

PANORAMA DAS RELAÇÕES DE FORÇAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: APORTES PARA SE ENTENDER A “HERANÇA MALDITA”¹

Jane Santos da Silva/ UNIRIO

Janesantos64@hotmail.com

O mais grave é que o capitalismo/individualismo introduziu duas lógicas que se conflitam: a dos interesses privados dos "eus" e das empresas e a dos interesses coletivos do "nós" e da sociedade. O capitalismo é, por natureza, antidemocrático. Não é nada cooperativo e é só competitivo. Teremos alguma saída? Com apenas reformas e regulações, mantendo o sistema, como querem os nekeynesianos à la Stiglitz, Krugman e outros entre nós, não. Temos que mudar se quisermos nos salvar.

Leonardo Boff

Em 2003 quando Lula assume o país, recebe uma nação que, em termos econômicos, vivenciava, tanto externa quanto internamente, um clima econômico desfavorável. Externamente com a desaceleração da economia norte-americana, o ataque às Torres Gêmeas (2001), a crise de governança dos EUA iniciada com o governo George Walker Bush (2001-2009), a crise econômica da Argentina (com direito a queda de presidente e estado de sítio). Internamente a política econômica bem “azeitada” de FHC baseada em juros altos e controle da inflação provocaram uma desorganização econômica. Estes pontos levaram para o debate, nos primeiros anos de governo Lula, a expressão “herança maldita” que refletia os aspectos negativos do governo FHC que foram transferidos para o novo governo. O governo Lula assume a expressão e coloca nela os motivos das ações impopulares que o governo promoveu.

Convivemos em toda a América Latina, na primeira década do século XXI, com governos de atuação neoliberal e outros que tentam a todo custo apagar de seus países esta herança. A forma de como estas nações implementaram suas políticas sociais evidencia o

¹ Apresentamos nesta comunicação alguns dos pontos analisados na nossa tese de doutoramento defendida em 30/08/2012, intitulada *Relações de força e políticas educacionais no Brasil: a Caixa de Pandora Brasileira*.

caminho que as relações de força trilharam. É necessário ressaltar que para nós as formulações capitalistas são organizadas como “bloco histórico”, no sentido gramsciano do termo, e dessa forma a estrutura e superestrutura se inter-relacionam de maneira vital, necessária e interdependente:

A estrutura e as superestruturas formam um “bloco histórico”, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. (GRAMSCI, p. 250-251)

Este entendimento está para além de uma simples relação de causa e efeito onde a superestrutura é resultado da estrutura. Sendo assim tomamos de Emir Sader em seu livro *A Nova Toupeira* (2009) a caracterização deste momento da seguinte forma:

O continente onde o neoliberalismo nasceu – no Chile e na Bolívia – se estendeu ainda mais enquanto território privilegiado, tornando-se, em pouco tempo, o espaço de maior resistência e construção de alternativas a esse mesmo neoliberalismo. São duas faces da mesma moeda: justamente por ter sido laboratório das experiências neoliberais, a América Latina viveu a ressaca dessas experiências e se transformou no elo mais fraco da cadeia neoliberal. (SADER, 2009, p. 32)

Para melhor compreender esse período, abraçamos o conceito de bloco histórico para entendermos a relação entre sociedade civil e sociedade política nas chamadas “sociedades ocidentais” onde a força (coerção) e consentimento são as bases da dominação de uma classe sobre a outra, que se realizam na relação entre aparelho de Estado e sociedade civil. Gramsci orienta o conceito de sociedade civil baseado nas ideias de Marx e Engels onde a noção de totalidade é central, pois é na luta de classes que ele ia entender a organização do Estado ampliado. O Estado capitalista desenvolvido é dividido em duas partes: a Sociedade Política onde estão os aparelhos de coerção (tanto burocráticos, quanto militares) e a sociedade civil que é formado pelas instituições que elaboram e/ou difundem as ideologias hegemônicas (fazem parte deste grupo o sistema educacional, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, os meios de comunicação, etc.).

No modelo gramsciano, a sociedade civil e o Estado não se opõem, porque é na sociedade civil que acontece as contradições e ajustes da classe dominante e também da luta

de classes². Como consequência desta relação as classes hegemônicas, para manter-se no controle, apropriam-se das conquistas das lutas populares sempre de forma subordinada. É a marca do Estado ampliado: o Estado congrega a sociedade civil como uma de suas instâncias de poder, é com este olhar que fomentamos nossa análise, tal qual Gramsci nos alerta:

[...] Este estudo também leva a certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas etc.)[...]. (Carta a Tania, 7-9-1931; *Cartas*, vol.a2, p. 84)

