na Inglaterra e nos EUA, durante os governos Margareth Thatcher e Ronald Reagan respectivamente.

No final de década de 1980, ocorreu o fim da Guerra Fria, o que acabou por tornar o capitalismo hegemônico no mundo. Sua força ficou evidente na crise do Socialismo Real no Europa Oriental e na formulação de medidas para os países endividados da América Latina.

As últimas décadas do século XX assistiram à consagração hegemônica do exercício do poder do Estado em sua forma liberal. A resposta à crise por parte dos Estados capitalistas centrais foi a Reforma do Estado.

Para Tavares e Fiori⁴⁵, todo o discurso em torno do excesso de controle do Estado e, por conseguinte, da crise fiscal, foi retórica dos países centrais e de suas elites econômicas para apregoar e difundir o receituário neoliberal como inevitável com o objetivo de disfarçar a desaceleração das economias e da crise estrutural sistema de desenvolvimento capitalista. Para conter a crise, os países centrais transferiram seus prejuízos, aumentando os juros da dívida para os países devedores, causando estrangulamento de suas economias. Acrescenta-se a estas mudanças, as medidas para liberalizar a economia e proteger o sistema econômico, onde, dentre algumas medidas destacam-se a criação, reordenação e diversificação dos centros financeiros, e de instrumentos bancários que pudessem se sobrepôr aos Estados Nacionais. No caso da América Latina, diante do consentimento e da falta de autonomia das elites políticas internas, e do estrangulamento de suas economias, estes países se sentiram coagidos a realizarem mudanças na gestão política de seus Estados para atender às “recomendações” das agências multilaterais e dos países centrais.

Todo o conjunto de medidas recomendadas pelos EUA para países endividados ficou conhecido como Consenso de Washington, um conjunto de medidas formuladas em novembro de 1989 por economistas do FMI, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, baseado num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou à política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento. A principal recomendação do Consenso para países era modernizar a burocracia institucional de acordo com o novo cenário econômico mundial (fins dos 80 e início dos anos 90). O modernizar consistia em implementar políticas de reorientação do papel do Estado como agente político, econômico, abandonando o paradigma Keynesiano controlador/

45 TAVARES e FIORI Apud SILVA (2002: 127)

gestor em prol de um novo paradigma liberal. Dentre as medidas propostas podem ser destacadas⁴⁶:

- 1) restrições ao consumo e incentivo à poupança, para diminuir a dependência de recursos externos;
- 2) rígido controle dos gastos públicos, de forma a evitar a formação de déficits que provoquem inflação;
- 3) maior direcionamento dos recursos públicos para setores sociais, com ênfase no ensino básico e profissionalizante;
- 4) criação de mecanismos que propiciem um controle mais efetivo da economia, para evitar distorções;
- 5) aumento da supervisão dos sistemas bancários, visando evitar excessiva especulação financeira;
- 6) abertura comercial, para propiciar o estímulo à competitividade pelas empresas locais;
- 7) liberdade cambial, de forma a se evitar artificialismos na cotação da moeda;
- 8) aumento da competitividade, através da modernização das indústrias, para inserção na economia globalizada;
- 9) respeito à propriedade intelectual, para atrair investimentos externos e
- 10) confiabilidade das instituições, visando garantir a manutenção de regras estáveis no mercado.

Todo o processo de reformas, sobretudo durante a década de 1990, ocorreu em meio a mudanças no cenário político econômico internacional que influenciaram as medidas de reforma no âmbito interno. Na esfera global, os países capitalistas centrais e as instituições multilaterais pressionavam os países em desenvolvimento para que adotassem medidas severas para equalização da balança de pagamentos e das dívidas externas.

A instabilidade no cenário político-econômico foi a justificativa para atender as recomendações do Consenso de Washington em retirar o Estado da esfera econômica, pois ficou demonstrado que a habilidade ou debilidade institucional do Estado para gerir

determinados setores, como a economia, estava afetando a estabilidade das relações políticas com a sociedade civil, ou seja, a governabilidade. Dentro desta perspectiva, as crises econômicas estavam demonstrando a incapacidade do Estado em gerir a economia e a insistência neste regime de relação entre Estado e economia prejudicava a capacidade de preservar a ordem e de atender ou suprimir as demandas da sociedade. Assim sendo, era preciso de uma nova agenda política para reconduzir o Estado à governabilidade e a governabilidade dependia da realização das reformas liberais do Estado. A não-realização de tais reformas poderia levar a resultados imprevisíveis. Desta forma, o regime liberal poderia funcionar independente da gestão do Estado, e não seria afetado pelas crises políticas.

Para Bresser-Pereira, Maravall e Przewoski, todas as reformas econômicas tendem a serem inicialmente desastrosas. Governos que procuraram implementar programas econômicos de esquerda tiveram como resultado inflação, crise fiscal e no balanço de pagamentos. Governos que seguiram mandamentos neoliberais produziram estagnação, aumento da pobreza, descontentamento político e enfraquecimento da democracia⁴⁷. Certamente haveria ônus político independente do modelo de reforma a ser adotado, pois o processo de reforma geraria mudanças políticas incertas, já que seu objetivo era garantir novos procedimentos e não resultados. Por isso, seria importante que todos os grupos e instituições representativas pressionassem o Estado por seus clamores. No entanto tal fato somente ocorreria caso a maioria dos diversos segmentos políticos da sociedade fosse razoavelmente representado através do sistema partidário ou de outros canais de comunicação entre o Estado e a sociedade, e que os partidos políticos e grupos de interesses aceitassem uns aos outros com legitimidade.

As crises e mudanças política econômica ocorridas no regime de acumulação do capitalismo global durante o período analisado influenciaram na crise econômica e política ocorrida na década de 1980, e também serão determinantes para entender as mudanças na política interna brasileira ocorridas ao longo da década de 1990.

Na próxima seção, faz-se uma análise da crise do modelo de desenvolvimento da década de oitenta e da transição para a democracia no Brasil.

47 BRESSER-PEREIRA, MARAVALL e PRZEWOSKI (1993: 171)

2.2 A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 80 E A TRANSIÇÃO POLÍTICA

Nesta seção analiso a transição política dos governos militares para os governos civis, a instabilidade na política econômica do governo Sarney, a instituição da Constituição Federal de 1988 e mostro como a aglutinação destes acontecimentos delineou a crise do desenvolvimentismo no Brasil ao longo da década de 1980.

Desde o final da década de 1970, o regime econômico nacional-desenvolvimentista apresentava sinais de desgaste, tanto em virtude do crescimento inflacionário quanto da diminuição dos índices de crescimento econômico. A moratória mexicana de 1982 deflagrou a crise, pois naquele momento a situação de reservas do Brasil era tão crítica quanto a do México. Na sequência do texto, é apresentado um quadro com os índices anuais de inflação registradas entre 1980 e 1984.

Tabela IX

Índice de Inflação no Brasil 1980-1984

Período	Inflação – INPC
1980	99,70
1981	93,51
1982	100,30
1983	177,97
1984	209,12

Fonte: IPEADATA

A tabela apresenta o crescimento dos índices anuais de inflação na primeira metade da década de 1980. Podemos observar um crescimento deste índice que em 1980 registravam pouco mais de 99%, e em 1984 registravam mais de 209%. Para Abadia,

o esgotamento do ciclo de investimentos liderado pelo Estado nacional desenvolvimentista, a desvalorização cambial, em fevereiro de 1983, e uma política de estabilização custou ao país a

perda de 12 bilhões de reservas, hiperinflação e endividamento externo formaram os elementos nascedouros da Nova República⁴⁸

Concomitantemente á instabilidade no regime de desenvolvimento econômico, a primeira metade da década foi marcada também por importantes conquistas sociais como anistia política, fim das normas do AI-5, a abolição da censura; libertação dos presos políticos; garantia do *habeas corpus*; reorganização do movimento sindical e de movimentos de massa, reestabelecimento dos direito as greves, revogação do bipartidarismo e surgimento de novos partidos políticos; derrota do governo autoritário nas eleições de 1982 nos principais estados do país.

Nas eleições de 1982, o regime militar colheu parte dos resultados do fracasso do projeto de institucionalização. O governo perdeu a maioria absoluta na Câmara dos Deputados pois o PDS elegeu 235 representantes ao passo que os quatro partidos de oposição (PMDB, PDT, PTB e PT) obtiveram 244 cadeiras. O PMDB elegeu 9 governadores e o PDT mais 1. Os maiores estados, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, passam a ser governados por partidos de oposição. (Sallum, 2003: 147).

A crise econômica aliada ao crescimento dos movimentos de oposição ao regime autoritário enfraqueceu a capacidade de controle e intervenção do Estado ditatorial sobre a sociedade.

A crise do Estado Desenvolvimentista teve impacto decisivo na crise do regime militar-autoritário -na quebra das relações vigentes entre os vários centos de poder do Estado – Executivo Federal, Estados, Municípios e Congresso Nacional; na mudança das relações entre os centros de poder político com a massa da população; e na sucesso presidencial. (Sallum, 2003: 161).

Apesar do notório enfraquecimento do poder Estado ditatorial, para Codatto, o processo de transição política governantes militares-civis ficou longe de uma transição Estado ditatorial para Estado democrático, pois a cúpula militar se aliou a elite conservadora que já apoiara o Golpe de Estado em 1964, e que participara dos governos durante a vigência do Estado ditatorial.

O fundamental é que o processo decisório continue centralizado no poder executivo, os militares continuam controlando, mesmo a distância, os centros de poder real, a atividade dos partidos políticos fique restrita aos períodos eleitorais, o poder legislativo permaneça pouco mais que ornamental e a vontade popular não implique em qualquer tipo de participação autônoma da sociedade. (Codato, 2005: 91)

No final da primeira metade da década de 80, o Estado brasileiro se tornaria democrático. Todavia, não ocorreu a ruptura com o clientelismo político, a expansão dos direitos de cidadania e a consolidação dos movimentos sociais. O que prevaleceu na transição autoritarismo–democracia foram os acordos políticos que deram a todo o processo de transição um caráter estritamente conservador, uma vez que se mantiveram no poder os grupos que lá já estavam, como o MDB e a Arena, e que se transformaram em PMDB e PDS, respectivamente, partidos que compunham a maioria das principais casas legislativas do País.

O marco simbólico desse processo de transição política foi a derrota da emenda que previa eleições diretas para a presidência da República em 1984 na Câmara dos Deputados, e a eleição indireta para a Presidência da República, tendo Tancredo Neves como vencedor, numa disputa que somente aconteceu no colégio eleitoral. Tancredo Neves pertencia a um grupo político que já fazia parte do cenário durante toda a ditadura: o MDB (que deu origem posteriormente ao PMDB), criando naquele momento histórico um Estado nem ditatorial nem verdadeiramente popular. Em 1985, terminava o regime militar e assumia o presidente José Sarney uma vez que Tancredo Neves, que fôra eleito no colégio eleitoral, não assume por razões de saúde e posterior falecimento.

A Nova República trouxe muita expectativa por parte de toda a sociedade, sobre que tipo de idéias seriam levadas para Brasília após a redemocratização, para aliviar ou resolver as crises econômica e política.

Durante o governo Sarney o legado institucional autoritário ajustou-se ao processo de democratização em curso, propiciando a ampliação do espaço da participação política, o que implicou no rompimento dos limites institucionais impostos à participação e à organização política das classes populares como a expansão dos direitos básicos do cidadão. Isso fortaleceu a criação de novos centros de poder e

possibilitou que algumas lutas dos movimentos populares se consolidassem na forma de leis. Dentre alguns direitos podem ser citados⁴⁹:

- a. Eleições diretas, em dois turnos, para a Presidência da República;
- b. Eleições diretas nas capitais dos estados, áreas de segurança e principais estâncias hidrominerais;
- c. Representação política para o Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;
- d. Direito de voto aos analfabetos;
- e. Liberdade de organização partidária, mesmo para os comunistas;
- f. Readmissão dos líderes sindicais, antes demitidos por “mau comportamento”; cancelamento do controle do Ministério do Trabalho sobre as eleições sindicais; e eliminação da proibição de associações inter-sindicais, o que legalizou as atividades das centrais sindicais que, até então, eram apenas toleradas.

O governo Sarney teve como principal problema de sua gestão o enfrentamento dos elevados índices de inflação, que deixou o país numa profunda estagnação econômica que durou uma década, conforme podemos observar na escalada inflacionária no quadro da seqüência:

Tabela X

Índice de Inflação no Brasil de 1985-1989

Período	Inflação – INPC
1985	239,06
1986	59,20
1987	394,60
1988	993,28
1989	1.863,56
Fonte: IPEADATA	

A inflação substituiu o desenvolvimento como questão política básica daquele período. Tudo isso constituiu um poderoso obstáculo para que na Nova República o processo de democratização política produzisse o seu equivalente material.

Assim, embora tenha havido expansão dos serviços públicos de bem estar social na década de 1980, os brasileiros mais pobres não aumentaram sua participação na renda nacional (Sallum, 2003: 52)

Para resolver a crise inflacionária, durante todo o governo Sarney foram implementados vários planos macroeconômicos: Plano Cruzado (1985), Plano Cruzado II (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), todos objetivando, sem sucesso, estabilizar a economia. Conseqüentemente, o governo Sarney foi marcado pela falta de credibilidade, pois a implementação de novos planos abalava a economia, mudava da noite para o dia as regras de reajuste e fixação de preços e de salários, e alterava os termos dos contratos financeiros em vigor.

Para Couto⁵⁰, o Governo Sarney aumentou o grau de desconfiança na capacidade governamental de gerir a economia devido às inúmeras tentativas de conter a inflação mediante choques econômicos. Cada novo plano econômico, mais do que proporcionar recursos ao poder Executivo desorganizava as relações econômicas e reforçava as expectativas negativas das instituições econômicas. A crise inflacionária dificultava a construção de novas instituições democráticas e de uma nova base no parlamento capaz de sustentar um novo projeto de Estado. Portanto, as elevadas expectativas que se formaram na população e nos próprios governantes tornaram os percalços ainda mais contundentes. A situação crítica acabou por influenciar de forma decisiva na elaboração e implementação da nova carta constitucional. Uma vez que, o governo também foi incapaz de montar uma base de sustentação estável que pudesse conduzir a sua elaboração, o que atomizou o debate político, pois todo o trabalho constituinte deveria ser extremamente negociado com os diversos grupos de interesse. Por outro lado, esta situação foi favorável para a sociedade civil e os movimentos populares, uma vez que, a desorganização impossibilitou que o governo centralizasse seus projetos e ignorasse as reivindicações das diversas entidades.

O final de década de 80 demonstrou que o primeiro governo civil do Brasil falhou na adoção de políticas para crises. O Governo Sarney chegou ao poder cheio de expectativas e terminou seu mandato com uma grande decepção, inclusive para sua

50 COUTO (1998)

base política. O fracasso e a incapacidade do Governo Sarney deixou todas as responsabilidades para o novo governo.

2.3 A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Esta seção irá apresentar o longo processo de Reforma do Estado ocorrido ao longo da década de 1990, nos três Presidentes da República da década: Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Para melhor compreensão dos processos políticos e as disputas entre os sujeitos, a seção foi dividida em duas partes. Na primeira parte será destacada a reforma liberal realizadas pelos Presidentes Collor e Itamar Franco, e na segunda parte, as reformas realizadas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

2.31 – A CONTRUÇÃO DO ESTADO NEOLIBERAL NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE 1990

O retorno do regime democrático foi apenas o início de um processo longo e complexo que não podia ser determinado somente por leis. A consolidação deste regime trouxe consigo novos integrantes para a cena política brasileira como partidos, sindicatos, movimentos sociais, associações de classe, empresários; os quais, ao se juntarem aos já tradicionais participantes da cena política, puderam formar novos grupos de interesse e/ ou atribuir novos enfoques para os grupos que já existiam.

