

A HISTÓRIA POLÍTICA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Elione Maria Nogueira Diógenes
Universidade Federal de Alagoas
elionend@uol.com.br

Resumo: Este trabalho tem como objetivo: discutir a gestão democrática a partir da História política brasileira. Os procedimentos utilizados foram: análise documental e revisão bibliográfica, em que se construiu o percurso da gestão escolar e o cenário político nacional. Sinteticamente, constatou-se que o governo de “Fernando Henrique Cardoso” absorveu a plataforma de reivindicações da classe educadora, promovendo mudanças na política de gestão educacional. Concluiu-se que: tal período é eivado de contradições, pois, de um lado, incorporou as demandas dos que lutavam pela democracia no interior da escola; e, por outro, adotou as receitas do Banco Mundial para a educação brasileira, fragilizando-a.

Palavras-chave: reforma educacional; gestão democrática; política brasileira.

1. INTRODUÇÃO

É consenso entre os estudiosos, o fato de que a gestão democrática no Brasil foi implantada em um cenário de conquistas históricas, no que diz respeito ao campo da educação. Neste sentido, recuperou-se aqui, a tessitura histórica da década de 1990 em que a gestão democrática foi implementada como política educacional e estudou-se sua dinâmica no panorama de enxugamento do Estado brasileiro, levado a efeito por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

Quando esse modelo de gestão foi implantado no Brasil (em meados de 1990), o país estava sob a égide formal da democracia havia quase dez anos, respirava-se um clima de liberdade política e o povo brasileiro tinha derrubado o governo “collorido” de Fernando Collor de Melo (PILAGALLO, 2002). Em verdade, a gestão democrática foi recebida com “louvores” e pouquíssimos trabalhos problematizavam-na, relacionando-a com a questão da dinâmica de enxugamento do Estado brasileiro que se divisava no horizonte próximo.

O presidente eleito após a “onda collorida” foi ninguém menos que o sociólogo, professor aposentado da Universidade de São Paulo, e, discípulo do eminente intérprete da vida social, econômica e política brasileira, Florestan Fernandes¹. Assim, havia uma plêiade de homens estudiosos da problemática no Brasil que se faziam, naquele momento, influentes na correlação de forças para a nova proposta de construção da Nação que se desejava.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 é a manifestação concreta dessa dinâmica e não à toa foi cognominada de Darcy Ribeiro, em clara homenagem ao antropólogo que inseriu novas luzes interpretativas sobre a cultura nativa. Enfim, parecia que a história estava mudando, e, para melhor, no cenário da tão macerada educação para o povo brasileiro.

É por isso, que se traz neste artigo, o “mote” da história para melhor compreender as forças que foram determinantes no “alavancar” da criação da agenda da política de gestão democrática. Lembra-se, em tempo, que evocar a história é trazer o tempo da memória para o presente. O delineamento do percurso histórico dessa política pública de educação torna mais fácil entender a sua materialidade bem como a íntima articulação com os paradigmas econômicos hegemônicos na época.

Isto é importante para se compreender por que atualmente a gestão democrática vem sofrendo críticas ao mesmo tempo em que ainda não se pensou em nada diferente no sentido de substituí-la como modelo de gestão escolar. De antemão, torna-se claro que a história “(...) não é relojoaria ou marcenaria. É um esforço para o conhecer melhor: por conseguinte, uma coisa em movimento”. (BLOCH, 2001, p.. 46).

2. O BRASIL REAL DO GOVERNO “FHC” E A REFORMA DA EDUCAÇÃO

As metamorfoses e mudanças alcançam de forma alucinada o Brasil recém-saído de uma ditadura de duas décadas e meia. Essas mutações conhecidas pelo nome de globalização viriam a constituir o rol de transformações substanciais nas quais se configura o fio da tessitura do “Brasil Real” ou da “Era FHC”².

Conforme CARVALHO (1999) habitava-se um período histórico singular, em que “(...) vivenciamos profundas mudanças, econômicas, culturais (e aí não se pode dizer, simplesmente, que ‘assistimos’ tais mudanças, porque elas atravessam o nosso cotidiano sem pedir licença” (CARVALHO, 1999, p.22).

Essas mudanças são, a um só tempo, intensas e desnorteadoras, pois que mudam os padrões de vida das pessoas:

Em verdade, o mundo contemporâneo é marcado por transformações tão amplas quanto radicais, num ritmo vertiginoso e alucinante... Tudo parece acontecer rápido demais, não permitindo tempo para absorver e familiarizar-se com as novas formas. É mundo de fluidez, de vertigem, em que os deslocamentos são freqüentes e banaliza-se o movimento, as distâncias. (CARVALHO, 2001, p.13).