Concordamos com as reflexões de Sader (2009) que diz ser no espaço dos “planos social e ideológico” (p. 51) e a partir das políticas de “flexibilização laboral” as maiores conquistas do neoliberalismo na América Latina. Mas expando a direção do entendimento defendendo a tese de que esse foi o caminho da ampliação do Estado no continente, fazendo destas políticas flexibilizadoras o meio e o fim da sociedade civil como instância do poder. A flexibilização enfraqueceu o poder da sociedade civil:

A maioria dos latino-americanos não pode se organizar, não pode apelar para a Justiça, não tem identidade pública, não são cidadãos no sentido que não são sujeitos de direitos, mas vítimas dos piores mecanismos de superexploração do trabalho. São os chamados “excluídos”, não no sentido de que são marginalizados dos processos sociais constituídos, mas no de que são excluídos das relações de direito, isto é, não são reconhecidos pelo mercado de trabalho, têm expropriados seus direitos sociais fundamentais. (SADER, 2009, p. 51-52)

² A sociedade civil é o espaço privilegiado da luta de classes, mas não é o único lugar onde esse enfrentamento ocorre. O Estado e nas esferas de governo também se vivencia o embate.

A hegemonia do “pensamento único”, do “mundo unipolar”³ onde os EUA se tornam o condutor das políticas mundiais e do “Consenso de Washington”⁴, combinados com as consequências das ditaduras militares arrastou a América Latina para uma correlação de forças que construíram uma forte contrarreforma no âmbito de todos os governos.

Desta feita, vimos os governos neoliberais, em especial o modelo chileno⁵, retirar a educação do campo dos direitos fundamentais, levando-a para o espaço do valor, do consumo, que se apropria através da competitividade. Nesses padrões a educação, e outras políticas sociais, são transferidas para as esferas municipais, para as famílias e enfim para o indivíduo, que terá a “liberdade” de financiar e escolher sua educação. Neste momento os governos que promovem este tipo de política, conseguem enfim a chamada universalização escolar, aumentando o número de alunos e os anos que os mesmos ficam na escola.

O grande paradoxo contido neste modelo está em universalizar a escolarização quando o contexto neoliberal tem como base um processo de fragmentação, diferenciação e segmentação das instituições. Ou melhor, vivencia-se uma universalização sem consolidar o direito. Definir um projeto para a educação é um dos pontos fundamentais para a superação destas sociedades que estão calcadas na “modernização do arcaico” e no desenvolvimento baseado na desigualdade social. A educação básica torna-se ponto nevrálgico das relações sociais de forma dialética e principalmente como direito social. Como diz Demerval Saviani:

À luz do exposto, a impressão que ficava era que a solução das questões educacionais, em lugar de dever do Estado, como está

³ Podemos considerar que os EUA após a queda da URSS assumiram o posto de única grande potência mundial. O destaque vem por seu nível de poder ser de forma qualitativa e quantitativamente hegemônica, interferindo na organização econômica, política e cultural da maioria dos países. O seu poder se baseia na primazia dos ditames econômicos, do poder militar e do elevado desenvolvimento científico e tecnológico. Além dessas referências a localização geopolítica, fora das fronteiras de suas possíveis rivais europeias ou asiáticas, colaboram com o seu fortalecimento. Ressaltamos também que a unipolaridade estadunidense se efetua através: das várias tropas e bases militares presentes nos mais diversos cantos do planeta, com o objetivo de “manter” o equilíbrio de poder; das alianças estabelecidas com outros países para derrotar o terrorismo e por sua forte influência nas ações da ONU.

⁴ Segundo Paulo Nogueira Batista (1994): em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados – FMI, Banco Mundial e BID – especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião, subsequentemente, receberam a denominação informal de "Consenso de Washington". [...] Não se tratou, no Consenso de Washington, de formulações novas, mas simplesmente de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas em diferentes momentos, por diferentes agências. Um consenso que se estendeu, naturalmente, à conveniência de se prosseguir sem esmorecimento no caminho aberto.

⁵ Podemos citar aqui a virulência da implementação do modelo no Chile que deixou uma herança perversa onde os direitos sociais, tais como saúde, educação, segurança foram privatizados ou terceirizados.

inscrito em nossa Constituição, estava afeta à boa vontade da população, sugerindo um regresso à época em que a educação ao invés da responsabilidade pública, era considerada assunto da alçada da filantropia. (SAVIANI, 2011, p. 33)

O processo educativo formulado por alguns Estados na América Latina, no início do século XXI, revela novas ações que interagem com o posicionamento das classes hegemônicas e a sociedade civil. Uma nova sociabilidade possibilitada pelas noções de “parceria”, “colaboração” e competência, permitem outra visão do Estado Educador que deveria emergir de uma Reforma que afastasse o perigo da crise. Para além da Reforma do Estado (ou contrarreforma) o objetivo das classes hegemônicas finca suas garras em uma transformação também na sociedade civil. A Sociedade Civil de espaço onde aconteceriam as mais variadas concepções de mundo, suas lutas antagônicas e a ascensão da contra-hegemonia, torna-se o espaço colaborativo do Estado, consequência da contrarreforma, denominado de Terceiro Setor. A relação entre estes dois entes sociais acontece por parcerias, atitudes colaborativas em prol da formação das competências.