Até a eleição para a Presidência da República de 1989, Collor de Melo era praticamente desconhecido. Entretanto ganhou a eleição e, como herança dos governos anteriores, seu objetivo primordial era controlar a inflação, medida tentada sem sucesso durante todo o governo Sarney. Por isso, logo nos primeiros dias de seu mandato implementou o Plano Collor I (1990), que teve medidas extremamente cruéis com a população, uma vez que seqüestrou as reservas líquidas de famílias e empresas. Sua popularidade logo baixou, dado que esta medida, como várias de seu governo, foi um fracasso.

Apesar dos insucessos nas formulações de políticas econômicas para estabilização das taxas de inflação, o governo de Collor de Mello conseguiu construir um cenário para as Reformas Econômicas liberais, pois abriu o país gradativamente ao capital estrangeiro, reduziu alíquotas de importação de diversos produtos e iniciou as privatizações das empresas estatais produtivas⁵¹. Segundo os gestores da época, a política de abertura econômica controlaria os índices de inflação mediante a concorrência. Entretanto, a abertura econômica provocou uma crise estrutural na indústria e na agricultura, que não estavam preparadas para a concorrência internacional. Para conter a crise no setor, o governo implementou câmaras setoriais por cadeia produtiva no intuito de aumentar a produtividade da indústria e capacitá-la a enfrentar a competição dos produtos importados. Como diversas políticas deste governo, essas câmaras, em sua maioria, não obtiveram êxito. Dois anos depois de iniciado o governo, Collor de Melo teve seu mandato cassado devido a escândalos de corrupção.

A Reforma de Estado foi continuada pelos sucessores de Collor de Melo. Primeiramente Itamar Franco, que teve como marco fundamental de seu mandato a gestação do Plano Real em 1994. Este plano macroeconômico ficou marcado como aquele que controlou os índices de inflação, conforme podemos observar no quadro abaixo em relação à inflação a década de 1990, antes e depois da implementação do Plano Real.

51 SINGER In SACHS, WILHEIM e PINHEIRO (2001: 116)

Tabela XI

Índice de Inflação no Brasil de 1990-2000

Período	Inflação – INPC
1990	1.585,18
1991	475,10
1992	1.149,06
1993	2.489,11
1994	929,32
1995	21,98
1996	9,12
1997	4,34
1998	2,49
1999	8,43
2000	5,27
Fonte: IPEADATA	

O controle da Inflação foi fundamental para a continuidade do programa de reforma, uma vez que recebeu apoio popular e foi a principal bandeira de campanha para a eleição e reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994 e 1998, respectivamente, todas ainda no 1º turno. Após a estabilização econômica, uma série de reformas liberais foi implementada, a fim de garantir a continuidade do novo programa político.

A continuidade do programa de reformas somente foi possível porque houve grande aceitação popular do governo, devido à estabilização da moeda, o que proporcionou ao governo a formação de uma base política. É interessante comparar a Reforma do Estado com a Assembléia Constituinte concluída em 1988. Na Assembléia Constituinte, os diversos grupos de uma sociedade civil, efervescente após anos de luta contra um regime repressivo e pouco responsivo, viam na elaboração da nova Carta a oportunidade de fazer valer seus interesses, transformando-os em direitos. O descrédito do governo junto à população possibilitou ainda o fortalecimento de tais lutas e impediram o governo de montar uma base que centralizasse a elaboração da carta.

O Plano Real trouxe estabilidade para a moeda e credibilidade junto a sua base de governo e a população. Este plano fez parte do programa de Reforma do Estado que teve como objetivo central, realizar o ajuste fiscal da economia para formalizar os acordos de pagamento de dívida externa, e tornar a economia do país segura para a movimentação do capital.

A estabilidade econômica deu força política ao poder executivo que consolidou uma base não tida pelos seus antecessores, para iniciar o processo de reformas, e ainda dispor do recurso das Medidas Provisórias, amplamente utilizadas durante os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Para Couto, uma conjuntura de fatores confluiu para o sucesso do plano e sua aceitação popular, as eleições casadas de 1994, seguida da adesão ao plano e aos seus princípios por parte de diversos setores do espectro político nacional, à exceção da oposição de esquerda. Assim sendo, Presidente, parlamentares e governadores eleitos naquele ano chegavam a seus postos com um discurso alinhado no que concerne às medidas econômicas que tivessem de ser tomadas e também à continuidade da estabilização. As reformas se enquadraram no mesmo padrão geral de gestão econômica, o qual gerava naquele momento uma grande aliança no interior da classe política, fosse ela formalizada — como no caso da coligação eleitoral que elegeu Fernando Henrique Cardoso -, fosse apenas tácita, permitindo a formação de coalizões de sustentação política, no Parlamento e fora dele, com forças que não estiveram presentes na coligação eleitoral vencedora⁵².

As mudanças iniciadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso deram-se primeiro no campo econômico. Segundo Baumann⁵³ a estabilização econômica somente seria garantida, segundo os autores do Plano Real, caso fossem realizadas reformas políticas. A reforma política foi programada a partir de uma agenda de reformas orientadas para atender as exigências do mercado, com base em quatro argumentos principais:

52 COUTO (1998)

53 BAUMANN in BAUMANN (2000: 13)

- a) a liberalização econômica reduz as ineficiências estáticas geradas pela má distribuição de renda e pelo desperdício de recursos;
- b) a liberalização econômica expande o processo de aprendizagem;
- c) as economias voltadas para o exterior conseguem enfrentar melhor os choques externos adversos;
- d) os sistemas econômicos baseados no mercado mostram-se menos inclinados a atividades com fins rentistas, geradoras de desperdícios.

A implementação das reformas liberais no cenário político brasileiro ocorreu em meio ao choque de interesses entre as forças políticas tradicionais e a nova burocracia que desejava se estabelecer no poder⁵⁴. Isto gerava incerteza e o descrédito das forças políticas junto aos diversos setores da sociedade civil, sobretudo pela experiência recente com os diversos projetos políticos e econômicos implementados sem sucesso ao longo das décadas de 80 e primeira metade da década de 90.

2.32 A Consolidação da Reforma do Estado Brasileiro no Governo de Fernando Henrique Cardoso

Os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram marcados por uma aceitação legítima, ainda que bem questionada pela oposição, sobretudo, no que tange as medidas de implementação e consolidação do projeto de Reforma Liberal do Estado. Apesar dos governos anteriores terem preparado as bases, as reformas

54 Durante e após todo o processo de reforma, convivem, e continuam a conviver a nova burocracia fruto das novas coalizões políticas simbolicamente representadas pelo PSDB e os policy makers formados nas universidades internacionais, como o renomado sociólogo FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, os economistas Paulo Renato de Souza, José Serra, Gustavo Franco, com a velha burocracia fundada na tradição patrimonialista, fruto das antigas coalizões políticas como Antonio Carlos Magalhães, Marco Maciel, políticos do PFL.

ocorreram em intensidade e quantidade ao longo desses dois mandatos. A justificativa dada para a realização das reformas foi a necessidade de modernização do Estado.

(...) o presidente Fernando Henrique Cardoso assegurou que o esforço do seu governo era no sentido do “fortalecimento do Estado”, para que sejam eficazes suas ações reguladoras no quadro de uma economia de mercado. (Costa, 2006: 173).

O grupo político que dava sustentação ao governo e que encaminhou o processo de reformas argumentava que a adesão ao liberalismo significou a escolha pela modernização econômica do Estado e a ruptura com o passado de desenvolvimentismo e patrimonialismo. Os conselhos das instituições multilaterais concretizaram-se pelas mãos de uma elite de tecnocratas: os *police-makers*, uma equipe formada por intelectuais bem sucedidos, que tiveram contatos com centros de pesquisa respeitados mundialmente⁵⁵. Os tecnocratas, na sua maioria, são intelectuais altamente preparados em universidades do exterior e alguns com passagem nos organismos multinacionais que estão na base das reformas educativas: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização Internacional do Comércio. A lista é encabeçada com aquele que seria o ministro da educação de FHC por oito anos, Paulo Renato de Souza, e completada, entre outros, por João Batista de Araújo, Cláudio de Moura Castro, Guiomar Namó de Melo e Maria Helena Guimarães de Castro⁵⁶.

Segundo Castro, a escalada das políticas liberalizantes no país foi acompanhada pelo crescimento da influência dos *police-makers* no poder⁵⁷. Por isso, não é possível dizer que as políticas liberais foram adotadas somente em decorrência das severas exigências proliferadas pelas instituições multilaterais. Os países periféricos desfrutaram de uma relativa autonomia, sendo legítimo sustentar que houve um consenso em torno da aplicação dos programas de ajuste. Para Benecke, foram importantes atores econômicos internos, que, juntamente com outras autoridades do governo, empresários e analistas da área econômica, tiveram uma visão ampliada da situação de crise, aproveitando-se do ambiente politicamente favorável, devido ao

55 CASTRO (2006: 2)

56 FRIGOTTO e CIAVATTA (2003: 107)

57 BENECKE e NASCIMENTO in BENECKE (2003: 27)

controle da inflação, e perceberam que a reforma não era somente uma escolha, mas sim uma tarefa que deveria ser realizada de forma imediata, uma vez que, quanto mais rapidamente fosse empreendido o processo, mais baixos seriam os custos envolvidos⁵⁸.

As reformas foram implementadas em dois momentos de acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: As reformas de 1º Geração tinham por objetivo construir as bases para a realização das reformas de 2º. As Reformas de 2º Geração compreendiam a reforma da seguridade social, a reforma administrativa do setor público e a reforma de política fiscal⁵⁹. Dentro deste contexto, a nova estrutura do Estado Brasileiro aprovada no Plano Diretor seria composta por diferentes setores:

- Núcleo Estratégico: corresponde ao setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento.
- Atividades Exclusivas: corresponde ao setor de serviços prestados exclusivamente pelo Estado. No qual é de responsabilidade do Estado regulamentar, fiscalizar e fomentar.
- Serviços não exclusivos: corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado.
- Produção de bens e serviços para o mercado: corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado⁶⁰.

A modernização do Estado realizada por esta reforma teve como eixo central o ajuste fiscal da economia. Nesta nova estrutura do Estado Brasileiro, apenas o setor estratégico e o setor das atividades exclusivas poderiam ser mantidos como estatal. O setor de serviços não exclusivo e o setor da produção deveriam em parte ou totalmente privatizados. Para evitar que o projeto reformista não tivesse êxito, o poder executivo buscou junto as instituições multilaterais como o FMI, recursos para “blindar” a economia contra possíveis choques e assegurar a continuidade do processo de reforma.

58 BAUMANN in BAUMANN (2000: 13)

59 Ídem (2000: 19)

60 COSTA (2006: 174)

Um dos primeiros setores a serem afetados foi o financeiro⁶¹, que quase quebrou, uma vez que o fim da inflação acabou com a principal forma de lucratividade dos bancos:

(...) o Banco Central agiu rapidamente de forma a impedir uma grave crise sistêmica no sistema financeiro. A reação se deu através de programas de crédito para ajuste das instituições financeiras em dificuldades (PROER), da criação de um Fundo de Garantia de Crédito, de maior aporte de capital externo no setor de intermediação financeira (principalmente desde meados de 1996), de incentivos a processos de fusões e aquisições e do maior poder de regulação e supervisão legalmente provisionado ao Banco Central. Do ponto de vista das instituições financeiras, passou-se a buscar uma compensação da queda das receitas inflacionárias na expansão das operações de crédito ao setor privado e na majoração das tarifas cobradas por serviços bancários. (Baumann in Baumann, 1999: 67).

A abertura comercial foi realizada para aumentar o fluxo de capitais, conseguido através da política de juros altos e da sobrevalorização cambial. Entretanto, as freqüentes crises econômicas globais do período ocorridas no México (1994/95)⁶², nos Tigres Asiáticos (1997)⁶³ e na Rússia (1998)⁶⁴ abriram caminho para ataques

61 A queda da inflação (de cerca de 40% ao mês, no período pré-plano real, para uma média de 3,6% [IGP-DI] ou 2,6% [IPC-R] ao mês, de julho de 1994 a maio de 1995), as transferências inflacionárias para os bancos comerciais (juros reais negativos pagos pelo excesso de depósitos à vista sobre encaixes totais) reduziram-se subitamente.

62 A crise de 1994-95 deveu-se à saída dos capitais especulativos, reduzindo de maneira rápida e drástica as reservas de dólares do país, o que provocou instabilidade em suas contas externas e acentuada desvalorização da moeda nacional (o peso). Um dos problemas mais graves da economia mexicana era o desequilíbrio em sua balança comercial. Em 1990 o país apresentou um déficit de 882 milhões de dólares, o qual, em 1993, subiu para 13,5 bilhões de dólares. Esse montante já tinha sido praticamente atingido nos nove primeiros meses de 1994, o que precipitou a crise. Para fechar seu balanço de pagamentos, o governo mexicano passou a recorrer a capitais especulativos por meio do aumento da taxa de juros de seus títulos públicos. O início das operações dos guerrilheiros do exército zapatista de libertação nacional (EZLN), em janeiro de 1994, somou a instabilidade política aos desequilíbrios econômicos pelos quais passava o país. Assim, criou-se um ambiente de profunda insegurança que acabou afugentando os investidores de curto prazo, os quais passaram a vender seus bônus do tesouro e a retirar o dinheiro do México, levando o país a uma grave crise, como se pode constatar pela leitura, a seguir, do texto da primeira à segunda crise mexicana. Nesses casos, em geral, os investidores trocam rentabilidade por segurança: passam a comprar bônus do tesouro dos estados unidos, que pagam baixas taxas de juros, mas que são um dos investimentos mais seguros do mundo.

63 A crise asiática ocorreu devido a questões políticas e econômicas. O crescimento expressivo destes países ocorreu devido à facilidade de captação de crédito e as taxas de juros relativamente baixas, o que resultava na explosão do investimento, entretanto a facilidade na atração de investimento tornava sua economia vulnerável aos ataques especulativos, que começaram a ocorrer quando houve a recuperação da economia americana em 1997, e incertezas políticas da região: problemas de sucessão em alguns governos, problemas de fronteiras em certos países e dúvidas quanto à consistência da política macroeconômica em quase todas as economias do sudeste asiático. A partir de 1998,

especulativos; obrigaram o Estado por meio do Banco Central a promover intervenções aumentando a taxas de juros e negociando as reservas internacionais, para evitar que as crises externas retirassem o capital estrangeiro do país.

Para Singer, a forma como foi realizada a abertura comercial foi uma “faca de dois gumes”, pois a alta na taxa de juros apesar de segurar capital no país, ainda que seja especulativo, dificulta o investimento interno, o que colocou o país numa grande recessão econômica.