Portanto, a inserção do Brasil no processo de mundialização do capital vulgo globalização deu-se de forma extremamente rigorosa, vez que a sociedade brasileira abrangeu, por empreendimento das elites conservadoras, as configurações mais invasivas do neoliberalismo. Assim, a exultante passagem democrática popular, não desempenhou qualquer domínio político sobre este processo, no qual o relegou ao sabor dos interesses da elite dominante (SANTOS, 2002).

Esse circuito que se espalhou por todas as dimensões da vida econômica e social brasileira, tornava difícil à compreensão dessa conjuntura histórico-social enquanto se dava o seu engendramento e enquanto nela se estava inserido acriticamente. Contudo, é possível explicitá-la e desvendá-la através de criteriosa análise com base na teorização. Ao acreditar

nisto, Carvalho, procurou exatamente desvendar o cenário contemporâneo brasileiro, mais especificamente a “ERA FHC”, sob a égide da mundialização do capital, no dizer dela:

A Mundialização do capital impõe uma nova ordem mundial, essencialmente assimétrica, a exigir o ajuste dos diferentes países, em posições e situações qualitativamente distintas. Essa nova ordem, ao redefinir os mecanismos de dominação, torna insuportável para qualquer país manter-se à margem da proclamada ‘globalização capitalista’. Configura-se, assim, o chamado ‘ajuste estrutural’, imposto pelos centros hegemônicos da economia globalizada, no bojo das teses neoliberais que, então, passam a ser predominantes em quase todas as partes do mundo. (CARVALHO, 1999, p.171).

A entrada do Brasil no espaço da mundialização do capital foi um tanto quanto confusa, no seu início. Somente nos últimos “raios de sol” da década de 1980 é que se dá a primeira eleição propriamente dita, para presidente da República neste país, pós-golpe 64. Ao considerar essa situação, a população assiste esperançosa ao retorno do primeiro presidente civil, após a queda do regime militar. Para muitos estudiosos, o governo de Fernando Collor de Melo inaugurou a inserção do país na nova ordem do capital internacional, inclusive, com os ensaios iniciais em direção à reformulação do papel do Estado na economia. Diz Carvalho (1999, p.210):

Ao assumir o governo em 15 de março de 1990, o presidente Collor de Melo passa a desenvolver uma política de corte neoliberal com prioridade absoluta para o mercado, enquanto orientação e caminho para uma nova integração econômica internacional e modernidade institucional. Tal política tem como eixo a diminuição do papel do Estado, na perspectiva de um Estado mínimo, dentro das orientações dos centros hegemônicos para o ajuste dos países periféricos. Assume, como diretrizes gerais de atuação de governo, estratégias básicas da agenda de Washington: abertura comercial; reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; programa de privatizações; renegociação da dívida externa; liberalização dos preços; desregulamentação salarial; redução dos gastos públicos.

Essas modificações provocadas, ainda, no governo de Fernando Collor de Mello, tornaram-se necessárias a partir do modelo de inserção do Brasil na nova ordem econômica, em que assume, incondicionalmente, o receituário neoliberal como pré-requisito em razão das novas configurações do comércio mundial e da formação dos blocos econômicos, bem como, a sua integração comercial com os demais países da América do Sul via criação do Mercosul.

Apesar do aparente sucesso do então presidente na condução do país, rumo às metas propostas pelos arautos do neoliberalismo, seu governo amargou um crescente nível de desgaste e desaprovação popular embalado por sucessivos escândalos, desregramentos administrativos e participação em um ruidoso processo público de corrupção, que o conduziria a sofrer um *impeachment*, organizado por um amplo movimento de mobilização “FORA COLLOR”, que aglutinou forças de diversos segmentos e atores sociais ideologicamente díspares.

Ao propor uma análise dessa conjuntura, assim se expressa Carvalho (1999, p.214):

Apesar de todo o seu fracasso no âmbito da política de estabilização e dos problemas ético-políticos que redundaram no impeachment, o governo de Fernando Collor de Melo abriu um novo ciclo na vida brasileira: o ciclo do ajuste à mundialização do capital, segundo a agenda estratégica do Consenso de Washington.

É fato incontestável, que as medidas iniciais de respeito e cumprimento cego ao receituário neoliberal, foram tomadas ainda sob as bênçãos do presidente Collor, entretanto, após a sua queda as reformas prosseguiram com mais intensidade no governo de Itamar Franco, o vice-presidente, que se apropriou das “rédeas” do País a partir de 1992, em substituição àquele.

Em verdade, o grande mérito do novo presidente concerne à implementação dessas reformas num ritmo alucinante, de forma a garantir a consistência do processo, onde o ajuste das contas públicas e a expansão do processo de desregulamentação da economia constituíram metas conquistadas. Fiori (1993, p.155):

Em poucos meses do governo Itamar Franco o programa de reformas andou a uma velocidade maior: foi feita uma reforma tributária emergencial e aumentou-se o controle, por parte dos governos estaduais [...] foi aprovada lei desregulamentando a atividade dos portos; também foi aprovada pelo Congresso a lei que reorganiza o setor elétrico, consolidando suas dívidas e liberando/descentralizando as tarifas.