A transformação ocorre porque, dentro das alterações conjunturais das relações de força de curta duração, o conceito liberal de sociedade civil se fortalece, onde a dissensão entre a vida social e o Estado, está na sua base. Nesta formulação, a relação com as classes sociais (e a luta entre essas classes) é encoberta pelo entendimento de que vivíamos em um mundo separado em esferas: a sociedade civil, o mercado e o Estado. Segundo Virgínia Fontes:

Essa argumentação abandonava explicitamente a compreensão da totalidade da vida social e, portanto, a dinâmica das relações sociais sob o capitalismo, que crescentemente unificava sob seu comando o conjunto da existência. Em seu formato atual, amplamente difundido, identifica sociedade civil e 'terceiro setor' (Montaño, 2003). Nesse mesmo registro, no Brasil, a defesa de entidades 'privadas, porém públicas' atingia três objetivos:

1. contribuía para eliminar as conquistas populares no interior do Estado (redução das políticas públicas universais), reclamando recursos públicos para tais entidades privadas;
2. como apologia das 'qualidades' de eficiência e eficácia do mercado quando devotado ao 'bem público'; e,

3. como a admissão da propriedade privada e do Estado como insuperáveis.

(FONTES, Virginia. *Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Verbetes Sociedade civil*. [Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, s.n., 19—].

Disponível em:

<<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socciv.html>>.

Acesso em 9 mar. 2012.)

Estas ações estão embasadas no modelo político criado na Inglaterra que tinha como objetivo “modernizar” a social-democracia com a chamada *Third Way* ou, em português, a Terceira Via. Esta teve como maior teórico Anthony Giddens e tinha como meta seis dimensões: a reconstrução do governo com formas dinâmicas de gerenciamento e de administração; desenvolvimento da sociedade civil para fortalecer o governo e o mercado; reconstrução da economia através de um equilíbrio entre regulamentação e desregulamentação; uma reforma do estado assistencial para ganhar eficiência; modernização ecológica para que a defesa do meio ambiente pudesse gerar empregos e estimular o desenvolvimento econômico e por último, uma reforma do sistema global ampliando uma governança na economia internacional (GIDDENS, 2005, p. 355-356). Diante disso podemos entender que:

O neoliberalismo tem muitos disfarces. Na Grã-Bretanha, por exemplo, é provável que depois de ter sido introduzido por Margareth Thatcher como fanatismo de uma religião secular, continue com Tony Blair, sob a capa de uma *bricolage* da linguagem ética dos valores do socialismo cristão com o jargão ríspido da “modernização” e da “globalização”. No Brasil, ao que parece, o neoliberalismo, que inicialmente cortejou a *intelligentsia* brasileira sob o frágil disfarce de social-democracia europeia, ganha legitimidade através de Fernando Henrique Cardoso e tal promessa de ingresso no mundo moderno. (WAINWRIGHT, 1998, p. 9)

Na década de 90, o impacto deste projeto na América Latina tendeu ao caminho da promoção do alívio da pobreza e da mobilidade social. Tais objetivos são louváveis e necessários. O problema está na lógica para qual tal caminho se solidifique, pois não

modifica os processos de exploração, vulnerabilidade e instabilidade dos subalternos. Estes projetos se firmam primeiro, porque as pessoas vivenciam um conformismo, no sentido gramsciano, pois percebem a exploração, mas não a compreendem, aderindo ao modelo de promover críticas que levam a ações parciais, imediatistas e individualizadas. O maior exemplo desta perspectiva seria o voluntariado, que para muitos é a verdadeira expressão da “nova cidadania”.

A outra onda reformista da sociedade civil visualiza-se na nova funcionalidade de organizações que se pautaram por uma resistência contra-hegemônica ao capitalismo. Neste movimento vemos o amargo processo de “perda de sentido” das organizações sindicais, que vão pouco a pouco se destituindo da capacidade de organizar coletivamente a classe trabalhadora em uma experiência objetiva de uma nova hegemonia.