A estabilização dos preços é obtida às custa de uma profunda crise industrial e agrícola. Com a queda forçada dos preços provocadas pela enxurrada de produtos, sobretudo asiáticos (...) Diversas empresas fecharam, milhões de trabalhadores perderam seus empregos. (Singer in Sachs, Wilhelm e Pinheiro, 2001: 117)

Diante deste cenário de crise estrutural no setor produtivo, o governo criou incentivos fiscais para deixar sob a responsabilidade dos poderes estaduais e municipais o próprio desenvolvimento econômico; tal medida até resultou na entrada de novas multinacionais no país, entretanto a disputa entre os estados e municípios pelas empresas e indústrias acabou por gerar uma intensa guerra fiscal, e, por conseguinte, a diminuição da arrecadação.

começaram a ocorrer movimentos especulativos contra as moedas locais, os que gerou queda no valor das ações, e retirada de capitais em busca de economias estáveis. Todos esses fatores estimularam os investidores (e também especuladores) que estavam aplicando no mercado financeiro a "fugirem" assim, rapidamente eles passaram a vender as ações que possuíam e a adquirir dólares para aplicar em economias mais seguras.

64 A partir do desmonte da estrutura socialista que existia na URSS, ocorrido em 1991, a Rússia passou a buscar sua inserção na economia capitalista, realizando privatizações, abrindo mercados e buscando adentrar redutos até então restritos, como o g-7 (grupo dos sete países mais ricos do mundo, atual g-8) e a otan (organização do tratado do atlântico norte). Em 1998, as dificuldades econômicas começaram a surgir e o governo já não conseguia fechar as contas públicas russas. Então, foi solicitada ajuda financeira do FMI, que impôs algumas regras para liberá-la: redução do déficit público, aumento da cobrança de impostos e corte nos gastos sociais. Tais medidas acabaram por provocar medo nos investidores, que retiraram o dinheiro aplicado na economia russa, gerando um efeito cascata: sem recursos financeiros para pagar as contas, Yeltsin decretou moratória (suspensão do pagamento de dívidas internas ou externas). As conseqüências diretas dessa medida foram à queda de várias bolsas de valores no mundo inteiro, a piora das condições de vida da população russa (que sofreu uma drástica redução no valor dos salários), o desemprego crescente, a deterioração dos serviços públicos básicos (como educação e saúde) e o aumento violento da criminalidade e da corrupção. Diante da crise, Boris Yeltsin chamou Vladimir Putin, um ex-dirigente comunista, para ocupar o cargo de primeiro ministro. Entre as medidas instituídas para tentar tirar a Rússia da crise, encontra-se a redução das importações e a ampliação dos incentivos à exportação, que foi auxiliada pela valorização do petróleo no mercado internacional.

A terceira e mais polêmica medida das reformas de 1º geração foi a reforma patrimonial, ou o PND (Programa Nacional de Desestatização). Esta medida via como necessária redução da máquina pública e modernização do Estado com ênfase na administração pública gerencial:

[...] pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. (Plano Diretor da Refoma do Aparelho do Estado. 1995: 19)

Os ideólogos do governo afirmavam que as privatizações possuíam quatro vantagens fiscais:

- 1) Receita da venda;
- 2) Redução do deficit público;
- 3) Eliminação da transferência de recursos do tesouro para o funcionamento das estatais;
- 4) Aumento na receita de impostos, pois as empresas privatizadas na iniciativa privada gerarão recursos a serem arrecados pelo governo.

Entretanto, segundo a avaliação de Cysne⁶⁵ a política de privatização do Governo Fernando Henrique Cardoso não contribuiu de forma significativa para a redução do déficit fiscal, numa escala de curto prazo os valores das dívidas continuaram elevados. Para Costa⁶⁶, a função da privatização foi reduzir o número de funcionários públicos, como se os mesmos fossem responsáveis pela crise fiscal do Estado.

Durante todo o governo Fernando Henrique Cardoso, a oposição questionou que a causa da reforma não seria o problema da crise fiscal, mas sim as recomendações emanadas pelo Consenso de Washigton para os países em

65 CYSNE in BAUMMANN (1999: 60)

66 COSTA (2006: 179)

desenvolvimento. Para Fiori⁶⁷, a crise do Estado é fruto da irracionalidade circular e expansiva do sistema econômico capitalista que acabou por gerar crise fiscal e instabilidade política e econômica. Portanto, não seria o problema da governabilidade que justifica as reformas liberais, mas sim o prejuízo financeiro das elites econômicas e a necessidade de repartirem seu prejuízo. A adesão aos princípios liberais significou abrir mão da soberania nacional em prol da entrada de capitais estrangeiros e do pagamento da dívida externa, devido à interferência ocorrida na política socioeconômica do país. Esta adesão não constituiu nenhuma ruptura, pois as relações de poder entre Estado e sociedade permaneceram as mesmas.

Para Przeworski⁶⁸, existe a necessidade da intervenção do Estado, mas atribui, entretanto, um papel diferente ao caráter interventor. Segundo ele, a necessidade da intervenção do Estado na economia depende, em grande medida, da eficácia dos mecanismos que obrigam os governos a prestarem contas de seus atos perante o público. Daí a necessidade de instituições políticas bem desenhadas para induzir os governos a se comprometerem acima de tudo com intervenções socialmente desejáveis. Por isso, uma reforma deve acima de tudo equipar melhor o papel do Estado na prestação de contas aos cidadãos⁶⁹.

Segundo Diniz⁷⁰, entretanto o que está em jogo não é a capacitação técnica da elite iluminada e sua opção política (*policy-makers*), mas sim a defesa da soberania e do fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. Cabe acrescentar, por outro lado, que reverter uma posição subordinada ou rejeitar a predominância da lógica das empresas transnacionais na estruturação das atividades econômicas de um país é um ato de natureza política, requerendo uma ação deliberada capaz de definir e executar uma nova estratégia nacional⁷¹.

Apesar das críticas, a força da base aliada do governo auxiliou o poder executivo no encaminhamento ainda no 1º mandato de Fernando Henrique Cardoso das Reformas de 2º Geração. Estas reformas consistiam em consolidar as reformas liberais,

67 FIORI (1996: 158)

68 PRZEWORSKI (1995: 15)

69 Idem (1996: 01).

70 DINIZ (2001: 14)

71 DINIZ in GERSCHMAN e WERNECK VIANNA (1997: 119)

modificando a relação entre Estado e Sociedade no sistema de administração pública do Estado, no setor previdenciário e na gestão dos recursos sociais.

A Reforma administrativa seguia a linha da racionalização e da desestatização, investindo em duas mudanças: revisão das regras de estabilidade do servidor, controle dos gastos, e equilíbrio das contas públicas. Durante o período também foi criado o PDV (Programa de Demissão Voluntária), cuja finalidade foi encorajar os servidores a abandonarem o serviço público, oferecendo-lhes um bônus financeiro. O objetivo da reforma administrativa era sanear as despesas, acabar com privilégios e elevar a qualidade do serviço. Para conseguir tal meta, o poder executivo encaminhou ao poder legislativo mudanças no regime jurídico único do servidor público, na criação de estratégias de demissão de funcionários públicos, e na contratação de empresas terceirizadas para a execução de tarefas públicas.

A principal medida para controle de gastos e equilíbrio das contas públicas foi a Lei de Responsabilidade Fiscal⁷², levando os governos subnacionais a perseguirem metas para a geração de superávits primários, proibindo a realização de despesas não vinculadas à contrapartida de receitas tributárias, e cortes de semelhante magnitude em outros itens do orçamento. A lei inovou ao proibir gastos de final de mandato, restringindo o comportamento de usufruto imediato dos benefícios das opções alocativas com a transferência dos custos correspondentes para os sucessores no poder.

A transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e para o setor privado, assim como a privatização das empresas estatais é apontada como fundamentais para a redução do 'tamanho' do Estado e como alternativa ao seu

72 A lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, intitulada lei de responsabilidade fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda tem, dentre suas competências, as atribuições de normatizar o processo de registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades da administração pública federal, consolidar os balanços da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios e, ainda, promover a integração com as demais esferas de governo em assuntos de administração financeira e contábil, conforme o art. 51 da IRF e o art. 18 da lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. A IRF cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

déficit fiscal que seria decorrente da ineficiência dos gastos governamentais.

A Reforma Previdenciária certamente a mais polêmica do mandato de Fernando Henrique Cardoso, pois envolvia conquistas históricas de trabalhadores frutos de direitos adquiridos. Todavia, era apontada pelos gestores públicos como um dos grandes vilões do déficit público, pois consumia vultosos valores muito inferiores aos arrecadados, e que tornavam impossível o ajuste.

Para o governo, a reforma previdenciária deveria começar se adequando à extensão da expectativa de vida do brasileiro, que vive já em média mais de 60 anos, mas que podia se aposentar com 40 anos. Neste contexto, esta reforma tinha por objetivo reduzir os gastos, gerar superavit primário, e manter o equilíbrio orçamentário para dar credibilidade externa ao país e saldar os juros da dívida pública.

Após intensas negociações, em 1998, foi aprovada no Congresso Nacional, uma reforma previdenciária que previa a liberação da iniciativa privada para atuar no setor, novos limites para a concessão de aposentadoria, extinção da aposentadoria por tempo de serviço e de várias aposentadorias especiais⁷³, e idade mínima para aposentadoria.

A educação e a saúde considerados setores essenciais para qualquer governo, e que são apresentados como prioridades em todas as campanhas políticas foram alocados no setor social, e postos em segundo plano diferentemente dos preceitos constitucionais. A educação e a saúde passaram a serem sustentadas, principalmente por fundos criados pelo governo que repassariam os recursos diretamente para estados e municípios, segundo critérios de eficiência e produtividade. A distribuição de recursos públicos para a área social passou a ser organizada a partir dos paradigmas que orientavam as ações governamentais. A principal ação foi a criação de uma centralidade na arrecadação e distribuição de recursos a nível federal. Neste contexto, os programas sociais são reformulados. Dentre as medidas merecem destaque a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) para a educação, a re-estrututuração do SUS⁷⁴ para à saúde.

73 CYSNE in BAUMMAN (1999: 72)

74 O sistema único de saúde foi criado pela Constituição de 1988 para integrar todos os programas de saúde, sendo que a partir de 1996 foi redefinida sua fonte de financiamento, por meio do CPMF, e seu campo de prioridade de ação. (ver mais em www.saude.gov.br) ou Draibe in Baumman (1999).

A modernização do Estado teve graves custos sociais, pois a abertura econômica agravou os índices de pobreza e de miséria na sociedade. As reformas foram realizadas considerando-se a questão fiscal e quase que ignoraram a importância social e a necessidade de proteção aos trabalhadores,

A política econômica agrava o quadro social e enfraquece os mecanismos de distribuição de renda quando edita medidas que criam o desemprego e favorecem a desregulamentação do mercado de trabalho. A recessão é o principal mecanismo para desregulamentar o mercado de trabalho, pois com medo do desemprego, o trabalhador não reclama por seus direitos. (Costa, 2006: 169)

A implementação das reformas liberais foram realizadas a partir do arranjo dos policy-makers do governo e de seus aparelhos de poder. Por isso, não houve interesse do poder executivo em implementar projetos de reforma da participação política, muito pelo contrário as principais medidas políticas foram implementadas por meio de medidas provisórias ou acordos excusos entre o poder executivo e o legislativo.

É importante salientar também que uma das consequências imediatas da implementação das políticas de reformas foi o colapso nos níveis de desemprego nas diversas regiões do país⁷⁵, sobretudo no setor industrial, o que literalmente jogou os trabalhadores na informalidade, e reduziu a arrecadação previdenciária.

A principal consequência no campo social da Reforma do Estado é o desemprego. O Plano Real agravou as condições de desemprego ao manter uma apreciação cambial e juros altos, desfavorecendo a retomada do crescimento econômico. (Nery, Camargo e Reis, 2006: 220)

Segundo estudo do IPEA, as mudanças estruturais resultaram em efeitos importantes sobre o ritmo e a estrutura do crescimento da economia, afetando, significativamente, o desempenho do mercado de trabalho. Inicialmente, a queda no emprego industrial foi compensada pelo aumento do emprego nos serviços e no comércio. Entretanto, a partir de 1997 esse fenômeno não foi mais observado, de forma que a taxa de desemprego passou a aumentar.

75 NERY, CAMARGO e REIS (2000: 18)

O desemprego vai afetar a todos os estratos da sociedade, no entanto a base é a que sofre mais. Sem emprego ocorre o aumento da miséria social, o aumento de trabalhos precarizados fora do mercado de trabalho formal, diminuição da arrecadação previdenciária (Neri, Camargo e Reis, 2000: 4).

Portanto, o custo da modernização do Estado foi o agravamento da miséria devido aos elevados índices de desemprego, que o poder executivo preferiu arcar, aumentando a distribuição de bolsas de programas de solução paliativa do que modificar o processo de reforma, conforme atesta Draibe:

As prioridades das políticas sociais federais revelam-se através do comportamento do gasto de alguns programas. Assim, no período de 1995-96, além da área previdenciária, cresceram significativamente os gastos com qualificação profissional (60%), com saneamento básico (45%), ensino fundamental (26%), saúde (20%) e seguro-desemprego (15%). Entre 1996-97, os benefícios monetários a idosos e inválidos cresceram cerca de 300% (Draibe in Baumman, 1999: 108)

A continuidade dos elevados índices de desemprego poderia levar ao colapso da economia, devido à constante necessidade de se aumentar os programas de transferência de renda, para evitar que, o moinho satânico da Reforma do Estado pulverizasse ainda mais o modo de vida de diversos trabalhadores no Brasil, que caminhava para um colapso social e econômico, ou mesmo que a economia de mercado fosse "disciplinada" pelas instituições sociais que estavam se organizando. O poder executivo justificou os índices de desemprego como sendo causados pelos baixos índices de aproveitamento escolar e pela, sobretudo baixa qualificação do estudante brasileiro e, por conseguinte do trabalhador.

A Reforma do Estado justificou este nome porque efetivamente ocorreu uma reforma nas relações de gestão e organização do poder estatal. Este processo político ocorrido ao longo desta década demonstrou o deslocamento das relações de poder, no qual um novo segmento passa a integrar a elite do poder no país. Os tecnocratas, ou seja, especialistas em políticas formadas nas escolas e universidades norte-americanas e européias com orientação ideológica liberal. Estes profissionais passaram a serem os referências para gestão das relações políticas internas e a adequação da política brasileira aos ditames internacionais.

A chegada dos tecnocratas e a implementação de suas concepções políticas na gestão do Estado pouco modificaram as relações entre o Estado e sociedade civil, uma vez que não houve criação de novos canais de participação política para além dos fóruns eleitorais. O clientelismo político típico das relações políticas brasileiras permaneceu para que o poder executivo tivesse seus projetos aprovados nas casas legislativas. A racionalidade tecnocrática passou a guiar toda a gestão das políticas públicas e econômicas do Estado como se fosse uma empresa global. Neste contexto, a implementação de uma série de reformas ocorreu independente de se levarem em conta as necessidades das camadas populares: reformas administrativas, da previdência, da saúde, privatização de empresas estatais, abertura do mercado interno para a circulação livre de mercadorias. As políticas públicas passaram a serem orientadas segundo as regras do mercado global. O racionalismo tecnocrático tem uma grande preocupação com a geração de dados que comprovem a eficácia de seu programa de gestão pública, todavia há uma grande insensibilidade para as necessidades sociais, e uma das principais consequências ocorridas neste período foram os largos índices de desemprego entre todas as camadas da população, o que levou a ampliação dos índices de miséria social e a necessidade da criação de programas de transferência de renda para a população sem inserção no mercado de trabalho.