O “mega-feito” de Itamar Franco em seu curto período à frente da presidência foi ter lançado as bases para as condições necessárias à consolidação da estabilização monetária do País.

Esse processo teve como marco cronológico o ano de 1994. Notadamente em março/94, implanta-se o Plano Real, cuja efetivação estabeleceu as bases da desindexação da economia com a criação da Unidade Real de Valor-URV. Em julho do mesmo ano, o processo de implantação se completava com o lançamento da nova moeda. Desta forma, o Real conseguiu realizar o milagre de derrotar o “dragão da inflação”, nesse ínterim, os brasileiros dormiram seu sono sossegado, pois, acreditaram piamente que na manhã seguinte, não contavam mais como certo o aumento abusivo de preços gerados pelas mãos da inflação.

Aparentemente, todos saíram ganhando: o povo que não suportava mais uma economia constantemente manietada pelos humores da inflação, os trabalhadores assalariados em geral que acreditaram ter aumentado o seu poder de compra, e, o governo que conseguiu derrotar a inflação.

Vale à pena questionar: quais “os verdadeiros ganhadores?”. Neste trabalho defende-se o ponto de vista de que os “ganhadores” foram os adeptos do neoliberalismo que defendiam medidas concretas, para possibilitar a imersão do país no cenário da mundialização do capital.

O ex-professor aposentado de sociologia da Universidade de São Paulo-USP, Fernando Henrique Cardoso, ex-ministro da Fazenda do governo Itamar Franco e principal articulador do Plano Real, foi eleito presidente da República, ao sabor dos efeitos positivos deste Plano, e foi reeleito para o mandato seguinte. Do sociólogo presidente, pode-se dizer que conduziu com profunda maestria a consolidação das políticas neoliberais no Estado brasileiro. No expressar-se de Fiori (1993, p.14):

O Plano Real não foi concebido para eleger FHC; FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil a coalizção de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política ao que falta ser feito das reformas preconizadas pelo Banco Mundial.

Para o sociólogo Oliveira (1998), o presidente Fernando Henrique Cardoso, foi o verdadeiro *condottiere*³ das elites conservadoras brasileiras. Parafraseando o famoso sociólogo: FHC é a consequência imediata de Collor, é de qualidade diferente, “Os grupos dominantes são um conjunto diversificado, que precisa ser articulado [...] A novidade de Fernando Henrique é sua capacidade de aglutinar” (OLIVEIRA, 1998, p.159).

Na realidade, o Brasil de FHC, mergulha de cabeça e de venda nos olhos no receituário prescrito pelos ideólogos do neoliberalismo. Com ele é dada continuidade à agenda do Consenso de Washington. Isto foi realizado: primeiro, pela sua capacidade de reunir apoio da sociedade em torno desse ideário, principalmente, após ter sido reconduzido ao poder em 1998; segundo, pelo estabelecimento de uma fértil aliança com as elites brasileiras, em que consolida as reformas neoliberais de interesse delas.

Nos termos de Carvalho (1995, p.10):

A prioridade real do governo é manter, a qualquer custo, o tripé estratégico do ajuste estrutural na prescrição do Consenso de Washington: estabilização/reformas estruturais/retomada de investimentos estrangeiros. A prioridade declarada do governo é reduzir o custo Brasil. Afirma, então, que o eixo dinâmico da atividade produtiva passa decididamente do setor estatal para o setor privado (grifos no original).

O Brasil do real foi sob todos os aspectos, o Brasil do ajuste, pois ao longo de sua hegemonia política a partir de 1995, FHC preparou a economia brasileira para a sua inserção definitiva no processo de mundialização do capital, que perpassou o governo de Collor e Itamar.

Assim, o *condottiere* das elites conservadoras no dizer de Fiori, nada mais fez senão consolidar uma herança estrutural das políticas e reformas, de tal maneira que a reversão desse quadro se não é impossível, configura-se como de difícil consecução. Na análise de Carvalho (2003, p. 149):

Em verdade, o Estado Brasileiro, nos percursos da inserção subordinada e periférica do País à nova ordem do capital, comprometeu qualquer alternativa de exercício de soberania e, mesmo de autonomia interna, submetendo-se a um programa estratégico imposto pelos centros hegemônicos e acatado de forma irrestrita, pelas elites brasileiras dos governos do ajuste.