Percebemos também, em um conjunto com as premissas acima, um amparo, tanto do Estado quanto das classes hegemônicas, as organizações civis que não promovam uma crítica à sociedade capitalista. Sendo assim, estas organizações atuam diretamente no processo de contrarreforma da sociedade civil quando privatizam, focalizam e fragmentam as políticas sociais, transformando a questão social em mercadoria. Neste patamar encontramos principalmente ONG’s ligadas às questões ambientais.

Estas relações privatistas também aparecem com grande força através de empresários que desejam atenuar as distâncias sociais. O movimento de responsabilidade social atua por meio de projetos sociais, principalmente no ambiente educacional, com o objetivo de promover o bem-comum. A ideia de responsabilidade social acompanhou esses caminhos neoliberais de mãos dadas com a noção de sustentabilidade, uma saída conservadora assumida pela classe empresarial. O objetivo é ter melhor desempenho e lucro da seguinte forma, segundo o site <http://www.responsabilidadesocial.com>⁶:

- É plural. Empresas não devem satisfações apenas aos seus acionistas. Muito pelo contrário. O mercado deve agora prestar contas aos funcionários, à mídia, ao governo, ao setor não governamental e ambiental e, por fim, às comunidades com que opera. Empresas só têm a ganhar na inclusão de novos parceiros sociais em seus processos decisórios. Um diálogo mais participativo não apenas representa uma

⁶ Este site se define como uma revista eletrônica criada em 2002 com a missão de comunicar a todos em geral sobre a prática da responsabilidade social em todas suas esferas [...] A promoção da boa prática social através de marcos conceituais ou referências internacionais na área: notas explanativas sobre responsabilidade social, investimento social privado, balanço social e certificação socioambiental.

mudança de comportamento da empresa, mas também significa maior legitimidade social.

- É distributiva. A responsabilidade social nos negócios é um conceito que se aplica a toda a cadeia produtiva. Não somente o produto final deve ser avaliado por fatores ambientais ou sociais, mas o conceito é de interesse comum e, portanto, deve ser difundido ao longo de todo e qualquer processo produtivo. Assim como consumidores, empresas também são responsáveis por seus fornecedores e devem fazer valer seus códigos de ética aos produtos e serviços usados ao longo de seus processos produtivos.
- É sustentável. Responsabilidade social anda de mãos dadas com o conceito de desenvolvimento sustentável. Uma atitude responsável em relação ao ambiente e à sociedade, não só garante a não escassez de recursos, mas também amplia o conceito a uma escala mais ampla. O desenvolvimento sustentável não só se refere ao ambiente, mas por via do fortalecimento de parcerias duráveis, promove a imagem da empresa como um todo e por fim leva ao crescimento orientado. Uma postura sustentável é por natureza preventiva e possibilita a prevenção de riscos futuros, como impactos ambientais ou processos judiciais.
- É transparente. A globalização traz consigo demandas por transparência. Não mais nos bastam mais os livros contábeis. Empresas são gradualmente obrigadas a divulgar sua performance social e ambiental, os impactos de suas atividades e as medidas tomadas para prevenção ou compensação de acidentes. Nesse sentido, empresas serão obrigadas a publicar relatórios anuais, onde sua performance é aferida nas mais diferentes modalidades possíveis. Muitas empresas já o fazem em caráter voluntário, mas muitos preveem que relatórios socioambientais serão compulsórios num futuro próximo. (Responsabilidade Social. Revista eletrônica criada em 2002 com a missão de comunicar a todos em geral sobre a prática da responsabilidade social em todas suas esferas. Disponível em: <http://www.responsabilidadesocial.com/institucional/institucional_view.php?id=1>. Acesso em: 10 mar. 2012.)

Diante dessas ações entendemos que o processo de Reforma da Sociedade iniciado nos anos 90 foi aos poucos efetuando algumas práticas que provocaram mudanças na relação Estado e sociedade civil, que se deram através de alterações nos “padrões de formulação e acesso aos direitos sociais” (ALGEBAILLE, 2009, p. 227). Segundo Algebaile, as políticas sociais, até então, eram estruturadas para atender:

[...] questões específicas, delimitadas pela própria forma e pelo alcance dos serviços que se apresentavam como os meios de assegurar os direitos e as prerrogativas reconhecidos em leis ou em matérias normativas de menor efetividade. Porém, como essa estrutura restrita deixava de fora dos serviços e proteções regulares contingentes populacionais muito amplos, ela passou a ser sistematicamente corrompida por utilizações e usos que, por meio das portas existentes, tentariam realizar residualmente o atendimento de alguns segmentos e aspectos da vida social situados à margem das atenções do Estado. (ALGEBAILLE, 2009, p. 227)

Neste movimento, acompanhamos em nossos países da América Latina um intenso aniquilamento das parcas políticas sociais existentes até então, com um redimensionamento no sentido da focalização.