Esta concepção tecnocrata orienta o processo de reforma educacional, conforme iremos ver no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

A REFORMA EDUCACIONAL DOS ANOS 90

Neste capítulo será analisado o processo de Reforma Educacional ocorrido ao longo dos anos 90, no Brasil. O período histórico analisado compreende os mandatos dos presidentes Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, ou seja, de 1990 a 2002. Neste capítulo é dado um destaque especial para a política educacional do Presidente Fernando Henrique Cardoso que inovou em relação aos períodos anteriores, ao ampliar as oportunidades educacionais, aumentando o contingente da população que passou a freqüentar a escola.

O argumento do capítulo busca sustentar que as políticas educacionais foram reformadas com o objetivo de adequá-las à política de contenção de gastos públicos implementada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado e de difundir no imaginário popular o sucesso da política governamental, mantendo o mesmo status quo da estratificação educacional herdada dos períodos anteriores. Apesar da descentralização ter sido defendida pelo governo, no campo da política educacional não houve a criação de canais de participação política, apenas distribuição de responsabilidades entre os próprios atores públicos, e redução de responsabilidades do Estado, ficando restrita ao campo da execução.

O capítulo tem a seguinte estrutura: Na primeira parte serão apresentados os debates que buscavam justificar a necessidade de uma nova reforma educacional. Na segunda parte, as políticas de Estado para a educação dos governos Fernando Collor e Itamar Franco. E na terceira parte, a política educacional do governo de Fernando Henrique Cardoso e os eixos que fundamentaram sua reforma educacional.

3.1 FUNDAMENTOS DA REFORMA EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 1990

Nesta seção serão apresentados os fundamentos que orientaram as reformas educacionais nos anos de 1990, no Brasil. Em 1990, a implementação das primeiras políticas de expansão da educação escolar no Brasil completa 60 anos. Os resultados

obtidos não foram expressivos. Nas tabelas da seqüência do texto, podemos ver alguns destes resultados:

Tabela XII

Evolução da matrícula por grau de ensino 1970 – 1991 (em mil)

	Pré-escola	Fundamental	Médio	Superior
1970	374	15.895	1.119	425
1980	1.335	22.598	2.819	1.377
1991	5.284	29.204	3.770	1.565

Fontes: MEC/ Desenvolvimento da Educação no Brasil/ Estatísticas Históricas do Brasil/volume 3 - Rio de Janeiro: IBGE, 1987; / Anuário Estatístico do Brasil/IBGE - Rio de Janeiro, volume 56, 1996; / Contagem da População 1996/ Rio de Janeiro: IBGE, 1997,volume 1

Tabela XIII

Evolução da distribuição da população por nível de educação no Brasil 1970-1991(%)

	Analfabetos	EF 1º segmento	EF 2º segmento	Médio	Superior
1970	42	40	12	2	2
1980	33	41	14	4	5
1991	22	38	19	7	8

Fontes: MEC/ Desenvolvimento da Educação no Brasil/ Estatísticas Históricas do Brasil/volume 3 - Rio de Janeiro: IBGE, 1987; / Anuário Estatístico do Brasil/IBGE - Rio de Janeiro, volume 56, 1996; / Contagem da População 1996/ Rio de Janeiro:IBGE, 1997,volume 1

Os dados apresentados demonstram avanço gradativo da cobertura do ensino em todos os níveis, sobretudo entre 1970 e 1991. Entretanto, ainda no início dos anos 90, limiar da entrada do país na economia globalizada, temos 22% da população brasileira analfabeta, e 38% somente com 1º segmento do ensino fundamental ou a

antiga 4ª série completa, ou seja, praticamente 60% da população brasileira é muito desqualificada.

A evasão escolar também é muito elevada: em 1980, das 22 milhões de matrículas no ensino fundamental, somente pouco mais de três milhões de estudantes conseguiram chegar ao ensino médio em 1991.

A evolução da educação escolar brasileira pode ser representada como um funil ou pirâmide, pois conforme vai aumentando o nível de ensino diminui a parcela da população que é atendida pelo sistema formal de educação. Podemos concluir que, as políticas de expansão da educação escolar têm se mantido em atraso em relação ao desenvolvimento político e econômico.

É sobre este resultado que se instaura o debate na década de 1980, que vai culminar com a reforma na política educacional da década de 1990.

Para Romanelli (2008), a educação escolar pode ser um fator de mudança social, promovendo desenvolvimento político e econômico quando seu sistema se orienta pelas necessidades reais de desenvolvimento com revisão constante das defasagens, buscando criar e orientar demandas sociais. Isto não ocorreu no Brasil, pois as políticas de desenvolvimento econômico foram mantidas mediante empréstimos externos e importação de tecnologia, o que tem contribuído para manter a tradição imperial sobre a educação brasileira que confere status social de “doutor” e/ ou “senhor” a pequena parcela da população que consegue avançar nos estudos dentro do país. Assim sendo, a política educacional foi orientada pela pressão exercida pelas forças políticas que governam e que se beneficiam da baixa cobertura da educação escolar, sem a preocupação com o desenvolvimento científico e econômico do país⁷⁶.

Para Frigotto, a educação é um campo social de disputa hegemônica, devido ao seu poder potencial de conservação e transformação das relações de poder. A disputa tem ocorrido na organização dos processos e dos conteúdos educativos na escola, e mais amplamente nas diferentes esferas da vida social. Na medida que o sistema econômico capitalista se consolidou, os sistemas de educação foram estruturados e universalizados de forma dualista e estratificada: A escola formativa para os filhos das classes dirigentes e escola adestradora para os filhos dos trabalhadores.

76 ROMANELLI (2008: 70).

Na perspectiva da classe dominante, a educação dos diferentes grupos sociais de trabalhadores deve ter por fim habilitá-los técnica e ideologicamente para o trabalho. Dentro da sociedade capitalista, a educação tem como sujeito definido as necessidades de acumulação do capital. Neste contexto, o negligenciamento histórico da educação para as classes populares e os pífios resultados apontados ao longo das décadas é fruto da falta de uma função definida para a educação no campo econômico no Brasil. Entretanto, a educação pode ser um elemento crucial para a emancipação da classe trabalhadora, pois pode estabelecer práticas sociais comprometidas com a dignidade e a vida humana. No caso brasileiro, a educação pode romper com a histórica dependência científica, tecnológica e cultural, auxiliando na construção de uma nação autônoma, soberana e solidária na relação consigo mesma e com outras nações. A educação escolar pública de qualidade, neste contexto, deve ser um direito inalienável do povo. No qual, o sujeito do processo da educação deve ser o humano, e a qualificação não seja subordinada às leis do mercado, mas sim no aprendizado da solidariedade, da democracia e ao desenvolvimento humanístico que garanta a todos os cidadãos a satisfação da necessidade de um contínuo aprendizado.

As disputas hegemônicas no campo da educação, portanto são determinantes na construção do desenvolvimento social de uma nação soberana, podendo contribuir para a uma formação integral humanística e científica de sujeitos autônomos, críticos, criativos e protagonistas da cidadania ativa, como pode também contribuir para manter status quo da sociedade, como tem sido realizado historicamente no Brasil⁷⁷.

Para Barros, Henriques e Mendonça (2002), os baixos resultados apresentados até o início da década de 1990 demonstram que o atraso educacional do Brasil ocorreu porque tradicionalmente os gestores do Estado deram pouca atenção à educação, por entenderem que os recursos gastos em educação somente gerariam benefícios privados, e também porque não viam papel relevante para a educação na política e na economia brasileira. Durante algumas décadas, acreditava-se que os impactos do investimento em educação somente melhorariam às condições de vida daqueles que se educam (efeitos privados da educação), e ao bem-estar daqueles que os rodeiam.

⁷⁷ FRIGOTTO IN FAVERO e SEMERARO (2002), FRIGOTTO (2003), FRIGOTTO e CIAVATTA (2003).

Todavia as recentes teorias da economia da educação passaram associar educação e produtividade da economia. E o atraso educacional do Brasil foi apontado como um dos motivos para a baixa produtividade do trabalho, a estagnação econômica, e o aumento da pobreza.

A comparação realizada entre o crescimento da economia sul-coreana e brasileira e os investimentos em educação demonstrou que tais investimentos tendem a elevar os salários via aumentos de produtividade, a aumentar a expectativa de vida com a eficiência com que os recursos familiares existentes são utilizados, e a reduzir o tamanho da família, com o declínio no número de filhos e aumento na qualidade de vida destes reduzindo, portanto, o grau de pobreza futuro. Por isso, é mister realizar a expansão educacional para fomentar o crescimento econômico e reduzir a desigualdade e a pobreza. O nível educacional da população adulta de um país é o resultado de décadas de investimento em educação. As conseqüências deste atraso educacional revelam que ele não apenas tem um importante impacto sobre o desempenho econômico do Brasil levando a taxas de crescimento entre 15 e 30% inferiores ao esperado. É importante salientar que os impactos do atraso educacional sobre o crescimento populacional, a mortalidade, e o desempenho educacional futuro são pelo menos tão importantes quanto seu impacto sobre o crescimento econômico. De fato, a eliminação do atraso educacional reduziria o crescimento populacional em 15% e a mortalidade em 20%; o desempenho educacional futuro seria melhorado em cerca de 20%. O fato de o impacto direto da educação sobre importantes variáveis não-econômicas ser tão ou mais importante que o seu impacto sobre as variáveis econômicas revela que investimentos em educação têm importantes externalidades sociais que tornam o subinvestimento em educação ainda mais penoso para o desenvolvimento humano de uma sociedade.⁷⁸

O cenário da política educacional somente começou a se modificar no final da década de 1980 e durante a década de 1990, pois a reforma constituinte de 1988 aglutinou entidades civis e movimentos sociais ligadas ao campo da educação, que realizaram diversos fóruns e encontros educacionais com o objetivo de reformar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação implementada em 1971 e a política educacional em

78 BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA (2002), BARROS e MENDONÇA (1997)

vigência. A pressão social exercida pelos movimentos sociais ligados ao campo educacional (Associação Brasileira de Educação, Pioneiros, movimentos em defesa da escola pública, associações de classe, sindicatos, lideranças acadêmicas, como Paulo Freire, dentre outros) exigia que o poder público realizasse reformas na política educacional para que toda a população tivesse atendimento escolar básico tanto em quantidade como em qualidade. Por outro lado, o fim da Guerra Fria e o processo de globalização trouxeram mudanças nos rumos da economia mundial, e, por conseguinte nas economias nacionais. Com a Globalização, ocorreu o fortalecimento do EUA e do sistema econômico capitalista, que através do Consenso de Washington exigiu que os Estado devedores adotassem um programa de reformas econômicas que tornasse sua economia segura para a movimentação de capital transnacional, e o como parte do programa de Reforma do Estado foram incluídas as mudanças na política educacional.

Las reformas educativas constityen la expression de estrategias explicitas para alterar el grado o el tipo de intervención mediadora del Estado en las relaciones de la escolarización com la vida externa a las aulas, en la cultura, en la economia y en los procesos de individuación de los sujetos (Gimeno Sacristán apud Palma Filho, 2005: 23)

Portanto, a reforma educacional foi defendida, no Consenso de Washington, não somente para atender as reivindicações da universalização da educação escolar e da democratização das oportunidades educacionais, mas também, para adequar a educação ao cenário de mudanças das relações sociais, culturais e econômicas da nova conjuntura.

Na seqüência do capítulo, mostro de que forma ocorreu o choque das forças políticas que determinaram o rumo das mudanças na política educacional, o processo de reforma na educação e resultados educacionais de todo este movimento histórico que marcou a década de 1990 e início dos anos 2000.

3.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL DOS GOVERNOS COLLOR E ITAMAR FRANCO

A reforma constituinte de 1988 promoveu mudanças na política educacional no que tange a vinculação de recursos e divisão das responsabilidades pela educação escolar. A nova Constituição Federal estabeleceu que 25% da receita federal deverá ser aplicada integralmente na educação, com o governo federal responsável prioritariamente pelo ensino superior; os governos estaduais responsáveis prioritariamente pelo ensino médio; e, os municípios prioritariamente responsáveis pela educação infantil e do ensino fundamental. Apesar da divisão das responsabilidades educacionais, a distribuição dos recursos ainda ficou centralizada no governo federal. O setor privado de ensino não somente continuou existindo, como também recebendo recursos do poder público, mediante as políticas de convênios. Esta nova divisão de responsabilidades educacionais somente seria sentida nos governos iniciados ao longo da década de 1990.

A primeira metade da década de 1990 sentia ainda os reflexos da recessão econômica dos anos 80. A recessão que atingiu a economia brasileira levou os filhos da classe média à escola pública, o que criou um aumento de demanda para o qual as escolas públicas não estavam preparadas⁷⁹. Neste contexto, a crise da educação pública passou a ser percebida, pois não afetava mais somente aos pobres, deixando de ser tratada como uma questão humanitária e moral, para ser objeto de denuncia no parlamento e nos órgãos de imprensa.

Em 1990, ao assumir a Presidência da República, Collor de Melo clamava que o Estado fôra negligente historicamente em suas responsabilidades com a educação pública, e que em seu mandato tal situação seria profundamente alterada. Para que a educação fosse também um dos instrumentos para o crescimento econômico do país.

Em seu diagnóstico, o ensino fundamental aparece como área problemática, devido às baixas taxas de conclusão e as altas taxas de repetência e evasão. Como alternativa de solução para o equacionamento desses problemas aponta-se uma série de medidas: expansão da rede escolar; adequação curricular; fomento aos programas de apoio aos educandos, para evitar a evasão escolar; articular serviços educacionais

79 LIMA (2006: 04)

com as atividades produtivas, adaptando os conteúdos curriculares com os períodos letivos e as necessidades locais, para que desta forma a educação possa também ser parte das políticas compensatórias e, que possa combater as desigualdades regionais brasileiras⁸⁰.

Os projetos e programas educacionais, como as outras realizações do governo, foram extremamente divulgados pela mídia. Estes programas se propunham a realizar tarefas complexas em curto espaço de tempo: acabar com o analfabetismo, colocar todas as crianças na escola em tempo integral, criar escolas públicas pelo país inteiro para acabar com a defasagem de vagas na escola pública. O governo Collor também defendia a democratização da gestão escolar, para que houvesse mais segmentos da sociedade participando politicamente e a gestão fosse mais transparente.

Uma das ações deste período foi o programa “Minha Gente” que se propunha a criar cinco mil CIACs (Centros Integrados de Atendimento à Criança, colégios no qual as crianças estudariam em período integral) e que intencionava pôr fim ao déficit educacional. O projeto dos CIACs tinha como inspiração os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), popularmente conhecidos como Brizolão, pois foram criados na gestão do governo Leonel Brizola, no Rio de Janeiro. A idéia era que a escola publica pudesse ser uma instituição que retificasse as distorções na distribuição da renda e riqueza do país. Nos CIACs, as crianças estudariam em horário integral e não entrariam de forma precoce no mercado de trabalho, estariam protegidas das más condições de saúde, alimentação e nutrição, e teriam acesso aos modernos recursos didático-pedagógicos, não ficando, portanto defasadas em termos de desempenho e aprendizagem, quando não abandonavam precocemente os bancos escolares.