Com razão, a “ERA FHC” consolidou a inserção do Brasil na economia capitalista mundializada, na qual amarra o país à agenda prescrita pelo *consenso de Washington*, aprovada de forma incondicional pelos governos brasileiros, pós-ditadura militar, com especial sucesso pelo presidente sociólogo Fernando Henrique Cardoso, que introduziu o País na economia globalizada de forma dócil e dependente. Carvalho (2003, p.136):

Desenvolvendo dois movimentos ajustadores à nova ordem do capital: um programa de estabilização, de impactos imediatos em curto prazo – hoje, já se mostrando sua vulnerabilidade – e uma política de abertura do mercado e reformas profundas do Estado, de impactos de mais longo prazo, gestando mudanças estruturais.

Os anos do ajuste promovidos pela “Era FHC” permitiram ao país a sua entrada tardia no modelo geral de estabilização e integração internacional. No sentido de “vencer o atraso”, o governo de Fernando Henrique despendeu toda a sua energia para assegurar a inserção do Brasil na nova ordem econômica mundial, de forma rápida e intensa, pressionado pelo receituário neoliberal imposto pelas instituições financeiras internacionais.

Em verdade, o ajuste brasileiro está apontado, exclusivamente, para uma integração competitiva, promotor de uma agressiva abertura comercial e reformas estruturais do Estado profundas.

3. IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E AS FORÇAS MOBILIZADORAS SOCIAIS

Os novos atores sociais da política nacional entraram em cena com uma proposta política econômica nitidamente neoliberal, e durante todo o seu percurso pelas trilhas do poder buscaram consolidar no Brasil este projeto. Essa nova elite política e econômica conseguiu o apoio da grande maioria da população, para efetivar as mudanças projetadas de modernização da máquina administrativa. Nesta perspectiva, pôde efetivar as necessárias alterações que garantiram a sustentação do ideário neoliberal, na condução das transformações das condições locais, e levaram o Estado a uma adequação à nova ordem econômica de acumulação do capital no mundo.

Nesse Estado, a burguesia formula o projeto de dominação baseado numa racionalidade burocrática e apresenta-o como representação dos interesses gerais da sociedade (GONDIM, 2002). As primeiras medidas foram tomadas no sentido de reorganização da máquina burocrática estatal, no qual se providenciou a reforma administrativa tão propalada.

Assim, o esforço foi feito com vista ao enxugamento da estrutura burocrática estatal, com a redução drástica do quadro de pessoal, e ainda, através da reestruturação e do reaparelhamento dos órgãos centrais do governo com um rígido controle dos gastos da máquina pública.

Outra medida tomada nessa conjuntura é concernente a consolidação das privatizações de empresas estatais, com o argumento de que o Estado-empresário é ineficiente, portanto, sacou-se da necessidade de redirecionar o papel do Estado. A energia despendida pelo governo FHC vinculou-se à orientação neoliberal visando reduzir a intervenção direta do poder público no mercado, ao mesmo tempo, em que realizou a transferência de recursos estatais, acumulados durante décadas, para o setor privado.

Assim, pois se direcionou o reordenamento da economia brasileira com a finalidade precípua de integrá-la ao capitalismo globalizado.

É nesse quadro de inserção internacional na economia mundializada, que a idéia motriz desenhcou-se na compreensão de que o Estado deve participar, sim, mas de forma indireta, ao conceder as condições necessárias como incentivos fiscais ao setor privado, ampliação da infraestrutura necessária à expansão industrial e introdução de mudanças institucionais tendo em vista a redução do custo do trabalho.

Outra iniciativa de extrema relevância no desenho geral das mudanças de teor neoliberal implantadas, diz respeito à questão da descentralização. Com a descentralização, o governo FHC esperava consolidar o rol de mudanças estreadas pelo seu grupo político a partir do domínio da máquina estatal, em meados de 1990. A descentralização é vista como uma forma de ampliação da capacidade de ação do governo e de redução dos custos operacionais, por meio do aproveitamento da capacidade de iniciativa das administrações municipais e das comunidades (BRAGA, 1996).

Os chamados novos atores sociais foram, então, conclamados a fazerem parte desse processo, entretanto, não tiveram suficiente autonomia para propor desde a concepção e da formulação seu projeto de sociedade. Como nos alerta Santos:

As duas leituras são de facto os dois argumentos fundamentais a respeito da acção política nas condições turbulentas dos nossos dias. Os argumentos paradigmáticos apelam a actores colectivos que privilegiam a acção transformadora enquanto os argumentos subparadigmáticos apela a actores colectivos que privilegiam a acção adaptativa. (SANTOS, 2002, p. 43).

Disto, pode-se aduzir que as Associações e Sindicatos assim como as entidades de luta das classes dos trabalhadores da educação e de outros setores progressistas da sociedade atenderam ao convite do governo FHC e compuseram juntamente com os agentes burocráticos do Estado a nova proposta da Lei que dentro outros preceitos, normatizou a gestão democrática da escola pública como padrão de administração escolar.