As políticas sociais focais têm origem nos países de capitalismo avançado, como uma “nova geração” de programas sociais, em contraponto as políticas universalistas que eram a base do Estado de Bem Estar Social. O objetivo delas é oferecer o mínimo de condições protecionistas para grupos sociais específicos, com a intenção de manter o equilíbrio do Estado nacional:

As medidas de focalização, ao possibilitarem ao Estado a redução da infraestrutura institucional (estabelecimentos, equipamentos, materiais e funcionários) utilizada na prestação de serviços, complementando o processo realizado pelas medidas de privatização, possibilitaram, ainda, a dissolução gradual de compromissos sociais anteriormente assumidos, já que a ideia de direito social que regia a prestação universalizada de um serviço foi substituída por “critérios de elegibilidade, por meio dos quais o Estado arbitrava, conforme

referências instrumentais ao programa em curso, o público a ser atendido e o tipo de serviço oferecido. (ALGEBAILLE, 2009, p. 258)

A ideia é de que as políticas focais são o meio de prover as necessidades mínimas de um grupo social, de maneira a diminuir situações de extrema pobreza. Realmente, sendo acionadas em momentos conjunturais estas ações podem promover surtos de desenvolvimento localizados.

A focalização pode ocorrer de duas formas: como condicionalidade e/ou como ação reparatória. A ação focal por condicionalidade se dá para a correção ou término de um problema específico, que é quase sempre econômico. Neste modelo a implementação se dá a partir de uma avaliação das políticas públicas, sua eficiência e eficácia, para identificar os espaços necessários de intervenção e atuar cirurgicamente.

O segundo modelo, a política reparatória, se dá como ação de restituição e/ou inclusão de grupos sociais a direitos universais, que nunca tiveram e/ou foram subtraídos historicamente. Estas ações teriam o objetivo de complementar as políticas públicas universais, na medida em que promoveriam a igualdade social e não o equilíbrio de distorções pontuais.

É necessário fazer um alerta: quando as políticas de focalização condicionalizadas se convertem em ações estruturais e de longa duração, as consequências podem ser a consolidação da desigualdade social e a renúncia do Estado em construir programas universalizantes de proteção social. Queremos por assim dizer que, as políticas sociais focalizadas não são instrumentos de transformação social, mas sim um paliativo para os momentos de profunda crise gerados pelo capital, que se dissocia dos direitos sociais e opta pela gestão da pobreza.

No Brasil dos anos 90, as novas orientações para as políticas sociais não se limitaram ao espaço do serviço público, a focalização contaminou as legislações e os novos espaços de execução das políticas sociais como Organizações não Governamentais e o setor empresarial. Como todas as outras políticas sociais, a educação também foi encarcerada neste modelo e como consequência, profunda alteração na escola pública.

É necessário ressaltar o quanto a política educacional brasileira historicamente se relaciona com os ciclos vitais da economia, tanto interna quanto externamente. Podemos radiografar o início do século XXI como um momento em que as mudanças acima relacionadas provocaram um profundo retrocesso no sistema educacional. No Brasil este aprofundamento do atraso se deu através dos debates para a construção da Lei de Diretrizes e

Base 9394/96 (LDB) e principalmente pela condução de governos que pautaram suas políticas sociais pelo consenso neoliberal.

A noção de “modernidade” como base das mudanças que levariam ao fim do “atraso” educacional brasileiro foi fortalecida na reforma administrativa feita pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato (1995-1998). Esta política foi estabelecida por um ministério especial, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que era administrado pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Segundo Ciro Campos Christo Fernandes, em seu texto A Reforma Administrativa no Brasil: Avanços e Limites 1995-98, onde analisa a Reforma Bresser Pereira, a mesma teve como objetivos a “remoção de obstáculos legais e normativos” e a “revisão das funções e da estrutura do Estado”. Estas ações reorganizariam as atividades estatais com uma perspectiva de “autonomia ampliada e controle de resultados”. A educação que como política nacional sempre foi motivo de embates sobre sua importância como direito social, se vê reincorporada ao projeto neoliberal como um “serviço não exclusivo” (FERNANDES, 1999, p.11), verificável na tabela abaixo:

Funções do Estado e Modelos institucionais

Funções do Estado	Funções	Modelo Institucional Proposto
Núcleo Estratégico	Formulação de políticas, normatização e controle	Secretarias de Política
Serviços Exclusivos	Segurança, defesa, arrecadação, fiscalização, regulação e previdência social básica	Agências Executivas Agências Reguladoras
Serviços não exclusivos⁷	Educação , saúde, assistência social, cultura, pesquisa científica e tecnológica	Organizações Sociais
Produção e Serviços pra o Estado	Energia, transportes, comunicações, insumos industriais	Empresas Privadas

⁷ Grifos nossos.