Apesar do inquestionável mérito da proposta, havia muitos questionamentos sobre os altos custos do projeto e o abandono do todo o restante da rede de ensino já existente, que abrigava a maioria do público escolar

Para Palma Filho os CIACs

(...) eram grandes vitrines políticas, pois a custa de muita propaganda nos meios de comunicação, convenciam a população de que eram a solução na direção da melhor qualidade da

80 CASTRO e MENEZES (2003: 08)

educação pública. Desse modo acabavam respaldados pela opinião pública. (Palma Filho, 2005: 54)

Na prática os CIACs eram prédios sem qualquer proposta pedagógica inovadora que justificasse o investimento e as propagandas. De fato, as ações realizadas pelo Estado para o setor educacional se concentravam em práticas já utilizadas em governo anteriores: a expansão quantitativa do ensino mediante abertura de vagas e a construção de prédios.

O projeto do CIACs fracassou como também sua política educacional e quase tudo neste governo de muito discurso de impacto midiático e poucas ações. Em 1992, escândalos de corrupção, incapacidade para resolver a instabilidade econômica, e ausência de base aliada política forte nas casas legislativas provocaram o impeachment do Presidente Collor.

Com o impeachment de Collor, assumiu a Presidência o vice-presidente Itamar Franco. Sua principal missão era impor estabilidade política e econômica no país. Diante da instabilidade econômica, as ações no campo educacional se limitaram a montar programas com intenções genéricas e consensuais, sem metas precisas. As propostas para o setor educacional foram, em grande medida, resultantes da participação brasileira no debate internacional sobre educação, objetivada na participação de delegação representando o país na Conferência de Jomtien⁸¹, na Tailândia.

Entre as principais medidas preconizadas para o setor educacional, destacam-se a necessidade de aprofundar os mecanismos que permitissem uma gestão mais

81 Nome genérico dado à conferência realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990, denominada Conferência Mundial sobre Educação para Todos, cujo objetivo era estabelecer compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna, condição insubstituível para o advento de uma sociedade mais humana e mais justa. Participaram das discussões a UNESCO e a UNICEF, com apoio do Banco Mundial e de várias outras organizações intergovernamentais, regionais e organizações não-governamentais (ONGs). A Conferência resultou na elaboração na Declaração Mundial sobre Educação Para Todos. Esse documento inclui definições e novas abordagens sobre as necessidades básicas de aprendizagem, as metas a serem atingidas relativamente à educação básica e os compromissos dos Governos e outras entidades participantes. Dessa forma, em seqüência à Conferência Mundial, os países foram incentivados a elaborar Planos Decenais de Educação Para Todos, em que as diretrizes e metas do Plano de Ação da Conferência fossem contempladas. Em decorrência de compromisso assumido na Conferência de Jomtien, foi elaborado no Brasil o Plano Decenal de Educação para Todos, cuja meta principal era assegurar, em dez anos (1993 a 2003), às crianças, jovens e adultos, os conteúdos mínimos em matéria de aprendizagem que respondam às necessidades elementares da vida contemporânea (universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo).

descentralizada, compartilhada e cooperativa tanto entre os níveis de governo, quanto entre estes e a sociedade civil para que ocorresse a melhora dos serviços educacionais prestados a população.

Durante a primeira metade dos anos de 1990, as entidades civis representativas dos movimentos sociais ligados à educação elaboraram projeto de lei para reforma da educação escolar no país que chegou a ser posto em votação na Câmara dos Deputados. No entanto, a base aliada do governo Itamar Franco impediu o prosseguimento do debate, empurrando não somente as reformas educacionais, como também todas as outras reformas para o próximo governo⁸².

Na avaliação de Castro e Menezes (2003), não ocorreram questões marcantes na gestão do governo de Itamar no campo educacional em função de seu exíguo mandato, todavia houve o primeiro impulso efetivo no intuito de institucionalizar mecanismos que contemplassem a descentralização das políticas públicas.

A experiência pioneira foi a descentralização da merenda escolar. Posteriormente, foram contemplados os programas do livro didático e do material escolar. Ainda no terreno dos programas complementares, cabe destacar a importante iniciativa de criação do Programa Nacional do Transporte do Escolar (PNTE), o qual veio preencher uma lacuna em torno do problema do acesso e da permanência dos alunos carentes residentes em zonas rurais na escola⁸³.

Outra ação foi a mudança de nome dos CIACs para CAICs (Centros de Atenção Integral à Criança); e, a elaboração do Plano Decenal de Educação (1993-2003), fruto da participação brasileira na Conferencia de Jomtien, em parceria com as instituições multilaterais que irão nortear as reformas econômicas UNESCO, BIRD/ Banco Mundial.

A ausência de políticas públicas consistentes durante estes quatro anos de Collor e Itamar e a continuidade da recessão econômica ao longo da primeira metade dos anos 90 conduziram a um aprofundamento da crise na educação pública, o que também colocou na defensiva os movimentos de defesa da educação pública e gratuita, e ajudou a justificar a necessidade das reformas na educação pública, tema este que será apresentado e analisado na próxima seção.

82 PERONI (2003: 79)

83 CASTRO e MENEZES (2003: 18)

3.2 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO PERÍODO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Esta seção do capítulo buscará descrever todo o processo de implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o debate sobre a qualidade do ensino subjacente, por isso ela é subdividida em três partes: a primeira dedica-se ao debate político que marcou o processo de implementação da política educacional; a segunda parte analisará as estratégias do governo para a promoção de sua política educacional e os resultados obtidos dentro dos critérios determinados pelos gestores do Estado; e na terceira parte, o debate de idéias sobre a qualidade do ensino e os resultados da expansão educacional.

3.21 FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (...) mudou a correlação de forças no Congresso. O governo passou a editar medidas provisórias para implementar sua política educacional, o que é um indicador de que ele não apoiava o projeto de LDB da Câmara (Peroni, 2003: 85).

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso utilizou-se de sua ampla popularidade conquistada devido às políticas de ajuste macroeconômico que estabilizaram os índices de inflação para montar uma base aliada ampla no Congresso Nacional e no Senado. A base do governo Fernando Henrique Cardoso fez a lei já aprovada na Câmara dos Deputados, e já em trâmite avançada no Senado, não ir à votação para que o governo, por meio de sua base realizasse as devidas alterações, uma vez que, o projeto deveria estar de acordo com as diretrizes do plano diretor da Reforma do Estado.

O projeto elaborado pelas entidades civis que foi elaborado nos diversos fóruns de educação ocorridos após a promulgação da Constituição de 1988, e que tramitava no Congresso Nacional na primeira metade dos anos de 1990 foi ignorado. Neste projeto de lei, se propunha a criação do Conselho Nacional de Educação e do Fórum

Nacional de Educação que deveriam ser fóruns deliberativos compostos de forma democrática por estados, municípios e entidades representativas do meio educacional, para regimentar a política educacional brasileira.

Para impedir o prosseguimento deste projeto na câmara, o governo sancionou a MP nº 661 de 18 de outubro de 1994, que criou o novo conselho nacional de educação cuja responsabilidade seria re-estruturar a política educacional do país. Em março de 1995, o novo Conselho Nacional de Educação⁸⁴ foi instituído pela lei 9.131/1995. O conselho era composto por tecnocratas, que auxiliaram o governo em todo o processo de Reforma do Estado.

O Conselho Nacional de Educação passou a ser um órgão deliberativo e de supervisão, e o Fórum Nacional de Educação nem fazia parte mais da política nacional de educação. Com ampla maioria nas casas legislativas, o projeto de lei 9394/1996 foi votado, sancionado e promulgado sem vetos; e em dezembro de 1996 se tornou a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, símbolo da nova política educacional.

Os primeiros diagnósticos do governo identificam que a política educacional é ineficiente e improdutiva devido à má gestão dos recursos financeiros e a elevada taxa de repetência. Pois, a repetência tende, também, a elevar a probabilidade de repetência, o que leva a estigmatização dos repetentes e acaba por gerar a evasão dos alunos com pior desempenho, e, por conseguinte o desperdício do dinheiro público⁸⁵.

Na avaliação do governo, o caminho para oferecer um programa de educação escolar de qualidade e eficiente depende da reformulação na política de gestão da educação pública.

84 A primeira tentativa de criar um conselho nacional da Educação ocorreu ainda no século XIX, em 1846, a Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública. Em 1911, a Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública. Todavia, a idéia de um Conselho Superior somente seria objetivada em 1911 (Decreto nº 8.659, de 05/04/1911) com a criação do Conselho Superior de Ensino. A ele seguiram-se o Conselho Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782-A, de 13/01/1925), o Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11/04/1931), o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), os Conselhos Municipais de Educação (Lei nº 5692, de 11/08/1971) e, novamente, Conselho Nacional de Educação (MP nº 661, de 18/10/94, convertida na Lei nº 9.131/95). O Conselho Nacional de Educação-CNE, órgão colegiado integrante do Ministério da Educação, foi instituído pela Lei 9.131, de 25/11/95, com a finalidade de colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação.

85 BARROS e MENDONÇA (1998: 23)

Quem se dedicar à análise do funcionamento dos sistemas de ensino acabará por encontrar provas evidentes de que a gestão é uma componente decisiva da eficácia escolar, tão rara de se encontrar no sistema educacional brasileiro, principalmente no ensino fundamental. Em virtude dessa situação, torna-se necessário adotar uma postura gerencial moderna e eficaz, para que os ventos da mudança criativa e inovadora soprem também para a educação. A Gestão da Qualidade Total, exemplo de excelência gerencial nas empresas, pode contribuir de maneira significativa para a melhoria do ensino no Brasil. As reais mudanças começam a ocorrer quando os princípios, conceitos e fundamentos da GQT se integram à cultura da organização, ao dia-a-dia das pessoas e dos processos organizacionais. Os verdadeiros benefícios oriundos da GQT são parte natural da implementação de um programa de melhoria contínua e consistente, que ajuda a desenvolver o potencial e as qualidades dos profissionais da educação e do trabalho que realizam. (Longo, 1996: 12)

A inserção do tema das políticas de gestão dos recursos passou a figurar entre o rol de questões a serem enfrentadas pelo poder público por conta do direcionamento empregado no programa de Reforma do Estado, que atrelou a gestão e o funcionamento do Estado semelhante às empresas. Neste contexto, o papel atribuído à política educacional passou a ser avaliado por parâmetros econômicos.

A educação

tiene un papel decisivo en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La evolución de la tecnología y las reformas económicas están provocando cambios extraordinarios en la estructura de las economías, las industrias y los mercados de trabajo de todo el mundo. La velocidad con que se adquieren los nuevos conocimientos y se producen los cambios tecnológicos plantea la posibilidad de lograr un crecimiento económico sostenido y que los cambios de empleo sean más frecuente durante la vida de las personas. (Silva, 2002: 87).

A educação escolar para ser produtiva e eficiente deve administrar bem os recursos econômicos investidos na escola, gerando conhecimento, mão de obra qualificada para o mercado e para a economia. Por isso, é mister adequar a política educacional à política econômica, pois a

(...) A educação é um dos setores estratégicos para dar suporte ao sucesso do novo modelo de desenvolvimento, destaca-se a

necessidade de universalização do acesso à educação básica no intuito de atenuar as conseqüências advindas da baixa qualificação da mão de obra, sobretudo a elevação dos índices de exclusão social e as baixas produtividades e competitividade dos setores produtivos nacionais. (Castro e Menezes, 2003: 22)

A histórica baixa cobertura do índice de escolaridade da população é uma das causas das altas taxas de desigualdades sociais, pois com pouca escolaridade os trabalhadores tem tido dificuldades para se inserir no mercado global intensamente dominado pelas inovações tecnológicas em todos os setores, o que tem provocado os elevados índices de desemprego, dificultando a mobilidade social⁸⁶.

A implementação da nova política educacional está de acordo com o novo discurso do desenvolvimento, presente em obras como “Desenvolvimento como Liberdade⁸⁷”, o qual afirma que não há desenvolvimento exclusivamente no campo econômico, sem concomitante desenvolvimento social e político. A educação passou a ser reconhecida como um dos instrumentos para o crescimento econômico⁸⁸. Dessa forma, nas novas políticas educacionais implementadas a partir de então, a palavra de ordem presente é “democratização escolar”, isto, é aumento do numero de escolas públicas, acessíveis à população. Isto ocorreu, sobretudo, porque era preciso dar uma resposta ao gigantesco exército industrial de reserva surgido como conseqüência da modernização do parque tecnológico e a inserção abrupta do país na globalização⁸⁹. Somente a partir deste momento é que a qualificação se tornou um problema a ser percebido, assim como os níveis de escolaridade das pessoas e os índices de aproveitamento escolar.

O debate em torno da inserção da economia da educação se insere neste contexto, pois as políticas governamentais negligenciam os efeitos danosos destas políticas sobre a população, e o governo ainda se apropria de um discurso que transfere para a massa a responsabilidade pelo seu próprio ônus. Segundo o estudo de

86 BARROS, MENDONÇA, SANTOS e QUINTAES (2001)

87 SEN (1999)

88 Sobre esta questão de educação enquanto estratégia de desenvolvimento econômico, os trabalhos no campo da economia da educação que conceituam a educação enquanto investimento em capital humano. PAIVA (2001).

89 SINGER (2001)

Barros, Mendonça, Santos e Quintaes⁹⁰, os motivos das desigualdades educacionais são fruto, sobretudo, da baixa escolaridade dos pais, que contribui para a baixa escolaridade dos filhos e conseqüentemente no tipo de emprego e renda que se poderia conseguir, sendo preciso então projetar um plano de educação para qualificar a população para direcioná-la para o mercado de trabalho, e desta forma ampliar a oportunidade para as novas gerações⁹¹.

Sob o discurso da necessidade de realizar uma mudança sistêmica – isto é, que afetasse o conjunto e a lógica do sistema educacional –, possibilitando que as necessidades, potencialidades e solidariedade dos diferentes atores confluíssem na melhoria da qualidade do ensino, promoveu-se um conjunto de mudanças estruturais no âmbito educacional que mudou não apenas a qualidade do direito à educação, mas rompe a lógica das demandas sociais por educação.

Com a Reforma do Estado, as políticas oficiais para a educação passam a conjugar a teoria econômica do liberalismo com conceitos pedagógicos. Esta pedagogia tem como um de seus principais pilares, a concepção de habilidades e competências, no qual cada individuo terá de agora em diante de cuidar de adquirir um pacote de habilidades mediante as quais desenvolva as competências desejadas pelo mercado empresarial. A certificação dessas habilidades e competências constituiria no passaporte para a empregabilidade. O aprender, nesta concepção, está associada às vantagens mercantis disponibilizadas para os estudantes. A qualidade do conteúdo educacional fica vinculada à utilidade marginal da mercadoria. A inserção de metas econômicas no planejamento e na execução das políticas educacionais propiciará ao trabalhador brasileiro a empregabilidade exigida pelos empresários para a sua contratação. Assim sendo, a política educacional deveria promover uma educação que fornecesse habilidades e competências adequadas à realidade profissional que vem sendo requisitado pelo meio produtivo⁹², para que o cidadão possa estar ao alcance dos novos parques produtivos da economia mundial.

90 BARROS, MENDONÇA, SANTOS E QUINTAES (2001)

91 KYRILLOS (2007).

92 Tese defendida pelo MEC, através da fala de Maria H. Guimarães Castro, secretária da Secretaria de Ensino Superior (SESU) do Ministério da Educação (MEC) e diretora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), responsável pela Avaliação Nacional do Ensino Superior

Frigotto⁹³, assinala que a nova política educacional constitui uma mudança epistemológica já iniciada na década de 1980, que é perceber o sentido da educação para além do plano pedagógico escolar, pensando-a num plano do conjunto das práticas e relações sociais. A epistemologia da educação passa a ser a do liberalismo econômico que vem sendo implementado através de reformas no programa de gestão e financiamento da política educacional e que acaba por orientar a forma como ocorreu a ampliação da oferta de ensino, temas que serão abordados na seqüência do capítulo.