Contudo, analiticamente tais organismos de luta não fizeram a leitura de que se estava em um contexto de economia globalizada, em que havia um movimento geral dos mais influentes organismos internacionais: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância-UNICEF, Organização das Nações Unidas-ONU e o Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) para a implantação e implementação de políticas educacionais focalizatórias de minimização da responsabilidade do Estado para com a educação.

Na compreensão do ex-coordenador da Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais (COPPE) do estado do Ceará:

Aconteceu um fato muito importante antes de 95 que vai determinar muita coisa de 95 em diante que foi a conferência de educação para todos no Brasil, que por sua vez foi em decorrência da conferência da educação para todos na Tailândia. Essa Conferência da Tailândia foi uma tentativa de se colocar a educação de volta na pauta educacional, depois da crise econômica dos anos 80. Nos anos 80 aconteceu uma crise financeira sem precedentes no mundo, onde as políticas sociais tiveram um corte muito grande de recursos e uma série de organismos internacionais: UNESCO e o Banco Mundial entre outros, organizaram essa grande conferência para priorizar a educação no processo de retomada do desenvolvimento econômico.

Nesta perspectiva, as diretrizes que nortearam as políticas educacionais nas duas últimas décadas nos países em desenvolvimento são resultantes de três grandes conferências mundiais que influenciaram na formulação das suas políticas públicas.

A primeira denominou-se Projeto Principal de Educação (PPE), de caráter e alcance regional (América Latina e Caribe), adotado em 1979 no México, implantado em Quito em 1981, na Conferência de Santiago coordenada pela UNESCO para execução até o ano 2000.

A segunda cognominou-se Programa Educação Para Todos de caráter e alcance global (para todos os países do Norte e Sul), lançado em Jomtien, na Tailândia em 1990, durante a Conferência Mundial de Educação para Todos promovida e monitorada por cinco organismos internacionais: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento-BIRD (Banco Mundial) e Fundo de População das Nações Unidas-FNUAP, com metas fixadas originalmente para 2000, e, posteriormente, estendidas (no foro mundial de educação em Dakar, abril-2000), para o período de 2015.

A terceira ficou conhecida como Plano de Acesso Universal a Educação para o ano 2010, de caráter e alcance no hemisfério (Continente Americano), lançado em Miami em 1994, como parte dos acordos da Conferência de Miami e das Américas, organizada pelo governo dos EUA. Esse Plano foi ratificado na II Conferência das Américas em 1998.

Os planos oriundos dessas conferências nortearam profundamente a formulação dos programas e projetos implementados, que visavam a um movimento maior de transformação do ensino público nos países tomadores de empréstimo e com baixos indicadores educacionais.

É nesse composto de orientações oriundas dessas Conferências que as mudanças ocorridas na área educacional brasileira tomam forma. Com vistas a garantir a sustentabilidade das propostas, enceta-se uma dinâmica interna de implementação dos projetos de financiamento do Banco Mundial em nove estados do Nordeste e em São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo.

De tal modo, a reforma da gestão assume expressões profundas no circuito da mundialização do capital. Krawczyk et al (2000, p.2), analisam que no marco da globalização econômica, a política educacional passa a ser vista “como uma política de caráter instrumental e subordinada à lógica econômica”. Isto significa dizer que a educação passou a ser entendida dentro de uma lógica economicista, capaz de empreender o desenvolvimento e o crescimento econômico, se devidamente reordenada para tal.

A centralidade da educação no debate contemporâneo está no argumento apresentado de que esta é indutora da diminuição da pobreza, vez que ao promover a transmissão de um conhecimento específico, calcado nas novas necessidades de habilidades e competências, numa sociedade globalizada, contribui para a inserção do trabalhador no mercado de trabalho.

Dentro desse contexto, surgiu todo um movimento que buscou conciliar as demandas da modernidade, leia-se da nova ordem econômica mundial, através da cooptação de temas

historicamente “caros” ao movimento de luta dos educadores como expansão, democratização, equidade, autonomia, participação, emancipação e integração em que os vinculam aos princípios de competitividade, eficiência, eficácia, desempenho e descentralização, próprios de uma economia inserida nos marcos das mudanças estruturais do Estado.

Essas reformas encetadas nos diferentes países da América Latina revelaram o esforço violento que foi feito no sentido de adequar os seus sistemas públicos de ensino, conforme a padronização saída dos compromissos assumidos por seus governos junto aos organismos internacionais, principalmente na Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jontien). No expressar-se de Krawczyk et al (2000, p.3):

Ainda que impulsionadas por esses movimentos, as políticas educacionais acabaram sendo de fato fortemente direcionadas, tanto na definição de suas prioridades quanto de suas estratégias, pelas orientações dos organismos internacionais financiadores, principalmente pelo Banco Mundial. O poder crescente dos bancos, no âmbito político-educacional, obrigou os Estados nacionais a adaptarem-se aos ritmos impostos para a Reforma, provocando adoção de mudanças vertiginosas na área para não serem punidos.