Fonte: FERNANDES, Ciro C. Christo. A Reforma Administrativa no Brasil: Avanços e Limites 1995-98. 1999. Trabalho elaborado para o *Minerva Program*, no *Institute of Brazilian Business and Public Management Issues* da George Washington University, Washington, EUA.

A inserção da educação nessa classificação é explicada pelo autor da seguinte forma:

As atividades que não pressupõem o uso de prerrogativas exclusivas de Estado deveriam ser descentralizadas para a sociedade. O modelo propugnado entendia que estas atividades poderiam ser geridas com mais eficiência e submetidas ao controle direto pela sociedade, desde que organizadas como entidades públicas não estatais, denominadas no Plano Diretor como organizações sociais. Este tipo de organização era uma invenção completamente nova que deveria permitir a gestão destas entidades nos mesmos moldes de uma empresa privada, mas submetida ao controle social por meio do seu conselho de direção e ao controle pelo Estado, por meio de um contrato de gestão. Além disso, as organizações sociais não teriam finalidade lucrativa e seu patrimônio poderia ser revertido ao Estado no caso de sua extinção. A intenção era possibilitar que as entidades estatais prestadoras de serviços não exclusivos de Estado ficassem livres do conjunto de leis, normas, controles formais e mesmo da cultura burocrática que asfixiava os órgãos estatais. A solução proposta era bastante ousada: retirá-las do Estado. Este novo modelo institucional exigiria uma desestatização dos serviços nas áreas de educação, saúde, meio-ambiente e pesquisa científica e tecnológica. Esta desestatização, contudo, não resultaria na privatização destes serviços, mas na sua transferência para o setor público não estatal. (FERNANDES, Ciro Campos Christo. A Reforma Administrativa no Brasil: Avanços e Limites 1995-98. [S.l.: s.n., 1999].37p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1408>. Acesso em: 9 mar. 2012.).

O exemplo mais notável desta “era”, no sistema educacional, é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

(FUNDEF). No capítulo I apresentamos de que maneira este fundo integrou as políticas públicas do governo FHC e de que forma ele foi implementado. Aqui gostaríamos de notar que para além dos pontos que aferimos naquele momento, a identidade do fundo com as reformas *bresserianas* e seu caráter focal é notável, pois a perspectiva da política é de reduzir os fomentos em apenas uma parte do ensino básico, o fundamental em detrimento da educação infantil e do ensino médio.

Não só o FUNDEF ajudou a caracterizar este período e para ilustrar, gostaríamos de citar alguns exemplos das políticas focais educacionais que marcaram os anos 90:

- Programa “Acorda Brasil: Está Na Hora Da Escola!” – Lançado em março de 1995, tinha como objetivo reunir várias ações que estimulasse parcerias da sociedade civil com o poder público, para alavancar a modernização e conseqüentemente a qualidade do ensino. Para o MEC essa relação seria com “empresas públicas e privadas, entidades filantrópicas, fundações, ONGs, organismos nacionais e internacionais, governos estaduais e municipais” na construção tanto de atividades (cursos, seminários, congressos, etc.) para docentes e discentes, como na incorporação de tecnologia e equipamentos (MEC, 2001). As ações constituídas ficavam registradas no Banco de Ações Educacionais (BAE), para serem utilizadas por toda comunidade. Este programa acompanha as propostas e metas dos organismos internacionais – Banco Mundial, Unesco, etc. – que foram colocadas em execução em vários países do mundo. Além disso, promove a inserção da educação como serviços não exclusivos, institucionalizado por organizações não governamentais.
- Programa de Adequação Idade-Série (Projeto Correção de Fluxo) – Criado a partir de 1997, era um programa com a intenção de adequar os alunos que estavam fora da série referente à sua idade, antes que eles abandonassem as escolas. Foi um dos projetos de aceleração da aprendizagem, marca do período, também alicerçado por proposições dos organismos multilaterais. A distorção idade/série é um problema urgente a ser resolvido por causa dos altos custos que eles demandam para o sistema de ensino.
- Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – Segundo o site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PDDE foi criado em 1995, com a:

finalidade de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de

assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

Segundo o MEC, a meta desse programa é contribuir para a descentralização dos recursos e sendo assim colaborar com o aprofundamento da cidadania através da delegação de responsabilidades na gestão educacional.