3.22 GESTÃO E FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

A política educacional de Fernando Henrique Cardoso teve como foco prioritário a expansão da oferta de ensino fundamental, a qual seria realizada por modificações na política de gestão e financiamento do ensino.

O projeto implementado pelo governo buscou ratificar a estrutura da descentralização da gestão regulamentada na Lei de Diretrizes e Bases (9394/96), que já estava presente na Constituição Federal de 1988. Com o governo federal sendo responsável pela gestão do ensino superior e as escolas federais; os estados sendo responsáveis pelo ensino médio; e os municípios pelo ensino fundamental e educação infantil. Todavia, esta modificação na gestão caminhou de forma muito lenta, pois, sobretudo os municípios não expandiam suas redes de ensino, e como não existiam regras claras sobre os repasses de recursos da educação para estados e municípios, estes ficavam reféns do governo federal que controlava a forma como seria distribuído.

Além do programa de descentralização não ter avançado, houve um elevado índice de desperdício de recursos públicos devido aos elevados índices de reprovações e evasões de alunos nas escolas e, também pelas

perdas da inflação, renúncia fiscal, sonegação fiscal, não-aplicação da verba legalmente vinculada pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade, as

(Lei nº 9.131, o “Provão”), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) in Frigotto e Ciavatta (2003: 108)

93 FRIGOTTO (2003: 46)

variadas interpretações adotadas pelos tribunais de contas sobre o cálculo de receitas e despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, as extremas desigualdades entre as esferas de governo, e mesmo entre as prefeituras de um mesmo estado. (Davies, 2006: 754).

Estes fatores acabavam por dar margem para as tradicionais e viciadas práticas clientelistas do estado brasileiro, contribuindo para tornar as políticas públicas implementadas pelo governo ineficientes. Para modificar este panorama, o governo federal implementou a política de descentralização atrelada à política de financiamento do ensino.

Teoricamente, toda a proposta de descentralização política favorece e fortalece a democracia, pois amplia a participação de mais atores nos processos decisórios. A descentralização também se justificaria por facilitar o compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo (União, Estado e Municípios).

La argumentación en torno de los avances que la descentralización representa para la gestión de la política educacional se fundamenta en el hecho de que es un proceso generador de círculos virtuosos. En otras palabras, ella aceleraría recursos, para la eliminación de medias-actividades; fomentaría una mayor efectividad de las políticas, ya que sería transferido para la punta del sistema, para los beneficiarios, la responsabilidad por el establecimiento de las prioridades para ser atendidas; y tornaría el proceso más transparente, pues permitiría a la población local acompañar y fiscalizar la correcta aplicación de los recursos y prestación de los servicios. (Castro e Duarte in Filgueira e Fritsche, 2006: 149)

Segundo Costa (2006), o projeto de descentralização da educação seguiu o modelo implementado pelo governo chileno de Pinochet e estava de acordo com as recomendações do Consenso de Washington, que repassou para a ponta do sistema a responsabilidade pelo atendimento as vagas escolares. No setor da educação, a experiência chilena criou uma rede de parcerias com o setor privado, por meio da oferta de subsídios para as escolas privadas, incentivando a concorrência entre o setor público e o setor privado pela alocação de recursos do orçamento governamental. Para promover a expansão da oferta de ensino e aumentar o número de matrículas, o governo chileno instituiu uma competição entre escolas públicas e particulares por

estudantes no qual o parâmetro que media a competição era a qualidade do ensino ofertado. Como prêmio, as escolas públicas receberiam mais verbas do governo, e as escolas particulares receberiam mais subsídio no pagamento de impostos. A experiência chilena de descentralização atrelada a acesso aos recursos públicos orientou o programa implementado pelo governo brasileiro⁹⁴.

Os repasses de recursos educativos passaram a serem calculados com base no custo anual do montante de alunos matriculados nas escolas. Portanto, a distribuição dos recursos passou a ser definido por critérios previamente escolhidos, o que teoricamente proporcionaria um maior controle das diversas esferas do governo, inclusive da sociedade civil. Para os gestores públicos do Estado, este modelo de financiamento favoreceria a descentralização das responsabilidades educacionais já prevista na Constituição de 1988, e promoveria a democratização das oportunidades educacionais e a expansão da rede de ensino fundamental, prioridade estabelecida pelo governo, pois os municípios querendo ampliar suas receitas criariam ou expandiriam suas redes de ensino.

Apesar da política de estímulo através do montante de alunos, a maioria dos municípios do país ainda não dispunha de recursos. Por isso, em 1996, o governo federal criou o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) com o objetivo de atender aos municípios que não dispunham de recursos, forçando a regularização e buscando corrigir as desigualdades regionais entre estados e municípios, melhorando a visibilidade e estimulando a expansão do fluxo de recursos para o financiamento escolar.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. O FUNDEF pode ser caracterizado como um fundo de natureza contábil, com tratamento idêntico ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM),

94 COSTA (2006: 212)

dada a automaticidade nos repasses de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. As receitas e despesas, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento, e a execução contabilizada de forma específica⁹⁵.

A política de fundo⁹⁶ introduziu uma nova forma de repartição de recursos públicos da educação, pois modificou a estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao atrelar a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. De acordo, com a Constituição de 1988, 25% das receitas dos Estados e Municípios devem ser destinados à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduziu novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

A criação do FUNDEF de fato promoveu a descentralização da gestão educacional. Em 1991, os municípios eram responsáveis por 17% das matrículas, em 2006 já possui uma rede de 42%⁹⁷ do total de matrículas.

Na seqüência do texto serão apresentadas algumas tabelas com os resultados da pesquisa sobre o censo escolar realizado pelo INEP e o IBGE que apresentam mudanças na estrutura da educação escolar por índices de matrícula e concluintes nos níveis de ensino fundamental e médio entre os anos de 1991 a 2003.

95 <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>

96 De forma genérica, a política de estabelecer fundo teve como objetivo criar um conjunto de recursos com a finalidade de desenvolver ou consolidar, através de financiamento ou negociação, uma atividade pública específica.

97 PINTO (2007: 879)

Tabela XIV⁹⁸

Evolução do crescimento das matrículas escolares entre os anos de 1991 – 2003

	1991	1995	1999	2003
Ensino Fundamental	29.203.724	32.668.738	36.059.742	34.436.749
Ensino Médio	3.772.698	5.347.831	7.769.199	9.072.942

Fonte: INEP Censos Escolares 1991-2003

O período apresentado aponta para crescimento do índice de matrículas no Ensino Fundamental de pouco mais de 17% em 12 anos. O ensino médio tem um índice de crescimento que chama mais a atenção. Pois, o crescimento em 12 anos é de mais de 140%.

As tabelas apresentadas a seguir apresentam os resultados escolares obtidos ao longo dos anos da política educacional de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro ano do governo Lula.

Tabela XV

Índice de Resultados Escolares (1991-2003)

	1991	1995	1999	2003
Ensino Fundamental	18.366.115	22.671.349	28.152.598	27.289.467
Ensino Médio	2.638.839	3.634.660	6.004.808	6.535.898
Concluintes EF	1.133.246	1.720.540	2.484.972	2.668.605
Concluintes EM	666.387	959.545	1.326.879	1.851.834
Tx de analfabetismo (% da população com 10 anos ou mais)	20,1	14,7	12,3	10,6

Fonte INEP Censos Escolares (1991-2003)

⁹⁸ As tabelas XIV, XV, XVI, XVII e XVIII foram elaboradas a partir de dados coletados nos resultados do Censo Escolar, realizado pelo INEP.

Os dados atestam o crescimento do índice de aprovados, de concluintes no ensino fundamental e médio, e a diminuição da taxa de analfabetismo em relação ao total da população brasileira.

Tabela XVI

Índice de Estudantes Reprovados (1991-2003)

	1991	1995	1999	2003
EF	5.243.012	5.055.280	3.735.880	4.147.757
EF 1º série	1.364.585	1.252.284	1.023.016	811.618
EF 5º série	841.209	821.145	499.037	665.398
EM	457.946	540.854	568.025	879.037
EM 1º série	284.3984	335.576	317.534	485.101

Fontes Censo Escolar do INEP

Tabela XVII

Índice de Estudantes Evadidos

	1999	2003
Ensino Fundamental	3.303.801	2.670.236
EF 1º série	749.810	439.296
EF 5º série	577.698	525.728
Ensino Médio	976.925	1.206.617
EM 1º série	554.513	662.201

Fontes Censo Escolar do INEP

As comparações dos dados sobre aprovação, repetência e evasão demonstram segundo os critérios apresentados pelo próprio governo, que a política educacional tem caminhado ao longo dos últimos anos em direção a maior produtividade e eficiência.

O incremento financeiro do FUNDEF na receita dos municípios propiciou, o crescimento da rede municipal e a ampliação do índice de matrículas no ensino médio por consequência.

Diante de tais informações é possível observar, portanto que, de 1991 para 2003, caíram à metade os índices de analfabetismo, aumentaram o índice de matrículas no ensino fundamental em quase 05 milhões, mais do que dobraram as matrículas do ensino médio. A avaliação inicial que temos por estes dados é que ocorreu uma verdadeira revolução educacional em pouco mais de 12 anos, desde que as primeiras políticas neoliberais foram implementadas.

Segundo Popkewitz e Lindblad (2001), este critério utilizado pelo governo para demonstrar sua verdade através da produção de estatísticas oficiais é uma prática para atribuir credibilidade a seu potencial para governar o funcionamento de governos democráticos em nível tanto estadual ou interestadual como global. Considera-se que oferecem uma distribuição da representação, por examinar as reivindicações de legislação em conflito e por sua receptividade a diversos grupos de interesses. Portanto, as estatísticas oferecem uma liga de uniformidade e confiança em torno da qual os objetos são contados, o que possibilita que ordens de magnitude não afins sejam relacionadas entre si para estabilizar o que está em fluxo. Nas democracias, sobretudo, as liberais, as estatísticas são vistas como uma tecnologia que diminui o medo de poder irrestrito e contribui para liberdade ao manter uma regra de lei impessoal, uma redução da complexidade e classificações meramente técnicas para aplicar os princípios democráticos de equidade e justiça, de modo a considerar a pobreza ou a integração social e econômica.

Apesar do crescimento da rede de ensino, ao longo da primeira década do ano 2000, foram divulgadas umas séries de avaliações que colocam em cheque as tais melhorias educacionais do governo Fernando Henrique Cardoso. Este debate entre a avaliação e os dados estatísticos que atestam eficiência do governo na educação será o tema da próxima seção.

3.23 A QUALIDADE DO ENSINO EM DEBATE

Esta seção analisa o debate em torno da qualidade do ensino ofertado para a população dentro do projeto da nova política educacional.

Um dos principais méritos da política educacional do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi o crescimento da oferta de vagas em todos os níveis de ensino. Todavia, este crescimento veio acompanhado de algumas idiosincrasias presentes no sistema educacional brasileiro, e que foram adicionadas aos problemas causados pela política de descentralização e de financiamento do ensino.

Primeiramente, a descentralização brasileira no campo da política educacional segue na contramão conceitual desta proposta, pois não houve a criação de canais de participação política, apenas distribuição de responsabilidades entre os próprios atores públicos, e redução de responsabilidades do Estado, uma vez que, ficou restrita somente no campo da execução. No Brasil, a descentralização nas políticas educacionais ocorreu de forma tutelada, uma vez que, o Estado, através do poder executivo, continuou com a exclusividade sobre o planejamento e a formulação das diretrizes políticas educacionais e a utilização dos recursos públicos, por outro lado a responsabilidade pela execução passou a ser transferida para a ponta do sistema: os estados, os municípios e as escolas.

É importante salientar que apesar das propostas e manifestações públicas reafirmarem que todo o projeto de reforma educacional foi realizado com objetivo de democratizar o ensino, tal realmente não foi realizado, pois a centralização das deliberações e decisões políticas permaneceu como antes, o poder central continuou determinando e ignorando as lutas e deliberações dos diversos fóruns da sociedade civil. Em 1995, o governo federal impôs um conselho nacional de educação, por medida provisória e ignorou a proposta de criação do fórum nacional de educação⁹⁹.

No campo das políticas de financiamento, o FUNDEF vem reafirmar a natureza do projeto de reforma do Estado na educação, pois a racionalização na utilização dos recursos, não foi atrelada a uma política educacional que valorizasse a necessidade de uma escola pública, gratuita e de qualidade. O FUNDEF distribuía recursos com base somente no índice de matrículas e no fluxo escolar, o que acabou por gerar uma

99 PERONI (2003: 85)

competição fiscal entre os municípios na busca por verbas, pois a tênue fiscalização dos outros poderes sobre as ações do poder executivo e a permissividade do poder judiciário possibilitou aos municípios que criassem inúmeras turmas fantasmas, escolas que não existiam, aumento do número de alunos de forma desproporcional ao número da população do local, denúncias que em sua maioria eram arquivadas, pois os conselhos fiscais do FUNDEF eram compostos por indicações políticas de pessoas ligados às prefeituras locais.

Para Davies, o FUNDEF

Praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre governo estadual e os municípios, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) antes da criação do fundo, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais. (Davies, 2006: 756)

Portanto, a função do FUNDEF foi criar regras para a distribuição do recebimento dos recursos, para oferecer um mínimo necessário para a manutenção do aluno na escola, sem estabelecer o que seria este mínimo, ou mesmo parâmetros de qualidade para este mínimo.

Em 2001, o Plano Nacional de Educação foi aprovado, e uma das principais medidas, era a solicitação de aumento de recursos públicos para a educação de 5% para 7% do PIB; a principal justificativa era que os recursos se encontravam escassos para a nova realidade educacional devido à ampliação do número de matrículas em todos os níveis de ensino. Entretanto, a solicitação de maiores recursos à educação entrava em choque com o planejamento da área econômica, os programas de investimentos do governo deveriam seguir a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2002, no ano seguinte a solicitação de aumento de verba, os dados indicam que somente 4,89% do PIB foi gasto com o financiamento em educação, ou seja, o valor abaixo que o determinado constitucionalmente¹⁰⁰.

Alem de dar contribuição irrisória, o governo federal não tem cumprido a lei do fundo que ele mesmo criou, segundo Davies, pois os repasses estão abaixo do valor determinado pela lei 9.424/1996 que estabeleceu que o critério de cálculo do valor

100 CASTRO e DUARTE in FILGUEIRA e FRITSCH (2006: 149)

mínimo nacional por aluno. Essa irregularidade foi reconhecida no relatório do grupo de trabalho criado pelo MEC em 2003. No período de 1998 a 2002, o governo deixou de contribuir com mais de 12,7 bilhões de Reais¹⁰¹, levando-se em conta a tradição do Estado brasileiro, certamente, podemos supor que este dinheiro foi gasto em outras ações que não as de Educação.

Pinto (2007) ressalta que o FUNDEF acabou rompendo o equilíbrio entre alunos atendidos e a capacidade financeira do município, pois a receita líquida dos municípios é inferior a dos estados, e os municípios em sua maioria sobrevivem de repasse de recursos federais, sem o FUNDEF, não haveria expansão da rede de ensino pública municipal, o que os torna politicamente subordinados ao poder executivo central.