Em verdade, a reforma educacional no Brasil trançou-se em fios bem conformados na esfera internacional num contexto sócio-econômico e político de matiz conservador, servindo aos interesses do capitalismo globalmente hegemônico. Gerada com uma cor uniforme, a pretensa reforma não conseguiu ir além do previamente estabelecido e legitimado pelas agências internacionais de desenvolvimento. No entendimento de Krawczyk et al (2000, p.6): “As reformas educacionais tiveram um caráter homogeneizante tanto na leitura das realidades nacionais quanto nas suas propostas, pretendendo impor uma padronização de ações para a região”.

Infelizmente, a dinâmica maior das reformas que encalharam no Brasil e na América Latina não considerou, sequer, as particularidades de cada região, apesar do discurso recheado de termos como diversidade, pluralidade cultural e autonomia. O que se viu foi um movimento forjado em altas cúpulas que se auto-identificaram como detentoras do conhecimento e sabedoras *in totem* da receita que deveria ser aplicada, para que a educação dos países periféricos e semiperiféricos trilhasse os percursos pré-determinados.

A análise das peculiaridades da gestão educacional indica um percurso que nada teve de novo, nem mesmo o jeito de caminhar. Amargava-se uma educação adjetivada de ineficiente e ineficaz, produtora de fracasso por cima de fracasso, os atores sociais limitaram-se a “engolir o remédio” prescrito ora pelo MEC via a celebração de convênios como o FUNDESCOLA, ora o receituário da reforma homogeneizante do Banco Mundial. E assim se passaram os anos... Nesse sentido, o discurso produzido e divulgado constituiu-se, também, de certa maneira, uma metáfora viva, pulsante, que me exigiu o delineamento da formação discursiva a cada análise realizada.

O conceito de discurso adotado neste trabalho apresenta-se como um artifício teórico-metodológico, em que possibilita o esquadrinhamento de um dilatado arquivo oficial: os textos elaborados com uma clara explicitação discursiva no interesse de relacioná-los e atribuir-lhes sentidos. O discurso entrecortado nesses documentos trouxe indícios de ruptura que se procurou

desvendar, compreender, interpretar, através de gestos de dissecação discursiva que tentaram flagrar o exato momento em que o sentido fazia sentido. Ou seja, a constituição das intenções inerentes à elaboração da política pública de educação da década de 1990. Essa reforma da gestão democrática carrega suas próprias contradições internas, uma vez que inserida está num contexto histórico-social de mundialização do capital.

A outra face que se precisa considerar manifesta-se enquanto processo de produção de sentidos, no qual se constitui um corpo espesso e denso atravessado de falhas e vieses que só com muita reflexão analítica permitiu-se minimamente conhecer quando remetidas à perspectiva do discurso. Neste sentido, elaborou-se o presente quadro do discurso do movimento da gestão, bem como se procedeu à construção de figuras analíticas que dessem conta da formação discursiva em xeque. A análise inicial estabeleceu-se por meio dos quadros temáticos construídos que tem como objetivo a exploração e ou definição da carga enunciativa das formações discursivas cuja análise não menos rigorosa e sistemática, delineou as técnicas de estudo para a presente investigação discursiva, daí que não podem ser padronizadas, visto que faz apelo à intuição e à experiência da pesquisadora.

QUADRO 1 – Síntese temática da reforma educacional (1990)

REFORMA EDUCACIONAL AMÉRICA LATINA	REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA	ENUNCIADOS CONVERGENTES
Amplo movimento em torno da universalização do ensino básico, com foco no E.F.	Implantação da política de universalização da educação básica, com foco no ensino fundamental.	Universalização da educação básica.
Ênfase na qualidade, na eficiência, na eficácia e na efetividade dos sistemas públicos de ensino.	Discurso da qualidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade da educação pública.	Qualidade, eficiência, eficácia, modernização da gestão e efetividade dos resultados educacionais.
O governo Federal, Estadual e Municipal passou a ter um papel redistributivo priorizando o atendimento da população mais pobre (política compensatória e focalizadora).	As ações visavam à descentralização crescente, com foco na escola. Democratização da gestão escolar, autonomia e a participação da comunidade escolar.	Descentralização e desconcentração do poder. Democratização da gestão escolar, autonomia e a participação da comunidade escolar.

Fonte: A montagem deste quadro foi feita a partir dos documentos: “Plano Nacional de Educação (2000)” e “A UNESCO e a Educação na América Latina e Caribe (1998)”.