- Programa de Garantia de Renda Mínima Associada a Ações Sócio-Educativas (PGRM) – Programa criado em dezembro de 1997 pela lei nº 9533/97, com a meta de reduzir a pobreza da população brasileira, atuando nas escolas públicas. O seu público-alvo era “famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo, com filhos ou dependentes menores de 14 anos matriculados” (MEC/FNDE, 2001).
- Programa Bolsa Criança Cidadã – O foco deste programa é a redução do trabalho infantil. A ação se dava por meio de uma bolsa para crianças de 7 a 14 anos de famílias em estado de precarização. As escolas das crianças beneficiadas recebiam também um “apoio monetário” para garantir o horário complementar. Este programa era organizado para atingir áreas onde o trabalho infantil subsistia.

Assim estava a conformação do consenso neoliberal, em especial no sistema educacional, no momento em que Lula e o PT chegam ao cargo máximo da república. Pensamos que por esses motivos torna-se imperioso entender os avanços e os impedimentos que promovem as contradições de um governo que ao galgar o poder buscava promover a Grande Política. Compartilhamos com Antonio Gramsci, pensador que é a base teórica dessa tese, que o poder se faz em Grande Política aquela em que se define a estrutura da sociedade e a Pequena Política voltada para as questões do cotidiano político:

A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política. Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política [...] Ao contrário, é coisa de diletantes pôr as questões de modo tal que cada elemento de pequena política deva

necessariamente tornar-se questão de grande política, de reorganização radical do Estado. (GRAMSCI, p. 243 e 244)

Desde a colonização até os dias de hoje o sistema educacional brasileiro passou por inúmeras configurações em um movimento pendular que coleciona inovações e reproduções. Na nossa análise referendamos a ideia de que no Brasil as ações, apesar de apresentadas como “revoluções educacionais” são apenas novas roupagens para permanência dos velhos privilégios. Desta maneira concordamos com Werneck Vianna:

No Brasil nunca houve, de fato, uma revolução, e, no entanto, a propósito de tudo fala-se dela, como se a sua simples invocação viesse a emprestar animação a processos que seriam melhor designados de modo mais corriqueiro. Sobretudo, aqui, qualificam-se como revolução movimentos políticos que somente encontraram a sua razão de ser na firme intenção de evitá-la, e assim se fala em Revolução da Independência, Revolução de 1930, Revolução de 1964, todos acostumados a uma linguagem de paradoxos em que a *conservação*, para bem cumprir o seu papel, necessita reivindicar o que deveria consistir no seu contrário — a revolução. Nessa dialética brasileira em que a tese parece estar sempre se automeando como representação da antítese, evitar a revolução tem consistido, de algum modo, na sua realização. (VIANNA, 1996)

É possível ver que no Brasil os processos de mudança histórica se realizam através das relações de força que impedem uma transformação onde os que estão subalternizados superem definitivamente as contradições. Sendo assim, as mudanças ocorridas nas políticas educacionais demonstram um certo desenvolvimento, mas não há uma modificação na essência. O Estado cria, implementa e regula as políticas, mas mantém (e reproduz) seu caráter de classe, mesmo em momentos em que acontecem alterações do bloco no poder, como quando o Partido dos Trabalhadores e Lula chegam presidência da República.

A política educacional torna-se assim uma das bases pelo qual o bloco no poder mantém estrategicamente as relações de força que fortalecem a subalternização. Tais processos confirmam o processo de passivização brasileira, em que uma política "nova" atua como renovação da antiga e conserva dentro dela pontos essenciais da anterior. Não há rupturas, só conformação, continuidade, ou seja, a superação do antigo pelo novo não se realiza completamente, adiando a mudança.

Para melhor entender o que estamos aqui pontuando podemos pensar que na medida em que o Estado Brasileiro foi se institucionalizando e se organizando através do modelo burocrático, a educação foi se tornando tarefa do Estado, como uma efetiva política social,

consagradora de um direito básico. Mas a contradição se efetua ao promover a instauração desse direito em conjunto com a iniciativa privada, que também recebe parte do orçamento público. Este é um ponto tão central que esteve como pauta de vários momentos em que a discussão sobre a política educacional era mote de mudança da política pública, como por exemplo: na Reforma Pombalina, no Manifesto dos Pioneiros, na Constituição de 1946, nas LDBs, na Constituição de 1988.