Para Frigotto (2007), o discurso que justificou a reforma na política educacional com base em parâmetros empresariais e que culpabilizou os elevados índices de desemprego, elevadas taxas de desigualdades com a baixa escolaridade dos trabalhadores trata-se de fato de uma armadilha ideológica das classes dominantes para ocultarem a hipertrofia que se encontra à economia brasileira, o seu papel histórico de coadjuvante na economia internacional e sua opção pela inserção subordinada ao grande capital¹⁰².

A mudança na política educacional foi necessária para a inserção na economia global, pois fôra exigida a formação de pessoas aptas a acessarem e utilizarem o sistema de sistema de acumulação flexível pelos acordos estabelecidos pelo Consenso de Washington. Neste contexto, a universalização da educação básica mantém o seu caráter dualista, presente nas políticas de expansão educacional desde a década de 1930, pois seu discurso é sobre universalização das oportunidades educacionais, mas na verdade oculta os objetivos pelos quais ocorreu a reforma na política educacional.

A classe dominante brasileira que se alimenta historicamente da desigualdade social precisava universalizar a educação para se inserir na economia global. A quase universalização do ensino fundamental se efetivou mantendo uma tradição histórica na política de expansão do ensino brasileiro: a estratificação educacional. E esta estratificação se deu pelo desigual acesso ao conhecimento.

101 DAVIES (2006: 757)

102 FRIGOTTO (2003: 182)

Esta estratificação é visível pelo próprio Censo Escolar realizado pelo governo que verificou que existem escolas, existem matrículas, todavia as condições de ensino são cruéis, pois a nova política educacional não tinha comprometimento com a educação de qualidade, trazendo poucos impactos no que se refere aos investimentos nos insumos escolares necessários para que uma escola tenha condições satisfatórias de ensino. Em 2005, segundo dados do Censo Escolar, pesquisa realizada anualmente pelo INEP, somente 19% das escolas brasileiras possuíam bibliotecas, 12% laboratórios de informática, 6% laboratório de ciências, 23% quadra de esportes e 15% possuíam algum tipo de conexão à Internet. O que demonstra sim, que muitas paredes foram erguidas e crianças e adolescentes foram pouco a pouco sendo depositadas dentro das salas de aula, com estruturas de ensino ainda deficientes .

Na seqüência do texto, é apresentada a evolução dos insumos escolares nas escolas de ensino fundamental do Brasil.

Tabela XVIII

Estabelecimentos Escolares do EF 1999-2003 Insumos Escolares

	1999		2003		2006	
Total	183.448		169.075		159.016	
Biblioteca	43.123	23%	48.839	28%	43.657	27%
Lab. De Informática	14.104	7%	23.064	13%	30.778	18%
Lab. de Ciências	13.022	7%	14.027	8%	14.805	8%
Quadra de Esportes	33.234	18%	43.052	25%	44.763	27%
TV e Vídeo	26.877	14	30.364	17%	31.587	9%

Fontes: Censo Escolar do INEP

E dentro deste contexto, devem ser comparados o crescimento de matrículas, o aproveitamento escolar e os resultados de proficiência extraídos dos testes aplicados

pelo governo federal através das avaliações diagnósticas SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) e Prova Brasil¹⁰³.

O SAEB e a Prova Brasil são exames amostrais promovidos e realizados pelo governo federal a cada dois anos, junto às escolas de educação básica no Brasil, somente fazendo a prova os estudantes que estão concluindo a 4^o, a 8^o série e 3^o ano do Ensino Médio. Estes exames são realizados desde o ano de 1991.

Em 2001, os resultados do SAEB indicaram que quase 59% dos alunos brasileiros da 4^a série do ensino fundamental têm profundas deficiências no quesito leitura, classificados em estágios muito crítico e crítico. Para Matemática, a situação não é muito diferente: 52% dos estudantes apresentaram desempenho considerado crítico ou muito crítico¹⁰⁴.

Em 2003, os resultados do SAEB mostram que cerca de 38% dos alunos, na 4^a série do ensino fundamental, estão em situação de atraso escolar. Este atraso é motivado pelo ingresso tardio da criança na escola, pelo abandono das salas de aula e pela reprovação ao final do ano letivo. Nessa etapa, os alunos que estão na idade correta auferiram nota média de 182 pontos, portanto, acima da média nacional que é de 169, na avaliação de leitura. O grupo de alunos, com pelo menos um ano de atraso, teve média de 158 pontos, uma diferença de 23 pontos. Em matemática, o grupo sem defasagem obteve média de 189 pontos, contra 177 da média nacional. Os estudantes

103 O SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica - é um programa de avaliação desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC). O Saeb foi estabelecido pela Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005, e é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc).

Este exame é realizado em âmbito nacional, e tem por objetivo coletar dados sobre a qualidade da educação no País, procurando conhecer as condições internas e externas que interferem no processo de ensino e aprendizagem, por meio da aplicação de questionários de contexto respondidos por alunos, professores e diretores, e por meio da coleta de informações sobre as condições físicas da escola e dos recursos de que ela dispõe. A partir das informações do Saeb e da Prova Brasil, o MEC e as secretarias estaduais e municipais de Educação podem definir ações voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação no país e a redução das desigualdades existentes, promovendo, por exemplo, a correção de distorções e debilidades identificadas e direcionando seus recursos técnicos e financeiros para áreas identificadas como prioritárias. As médias de desempenho nessas avaliações também subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ao lado das taxas de aprovação nessas esferas. [Disponível em <http://provabrasil.inep.gov.br/>]

104 O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000 / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília : Inep, 2004. (pagina 24).

com um ano de atraso obtiveram 166 pontos. Conclui-se que a diferença da medida de aprendizagem, conforme a trajetória escolar é de magnitude considerável¹⁰⁵.

A tabela apresentada na seqüência do texto demonstra a pouca evolução no campo da língua portuguesa desde 1995 a até 2005.

Tabela XIX

Médias de Proficiência em Língua Portuguesa Brasil 1995-2005

Série	1995	1997	1999	2001	2003	2005
4ª série do E.F	188,3 (1,8)	186,5 (1,6)	170,7 (0,9)	165,1 (0,8)	169,4 (0,8)	172,3 (1,0)
8ª série do E.F	256,1 (1,4)	250,0 (2,0)	232,9 (1,0)	235,2 (1,3)	232,0 (1,0)	231,9 (1,0)
3ª série do E.M.	290,0 (1,9)	283,9 (2,1)	266,6 (1,5)	262,3 (1,4)	266,7 (1,3)	257,6 (1,6)

Fonte: INEP: SAEB - 2005 - Primeiros Resultados: Médias de Desempenho Do Saeb/2005 Em Perspectiva Comparada, Fevereiro de 2007.

Cerca de 28% da população ainda podem ser classificados como analfabetos funcionais, enquanto somente 25% dominam plenamente o uso da língua. Essas são algumas informações apontadas pelo Indicador de Analfabetismo Funcional (Inaf) 2009. O índice é apurado desde 2001 pela organização não governamental (ONG) Ação Educativa e pelo Instituto Paulo Montenegro (IPM). O estudo do IPM mostra ainda que ir à escola não é garantia de aprendizagem: 10% dos brasileiros que estudaram até a 4ª série são analfabetos e apenas 6% atingem o nível pleno de alfabetização. Entre os que cursaram ou cursam da 5ª a 8ª série, 24% ainda permanecem no nível rudimentar e apenas 15% podem ser considerados plenamente alfabetizados¹⁰⁶.

Outra pesquisa publicada no jornal Folha de São Paulo em 2003, feita pelo Ibope, demonstra que apenas 25% dos brasileiros acima dos 15 anos têm domínio pleno das habilidades de leitura e de escrita. De acordo com o levantamento, 38% dos brasileiros podem ser considerados analfabetos funcionais. O que se percebe é que, com o atrelamento da escolarização ao ingresso no mercado de trabalho, as pessoas

105 Resultado disponível em <http://www.inep.gov.br>

106 <http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/375459>, 02 janeiro de 2010.

têm ido à escola para obter certificados, e não conhecimento. E esse objetivo tem sido atingido a contento porque o compromisso com a educação, com a transmissão efetiva do saber, se torna cada vez mais tênue sob a égide da fábrica de índices elevados de “escolarizados”.

Segundo Costa¹⁰⁷, o crescimento nas taxas de matrículas no ensino fundamental ocorreu no mesmo contexto em que a escola pública sofreu com a perda de qualidade do ensino e a precarização do trabalho do professor. Ser professor do ensino público era considerado um status social positivo, a pouca valorização sobre estes profissionais acabou refletindo na qualidade do ensino.

Segundo Pochman¹⁰⁸, a despeito da evolução positiva dos indicadores educacionais, registrou-se uma piora no comportamento do mercado de trabalho, com elevação do desemprego e queda do rendimento dos ocupados, inclusive dos trabalhadores com maior grau de instrução. Portanto, o erro não estaria na educação e sim na concepção conservadora e ultrapassada de escolarização para o mercado de trabalho como obrigação pela sobrevivência. Assim, estão sendo formados nas escolas, indivíduos desqualificados do ponto de vista conceitual, humanístico, por vezes analfabetos funcionais, visando garantia dos direitos individuais como consumidor, indiferentes aos direitos sociais do cidadão.

É importante salientar ainda que a própria lógica de comprovação de verdade através de tabelas estatísticas é denunciada por Popkewitz e Lindblad (2001). Segundos os autores, os números não existem meramente como entidades lógicas como é colocado nas estatísticas oficiais dos programas governamentais. Pois, os números presentes em relatórios nacionais e internacionais não conseguem descrever meramente realidades preexistentes, e nem constituem realidades apenas por meio de sua lógica. Os números contribuem para criar padrões estereotipados de comportamento. A realização de pesquisas estatísticas deve ser contextualizada, nessa abordagem considerando os cálculos dos excluídos, os discursos dos campos econômicos, sociais e culturais para formar as biografias de classes de pessoas – baixa

107 COSTA (2006: 212)

108 PORCHMAN (2004)

realização, pobreza, etnicidade e assim por diante – que tornam categorias e números expressivos enquanto práticas de governo.

Se o crescimento do índice de matrículas nas escolas é inquestionável, pois a escola ruim ainda é melhor do que escola nenhuma, não deve ser ignorado que este novo programa de gestão da educação veio acompanhado de inúmeros desequilíbrios que colocam em cheque a política de Estado para a educação do governo Fernando Henrique Cardoso.

Primeiramente, a expansão da escola garantiu a consolidação das políticas neoliberais, seu mérito foi de criar um segmento de analfabetismo ainda sem dados precisos de avaliação - os analfabetos escolarizados ou analfabetos com diplomas de ensino fundamental e/ ou médio -, alienados do conhecimento escolar que deveriam ter adquirido, pois integraram uma política de educação não era transmitir conhecimento, mas sim promover o ajuste fiscal do Estado para torná-lo seguro para a movimentação do capital e para o pagamento das dívidas externas.

Neste contexto, a despeito dos discursos não é possível afirmar que houve categoricamente a democratização do ensino, uma vez que, não houve criação de novos canais de participação política, a qualidade do ensino não foi difundida entre as várias escolas públicas e particulares do país, não houve ampliação dos recursos educacionais para a educação. A democratização escolar foi retórica. O que houve foi uma massificação da educação escolar do tradicional sistema de estratificação social presente na educação desde os primeiros movimentos de expansão que não foi rompido, mas sim difundido pela sociedade, através do acesso desigual ao conhecimento.

CONCLUSÃO

O pressuposto que orientou a análise nesta dissertação foi o desafio de qualificar a natureza e a especificidade das relações que envolvem a política educacional no Brasil. A pesquisa e a análise dos dados proporcionou a percepção de que não existe a educação nem a escola deslocadas das relações conjunturais e estruturais, das disputas de forças políticas e econômicas.

As questões levantadas pelo capítulo 1 demonstraram como a política educacional transformou a educação escolar de um símbolo de status social para um instrumento de difusão ideológica. As primeiras políticas educacionais expandiram a educação escolar já existente, oriunda do período imperial no qual a educação tinha por função atribuir status social para a pequena parcela da população já letrada, este modelo ainda pouco acessível gerava alto índice de retenção e muita evasão não atendendo assim a população.

A década de 1950 assistiu a um debate em torno da luta pela expansão da educação escolar pública, fato que não ocorreu devido à força política da elite conservadora do país, apoiada pela Igreja Católica que controlava parte das escolas brasileiras, não alteraram o acesso a escola e nem o tipo de educação que era ofertada a população, pois os gestores públicos viam na educação um gasto sem retorno, que somente gerava benefícios privados para os poucos que dela se beneficiavam.

Somente em 1970, ocorreria uma alteração na política educacional, devido aos novos interesses que estavam em jogo. A política educacional passou a ser associada às políticas de desenvolvimento econômico, se iniciou ainda forma tênue uma pequena massificação do ensino acabando com o modelo propedêutico que imperava desde a década de 1930. Esta mudança foi fruto de uma política dualista que apresentava a democratização da educação escolar como prioridade das ações do Estado, mas que de fato buscava utilizar-se da escola, enquanto um instrumento de difusão ideológica do governo militar.

Com a redemocratização em 1985, a contradição entre o discurso oficial e a realidade acabou por consolidar uma tradição da educação escolar brasileira, apesar de estar presente na pauta de prioridades do Estado, as medidas tomadas são

compensatórias com ações corretivas temporárias, no qual objetivos as ações do Estado neste setor tem sido resultado das pressões causados pelos desequilíbrios econômicos externos e as disputas políticas internas. A estrutura democrática apregoada pelos discursos oficiais nunca deixou de ser retórica, uma vez que, a educação de qualidade e gratuita para toda a população tem sido historicamente para uma pequena minoria da população. Este modelo acabou por constituir uma tradição de estrutura estratificada de educação.

No capítulo 2, a Reforma do Estado que se propunha a reformular toda a política pública de gestão conseguiu justificar seu nome, porque efetivamente ocorreu uma reforma nas relações de gestão e organização do poder estatal. Este processo político ocorrido ao longo desta década demonstrou o deslocamento das relações de poder, no qual um novo segmento passa a integrar elite do poder no país. Os tecnocratas, ou seja, especialistas em políticas formadas nas escolas e universidades norte-americanas e européias com orientação ideológica liberal. Estes profissionais passaram a serem os referências para gestão das relações políticas internas e a adequação da política brasileira aos ditames internacionais.

A chegada dos tecnocratas e a implementação de suas concepções políticas na gestão do Estado pouco modificaram nas relações entre o Estado e sociedade civil. Uma vez que, não houve criação de novos canais de participação política para além dos fóruns eleitorais. O clientelismo político típico das relações políticas brasileiras permaneceu para que o poder executivo tivesse seus projetos aprovados nas casas legislativas. A racionalidade tecnocrática passou guiar toda a gestão das políticas públicas e econômicas do Estado como se fosse uma empresa global. Neste contexto, a implementação de uma série de reformas ocorreu independente de se levar em conta às necessidades das camadas populares: reformas administrativas, da previdência, da saúde, privatização de empresas estatais, abertura do mercado interno para a circulação livre de mercadorias. As políticas públicas passaram a serem orientadas sobre as regras do mercado global. O racionalismo tecnocrático tem uma grande preocupação com a geração de dados que comprovem a eficácia de seu programa de gestão pública, todavia há uma grande insensibilidade para as necessidades sociais, e uma das principais conseqüências ocorridas neste período foram os largos índices de

desemprego entre todas as camadas da população, o que levou a ampliação dos índices de miséria social e a necessidade da criação de programas de transferência de renda para que a população que não conseguisse se inserir no mercado de trabalho.