Ao analisar o quadro acima, percebe-se que gestão democrática e qualidade da educação estão interconectadas. Para Silva e Gentili (1995) o discurso da qualidade relativo à educação pública na América Latina, teve seu desenvolvimento no final da década de oitenta. Este discurso estava marcado pelo signo de conceitos ligados à produtividade empresarial como: racionalização, flexibilização, maximização dos resultados, otimização dos insumos, clientela e clientes (substituição dos termos alunos/educandos/estudantes).

A produção desse discurso focado na qualidade da educação estabeleceu um volume enunciativo caracterizado pelas novas forças de produção que se desenvolveram a partir da década de 1970, de forma a induzir o desenvolvimento de uma base tecno-científica voltada para

o uso de novas tecnologias produtivas (automação, robôs) e de novas formas organizacionais. Tais inovações obedeceram, de tal modo, ao conjunto de normas e determinações seguidas pela elite empresarial que tinha como fundamento pragmático o ideário neoliberal.

Nessa perspectiva, o neoliberalismo está visceralmente relacionado ao processo de globalização, que tem na internacionalização do capital, conforme IANNI (1997) a formação, o desenvolvimento e a diversificação do que se pode denominar “fábrica global”. A intensificação e a generalização do processo produtivo e das forças produtivas através da abrangência geográfica de áreas periféricas da economia mundial, por meio da mobilidade do capital, do domínio tecnológico, da força de trabalho barata, da divisão do trabalho social, e do pensamento único pró-mercado associado e agilizado às técnicas eletrônicas materializaram a globalização do capitalismo num contexto econômico geográfico, histórico e social.

A base de sustentação doutrinária da globalização é o neoliberalismo que está intimamente ligado ao conceito de Estado hegemônico na contemporaneidade, onde as fronteiras são espedaçadas em nome da expansão e da liberdade móvel do capital e da nova forma de flexibilização da economia.

4. CONCLUSÃO

Por considerar o contexto contemporâneo e o processo de transformações no estudo aqui efetivado, necessário se fez desenhar o campo ideológico no qual se insere o discurso da qualidade na educação e das políticas públicas implantadas, no sentido de desvendar os mecanismos de funcionamento desta ideologia que tem no neoliberalismo seu eixo de sustentação. É no tecido da hegemonia conservadora dos anos de 1990, que o discurso da qualidade ganha sentidos.

Deste modo, a implantação da gestão democrática e a produção do discurso da qualidade na educação brasileira precisam ser analisadas com base nessas condições de avanços tecnológicos e mudanças no processo produtivo, manifestadas pela mundialização do capital, em que deve ser compreendida a partir das penetrações e articulações ideológicas do neoliberalismo. Por sua vez, o projeto neoliberal no Brasil está relacionado com o processo de internacionalização da economia, bem mais amplo e abrangente do que se pode imaginar à primeira vista.

Quanto à educação pública no Brasil, palavras forjadas no interior dos movimentos de luta por uma educação pública emancipatória e libertária como: participação, mobilização, democratização serviram de esteio ideológico legitimador do discurso da qualidade. Compreendemos que a manifestação desses instrumentos ideológicos e estratégias neoliberais são acompanhadas no contexto do processo de mundialização do capital, para que se tenha condição de realizar as leituras críticas precisas no desvendamento desses mecanismos ideológicos.

Do lugar de onde se faz esta interpretação: educadora comprometida com a luta de uma educação tecida “freirianamente” e como observadora privilegiada do processo de mudanças na educação num contexto alargado, é possível verificar os efeitos comprometedores deste discurso. O discurso da qualidade, nesse conjunto, tem se configurado como “arranjo conceitual” da

retórica e da gestão empresarial. A forma como este discurso se organiza, encontra-se numa suposta neutralidade e vácuo ideológico do neoliberalismo, determinada mediante a dominação do poder económico-político.

Numa ação hegemónica a globalização cruzou as fronteiras geográficas, das nacionalidades, das religiões, das culturas, das etnias e das ideologias, em que se coloca como único projeto de sociedade viável em todo o globo, daí sua pretensão de “aldeia global”. O carácter sutil da “globalização” veio acompanhado das estratégias neoliberais que tem no campo educacional, efetuado profundas alterações, através principalmente, das reformas educacionais promovidas pelos organismos internacionais e as agências de financiamento multilaterais.

Daí a necessidade de compreender melhor os mecanismos de funcionamento da gestão democrática que foi fortemente marcada por uma ideologia neoliberal, isto é, uma forma inovadora e dissimulada de cooptação e aliciação dos sujeitos na dinâmica de constituição de sentidos com teor homogeneizante. Assim, as políticas públicas de educação da década em questão foram formuladas com o objetivo de estreitar seus vínculos com o interesse de formar para o mercado de trabalho.