Entretanto, nos últimos vinte anos, o lugar das políticas sociais públicas, como a educação, sofreu a intervenção maciça do consenso neoliberal, que ao reduzir – e muitas vezes extinguir – direitos promoveu uma “democracia divorciada da cidadania”, ampliando a distância entre o Estado e os subalternos. As políticas educacionais revelaram pela consonância de uma Revolução Passiva o gerenciamento da pobreza identificando quem precisa de “assistência”:

A escola, pois, ao mesmo tempo que seria uma base de realização, um “posto”, de uma política de assistência, realizaria o papel de uma fronteira que pré-delimita a pobreza a ser assistida. É importante, porém, ter em conta que a reabilitação da escolarização obrigatória e a instituição da comprovação de renda, como novas fronteiras técnicas e burocráticas da pobreza “assistida”, não representam um completo abandono dos referenciais geográficos. Ao contrário, observa-se uma utilização mais estratégica do espaço como referência da política. Os programas dirigidos a áreas pré-delimitadas seriam substituídos por programas de alcance territorial cada vez mais amplo, e a escolha da escola para sua realização permitiria conter essa expansão e dissimular essa contenção. A escola tem sua presença territorial e permite uma penetração que o restante do Estado não tem; nesse sentido, sua escolha como um posto de realização do Bolsa Escola fazia parecer que o programa, chegando a todos os lugares, chegava a todos os pobres, simulando-se uma universalidade que o programa não tinha. É nesse sentido que a escola pública fundamental se consolidaria como Estado dos pobres no Brasil. (ALGEBAILLE, 2009, p. 334)

Este gerenciamento da pobreza esteve vinculado aos sucessivos governos brasileiros dependentes do grande capital internacional – Collor, Itamar, FHC e Lula⁸ - realizando-se através de uma apropriação privada do poder que legitimou ideias e práticas que transformaram interesses particulares em gerais. O fortalecimento da hegemonia dessas

⁸ Lula além de receber a “herança maldita” dos governos anteriores, teve como agravante a cooptação de movimentos sociais, que antes se mantinham na contestação das medidas de contrarreforma, aprofundando a devassa com o esvaziamento de autonomia e do conteúdo.

classes no poder, nas políticas educacionais, se constituíram principalmente pela adesão às ações desenvolvidas por instituições internacionais, como já colocamos anteriormente, Banco Mundial, Unesco, FMI, dentre outros. A estratégia de promover a subserviência destas instituições se consolidou para além das instâncias econômicas, agenciando um propósito ideológico, situadas em programas/projetos de desenvolvimento social de combate a pobreza que estão fundamentados no funcionamento do sistema educacional. Estas instituições hoje não trabalham mais com imposições econômicas, principalmente no Brasil, mas assegurando o diálogo e o consentimento de suas “boas políticas” que amenizam, e não fazem desaparecer, as contradições.

Ao fim da primeira década do século XXI temos políticas governamentais que alicerçam o sistema educacional através de: políticas focais de atendimento à pobreza, descentralização da execução e financiamento local através de parcerias público/privado e privatização dos serviços. Dentro destas particularidades fortalece-se democracia do consumo em detrimento da democracia dos direitos sociais.

Este diagnóstico nos remete ao conceito de contrarreforma e seu entendimento por Coutinho (2012) As observações que realizamos acima nos levam a refletir sobre como a contrarreforma da educação brasileira vem se constituindo. Para nós esse processo é efetivado pela fragmentação, principalmente, pela focalização dos recursos e serviços que se estendem para a educação privada e para os serviços de apoio a educação pública, através da terceirização das ações. Estas ações acontecem com o apoio das instituições internacionais de fomento econômico que constroem os caminhos das políticas promovendo assim o quadro educacional que estamos vivenciando na atualidade. Nossas proposições não querem indicar que a política educacional por si só irá transformar a sociedade brasileira, mas deixando de ser mera reprodutora das ações de conservação e retrocesso, ela se torna uma condição necessária da mudança

REFERÊNCIAS

- ALGEBAILLE, Eveline. *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. RJ: Lamparina, 2009.
- COUTINHO, Carlos Nelson (Org). *O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1926-1935*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. A época neoliberal: revolução passiva ou contrarreforma? *Revista Novos Rumos*. Marília, v.49, n.1, p.117-126, jan-jun, 2012.

_____. Carlos Nelson. *O estado brasileiro: gênese, crise e alternativas*. In: Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2006, p. 173-200.

_____. TEIXEIRA, Andréa de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. *A reforma administrativa no Brasil: avanços e limites 1995-98*. [S.l.: s.n., 1999].37p. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1408>. Acesso em: 9 mar. 2012.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1973.

_____. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1968.

FONTES, Virginia. *Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Verbetes Sociedade civil*. [Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, s.n., 19—]. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socciv.html>>. Acesso em 9 mar. 2012.)

SADER, Emir. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.

SAVIANI, Denerval. (Org.). *Estado e Políticas Educacionais na História da Educação Brasileira*. Coleção Horizontes da Pesquisa em História da educação no Brasil, Vitória, v.2, EDUFES, 2010.

VIANNA, Luiz Werneck. *Patrimônio do governo Lula: reforço e consolidação da democracia política entre nós*. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=39008>>. Acesso em: 9 mar. 2012.

WAINWRIGHT, Hilary. *Uma resposta ao Neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.