Dentro deste contexto, de educação estratificada e racionalismo tecnocrático anti-democrático é que foi implementada a política educacional do governo de Fernando Henrique Cardoso tema analisado no capítulo 3. Neste capítulo foi demonstrado qual foi a estratégia governamental para ampliar a oferta de vagas escolares, e como esta ampliação fez parte da nova lógica das relações política no campo econômico, que viam na educação, mais um campo de recursos a serem movimentados. Neste contexto, ocorreram mudanças nas políticas de gestão e de financiamento do ensino público. Todavia, o acesso ao conhecimento era desigual, pois a maioria das escolas do país possuía poucos insumos escolares básicos (bibliotecas, computadores, Internet, quadra), foram criados vários projetos educacionais de promoção automática dos estudantes nas escolas, e as políticas de financiamento estavam atreladas ao desempenho escolar do estudante. Não havia preocupações com o conhecimento e a cultura educacional, mas sim com o preenchimento de tabelas estatísticas que comprovassem a verdade da melhoria educacional do estudante.

Para reformular os gastos públicos no campo educacional público, a política do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu a massificação do ensino, que teve como conseqüências imediatas o baixo desempenho nas provas institucionais, a ampliação dos índices de analfabetismo funcional, atestado pelo baixo desempenho do estudante nas provas institucionais realizadas pelos próprios governos. E, principalmente pelo surgimento de fenômenos ainda que precisam ser melhor analisados: Qual o custo econômico e social de consertar a formação deste contingente populacional com a educação básica completa que ainda se encontra em estado de analfabetismo?

Esta conclusão acaba por aqui, mas o tema da política educacional ainda possui muito a ser estudado...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHÃO, João; DUARTE, Bruno de Carvalho Descentralização de la educacion en Brasil. in FRITSCHÉ, Michael; FILGUEIRA, Fernando *Descentrazación de la educacación pública en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.
- ARCE, Alessandra O Mobral e a Educação de Crianças Menores de Seis Anos durante o Regime Militar: Em Defesa do Trabalho Voluntário in *Caderno Cedes*, Campinas, vol. 28, n. 76, p.379-403, set./dez. 2008 [Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>]
- ARANHA, Maria Lucia de A. *Historia da Educação e Pedagogia: Geral e Brasil*. 3ªed. - São Paulo: Editora Moderna, 2006.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 5ª ed. - Rio Grande do Sul: Editora Globo, 1971.
- BARROS, R. ; Mendonça, R. Porque o Brasil é mais pobre do que os países industrializados? in *O Brasil no fim do século: desafios e propostas para a ação governamental*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- BARROS, R. P. de, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. Investimento em educação e desenvolvimento econômico. *Texto para discussão*. V. 2, nº 525, P.605-614, Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- _____ o impacto de três inovações institucionais na educação brasileira, *Texto para discussão nº 566*. [disponível em <http://www.ipea.gov.br>] 1998.

———. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 42, fev. 2000a.

———. Education and equitable economic development.. *Economía*, v. 1, n. 1, p. 111-144, 2000b.

———. Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil, *Texto para discussão Nº 857*. [Disponível em <http://www.ipea.gov.br>, 2002.

BARROS, Ricardo Paes; MENDONÇA, Rosane; SANTOS, Daniel Domingues dos; e QUINTAES, Giovani Determinantes do Desempenho Educacional no Brasil, *Texto Para Discussão Nº 834*, Rio de Janeiro, outubro de 2001.

BAUMANN, Renato. O Brasil nos Anos 1990: Uma economia em transição in BAUMANN, Renato. *Uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus. 1999

BENECKE, Dieter W e NASCIMENTO, Renata O Consenso de Washington Revisado in BENECKE, Dieter W e vários autores *Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas*. Editora Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

BERLIN, Isaiah, *Quatro ensaios sobre a liberdade*. Brasília: Ed. UnB, 177-203, 1981.

BOTO, Carlota. Na Revolução Francesa, Os princípios democráticos da escola pública, laica e gratuita: O Relatório de Condorcet - *Revista Educação e Sociedade* - Campinas, vol. 24, n. 84, p. 735-762, setembro 2003 - Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

———. Ética e Educação Clássica: Virtude e Felicidade No Justo. *Meio Educação & Sociedade*, ano XXII, nº 76, Outubro/2001

- BRYM, Robert... [et all.] *Sociologia: Uma Bússola para um novo mundo* – 1º ed. – São Paulo: Editora Thomson, 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileira in AVELAR, Lúcia (org.). *Sistema Política Brasileiro: Uma introdução* – 2º ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- CASTRO, Luiza Carniceiro. Banco Mundial e as políticas liberalizantes nos países subdesenvolvidos. *Anais no encontro ALACIP2006*.
- CASTRO, Jorge Abrahão de e DUARTE, Bruno. Descentralización de la educación pública en Brasil in FILGUEIRA, Fernando e FRITSCHÉ, Michel *Descentralización de la educación pública en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.
- CASTRO, Jorge Abrahão de, e MENEZES, Raul Miranda Avanços e Limites na Gestão da Política Federal de Ensino Fundamental nos anos 1990 *Texto para Discussão* nº 947, Brasília, abril de 2003.
- COSTA, Lúcia. *Os Impasses do Estado Capitalista: Uma análise sobre a Reforma do Estado no Brasil* – 1º ed. - São Paulo, 2006.
- COUTINHO, Carlos Nelson. A Democracia na batalha de idéias e nas lutas políticas no Brasil hoje (2002), in FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes. 2002.
- COUTO, Cláudio Gonçalves A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil - *Dados* - vol. 41 no. 1 Rio de Janeiro , 1998.

CUNHA, Luis Antonio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil* – 4º ed. – Niterói, RJ: EdUFF, 2001.

CYSNE, Ruben Aspectos macro e microeconômicos das reformas in BAUMANN, Renato. *Uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” Ou Localizando Uma “Agenda Globalmente Estruturada Para A Educação”? - *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004 [Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>]

DAVIES, Nicholas FUNDEB: A Redenção Da Educação Básica? – *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. [Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>]

DELFIN NETTO, A. Meio Século de Economia Brasileira in GIAMBIAGI, F., VILLELA, A, CASTRO, L. e HERMANN, J. (orgs) *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro, Elsevier-Campus, 2005

DIMENSTEIN, Gilberto *Cidadão de Papel* – 21ºed. – São Paulo: Editora Ática, 2005.

DINIZ, Eli Crise, Governabilidade e Reforma do Estado: em busca de um novo paradigma in GERSCHMAN, Silvia e VIANNA, Maria Lúcia. *A miragem da pós-modernidade – Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz. 1997.

DINIZ, Eli Globalização. Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, nº15(4), São Paulo, 2001.

- DRAÍBE, Sonia As Políticas Sociais nos anos 1990 in BAUMANN, Renato. *Uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus. 1999
- DREYFUSS, René Armand *1964 A Conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe* - 7ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- FIORI, José Luiz. 2001: O Brasil no espaço in NOVAES, Adauto. *A crise do Estado Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2003.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil - Da ditadura civil-militar à ditadura do capital in FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni. *Democracia e Construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes. 2002
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do Capitalismo Real*. – 5º ed. – São Paulo, Editora Cortes, 2003.
- FRIGOTTO Gaudêncio e MARIA, C. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado, *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril, 2003.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Arte Nova, 1977.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*– 33º ed. – São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2004.
- GADOTTI, Moacir. Perspectivas atuais para a educação. *São Paulo em perspectiva*, 14(2), p 3-9, 2000.

- GENTILE, Pablo. Educação e as razões da esperança numa era em desencanto in MAGALDI, Ana Maria e ALVES, Claudia e GONDRA, José G. (org.) *Educação no Brasil: História, cultura e política*. Bragança Paulista: EDUSF, 2003
- KRAWCZYK, Nora Rut Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? In *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, N. 92, P. 799-819, Especial - OUT. 2005.
- KYRILLOS, Sergio Luiz. *Educação, Mercado de Trabalho e Globalização*, <http://www.cefetsp.br/edu/sinergia/kyrillo.html>, 16 de março de 2007.
- LEHER, Elizabeth Em Defesa da Educação Pública - *Revista Teias*, Rio de Janeiro, ano 7, nº 13-14, jan/dez 2006.
- LIMA, Luziano Pereira Mendes de. Neoliberalismo e Educação no Brasil na década de 1990. *Anais do encontro ALACIP 2006*.
- LONGO, Rose Mary Juliano Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação - *Texto para Discussão* - Nº 397, Brasília: IPEA – JANEIRO/ 1996.
- MILL, John Stuart *Ensaio Sobre a Liberdade*- São Paulo: IBRASA, 1963.
- MÉSZÁROS, Istvan *A educação para além do capital*– São Paulo: Bontempo, 2005.
- MONTESQUIEU *Do Espírito das Leis*– São Paulo: Editora Martin Claret, 2005.
- NERI, Marcelo; CAMARGO, José Márcio; REIS, Maurício Cortez. Mercado de Trabalho nos Anos 90: Fatos Estilizados e Interpretações - *Texto para Discussão* - Nº 743, Brasília: IPEA, 2000.

NISKIER, Arnaldo. *10 anos de LDB uma visão crítica* – Rio de Janeiro, RJ: Edições Consultor, 2007.

PAIVA, Vanilda. Sobre o “Conceito de Humano”. *Cadernos de pesquisa*, n. 113, p 185-191, julho/2001.

PALMA FILHO, João C. *Política Educacional Brasileira: Educação Brasileira numa década de incertezas (1990 –2000): Avanços e Retrocessos* - São Paulo: Editora CTE, 2005.

PERONI, Vera *Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*– São Paulo: Editora Xamã, 2003.

PILETTI, Nelson *Sociologia da Educação*– 18 ed. – São Paulo: Editora Ática, 2004.

PILLETTI Claudino e PILLETTI Nelson. *Filosofia e História da Educação* – 15º ed. São Paulo: Ed. Ática, 2004.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo – *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007, Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

POCHMANN, Marcio. Educação e trabalho: como desenvolver uma relação virtuosa? *Educ. Soc., Campinas*, n. 87, vol. 25, p. 383-399, maio/ago. 2004

POPKEWITZ, Tom e LINDBLAD, Sverker *Estatísticas Educacionais como um Sistema de Razão: Relações entre Governo da Educação e Inclusão e Exclusão Sociais. Revista Educação & Sociedade*, ano XXII, no 75, Agosto/2001.

PRZEWORSKI Adam. Reforma do Estado - Responsabilidade Política e Intervenção Econômica - Conferência proferida durante o 19º Encontro Anual da ANPOCS em Caxambu, em novembro de 1995.

ROMANELLI, Otaiza *História da Educação no Brasil* – 33º ed. – Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

SADER, Emir. A refundação do Estado e da política. in NOVAES, Adauto. *A crise do Estado Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2003.

SALLUM Jr, Brasília Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final Do Século XX – Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 18 nº. 52, São Paulo - junho/ 2003

SALLUM Jr. Brasília e KUGELMAS, Eduardo O Leviatã Acorrentado: a crise brasileira dos anos 80 in SOLA, Lourdes (org) *Estado, Mercado e Democracia*. São Paulo: 1993.

SANTOS, Sebastião e PAIM, Rodrigo Nunca estudei e não gostei: o desafio de quebrar sobre o ensino da sociologia in HANDFAS, Anita e OLIVEIRA, Luis F. *A sociologia vai a escola: história, ensino e docência* – Rio de Janeiro: Editora FAPERJ, 2009.

SANFELICE, José Luís O Manifesto dos Educadores (1959) À Luz da História – *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 99, p. 542-557, maio/ago, 2007

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Filosofia da Educação: Construindo a Cidadania* – São Paulo: Editora FTD, 1994.

- SILVA, Maria Abadia. *Intervenção e Consentimento: A política educacional do Banco Mundial* – Campinas, SP: Editora FAPESP, 2002.
- SINGER, Paul. Evolução da Economia e Vinculação Internacional in SACHS, L, WILHEIM, J. e PINHEIRO, P.S. (orgs) *Brasil: um Século de Transformações*, São Paulo, Companhia das Letras. 2001 (p. 110 em diante)
- SOLA, Lourdes. Estado, transformação econômica e democratização no Brasil in SOLA, Lourdes (org) *Estado, Mercado e Democracia*. São Paulo: 1993.
- SHWARTZMAN, Simon Educação e Pobreza no Brasil in *Cadernos Adenauer VII (2006)* nº 2 Educação e Pobreza na América Latina, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Junho/ 2006.
- VALLE Lílian do. Ainda Sobre A Formação do Cidadão: É Possível Ensinar a Ética? *Revista Educação e Sociedade*, ano XXII, no 76, 175-196, Campinas-SP, Outubro/ 2001.
- TORRES, Carlos Alberto *Teoria Crítica e Sociologia Política da Educação* – São Paulo Editora Cortez, 2002.
- TURA, Maria de Lourdes Rangel *et al* (orgs). *Sociologia para Educadores*. Rio de Janeiro: Quartet Editora & Comunicação. 2001
- _____, MAFRA, Leila Alvarenga.(orgs). *Sociologia para Educadores 2*. Rio de Janeiro: Quartet Editora & Comunicação. 2005
- WALTENBERG, Fábio D. Teorias econômicas de oferta de educação: evolução histórica, estado atual e perspectivas in *Revista de Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.32, n.1, p. 117-136, jan./abr. 2006.

XAVIER, Maria Elizabete, RIBEIRO, Maria Luiza e NORONHA, Olinda. *História da Educação: A escola no Brasil*– São Paulo: Editora FTD, 1994.

ZAGO, Nadir... [et all.] *Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação*– Rio de Janeiro: Editora DP & A, 2003.

ZAGURY, Tânia *Professor Refém*– 8º ed. - Rio de Janeiro: Editora Record, 2006.

Fontes Secundárias

Analfabetismo funcional atinge 28% da população brasileira, aponta indicador <http://agenciabrasil.ebc.com.br/arquivo/node/375459>, 02 janeiro de 2010.

Cai desempenho de estudantes no ensino médio. *Jornal O Globo*. 07 de fevereiro de 2007. O País. Rio de Janeiro. 2007.

Escola não motiva e perde alunos

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u130200.shtml> [acesso em 07 de janeiro de 2007]

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006.

Manifesto dos Educadores: Mais uma Vez Convocados (Janeiro de 1959) - *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. especial, p.205–220, ago2006.

Resultados do Censo escolar 1998, disponível em <http://www.inep.gov.br>

Resultados do Censo escolar 1999, disponível em <http://www.inep.gov.br>

Resultados do Censo escolar 2000, disponível em <http://www.inep.gov.br>

Resultados do Censo escolar 2001 disponível em <http://www.inep.gov.br>

Resultados do Censo escolar 2002, disponível em <http://www.inep.gov.br>

Resultados do Censo escolar 2003, disponível em <http://www.inep.gov.br>

Resultados do Censo escolar 2004, disponível em <http://www.inep.gov.br>

Resultados do Censo escolar 2005, disponível em <http://www.inep.gov.br>

SAEB - 2005 - Primeiros Resultados: Médias de Desempenho Do Saeb/2005 Em
Perspectiva Comparada, Fevereiro de 2007. disponível em <http://www.inep.gov.br>