Nesse sentido, institucionalizou-se a educação pública com os objetivos estreitos do mundo capitalista globalizado, em que se adota o paradigma da flexibilidade positiva, na qual se adapta aos mecanismos ideológicos vigentes; em que ocorre a migração das necessidades do económico às relações de ensino e aprendizagem no âmbito escolar, de modo funcionalista e imediatista, desrespeitando, os aspectos culturais, os saberes locais e as particularidades institucionais.

A fim de ilustrar a penetração da ideologia neoliberal na implantação das políticas educacionais no Brasil, cita-se o rol de iniciativas em direção à reforma educacional a partir da década de 1990, como: a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9394/96; a criação do Fundo de Valorização do Magistério e Manutenção do Ensino Fundamental - FUNDEF, através da emenda constitucional nº 14, que depois se transformou na LEI 9424-96; a criação do Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA, programa do Ministério de Educação – MEC.

No âmbito desses programas implantados ganhou visibilidade à preocupação que o governo atribuiu à questão da qualidade, que tem como foco as concepções do mundo empresarial, cita-se: a eficácia, a eficiência, a efetividade, a modernização, a otimização dos recursos, a maximização dos resultados.

Além do mais, figura neste período a iniciativa de reorganizar o financiamento do sistema público, no qual se define os recursos financeiros básicos, e se promove a desresponsabilização do Estado de uma série de obrigações que foram transferidas às escolas públicas com a implantação da descentralização administrativa, a gestão democrática e a autonomia escolar. Em suma, a gestão democrática implantada no Brasil foi fruto dos grandes movimentos de transformação que teve como marco cronológico o final do século XX e o despontar do século XXI. Essa herança permanece em pleno vigor, e é nesse composto que se mantém uma postura crítica com relação a mesma.

(Endnotes)

- 1 Grande sociólogo brasileiro. Nasceu em São Paulo em 1920. Faleceu no mesmo estado em 1995. Foi professor catedrático da Universidade de São Paulo criada em 1934. Sua principal contribuição diz respeito à interpretação aguçada da formação da sociedade brasileira.
- 2 As expressões “Brasil Real” ou a “Era FHC” são trabalhadas por Alba Carvalho na sua tese de doutorado “O Brasil Real em Questão” com a finalidade de delimitar o momento histórico da realidade brasileira marcado pela liderança política do país do sociólogo-professor Fernando Henrique Cardoso. O período em foco teve início em janeiro de 1995, encerrando-se com a vitória do líder operário Luís Inácio Lula da Silva em outubro de 2002
- 3 Termo cunhado pelo sociólogo Chico de Oliveira, para enfatizar o papel central de Fernando Henrique Cardoso, como representante máximo do pensamento da classe dominante no Brasil, e timoneiro da inserção do País num receituário econômico neoliberal.

REFERÊNCIAS

- BLOCH, Marc. **Apologia da história ou o ofício de historiador**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BRAGA, Elza Maria Franco. “La acción de la ciudadanía en Brasil: un nuevo diseño de prácticas organizativas en los años noventa”. In: **Estudios latino-americanos**. Nueva Época. Año II. Num. 5. Enero-junio. 1996.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **O “Brasil Real” em questão: em resgate crítico de cientistas sociais**. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza – Ceará. 1999.
- _____. **Globalização em questão: subsídios para análise do mundo que vivemos**. In: As tramas da (In) sustentabilidade: trabalho, meio ambiente e saúde no Ceará. Fortaleza, INESP, 2001.
- _____. Estado e políticas sociais no Brasil contemporâneo. In: **Revista de políticas públicas/ Universidade Federal do Maranhão**. Universidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em políticas públicas V. 1, nº 1 (1995). São Luiz: EDUFMA, 1995.
- _____. **Metodologia de pesquisa – a pesquisa e suas trilhas: pistas e indicações nos processos de construção**. Texto mimeo. Fortaleza, 2003.
- FIORI, José Luís. **O Federalismo Frente ao Desafio da Globalização**. Texto apresentado no Seminário Internacional sobre Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil, São Paulo, FUNDAP/IESP, (mimeografado), 1993.
- GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu. (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.
- GONDIM, Linda Maria de Pontes. **Clientelismo e Modernidade nas políticas públicas: os “governos das mudanças” no Ceará (1987-1994)**. Editora Uniju. 2002.
- IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- KRAWCZYK, Nora, CAMPOS, Maria Malta, HADDAD, Sérgio (orgs). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Autores Associados (Coleção educação contemporânea). Campinas. São Paulo, 2000.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC**. Novos Estudos. CEBRAP, nº 50. São Paulo, 1998.
- PILAGALLO, Oscar. **O Brasil em Sobressalto: 80 Anos de História Contados pela Folha**. São Paulo: Publifolha, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**. 2ª edição. Cortez, São Paulo, 2002.