

# IMPACTOS DA GLOBALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO

1. Doutor em Educação,  
Prof. Assistente Doutor da Unesp

João Cardoso Palma Filho<sup>1</sup>

*No cabaré da globalização, o Estado passa por um strip-tease e no final do espetáculo é deixado apenas com as necessidades básicas: seu poder de repressão. Com sua base material destruída, sua soberania e independência anuladas, sua classe política apagada, a nação-estado torna-se um mero serviço de segurança para as mega-empresas...Os novos senhores do mundo não têm necessidade de governar diretamente. Os governos nacionais são encarregados da tarefa de administrar os negócios em nome deles*

(Subcomandante Marcos, in Baurman, p. 74).

## 1. O QUE SE ENTENDE POR POLÍTICAS PÚBLICAS

Numa primeira aproximação pode-se dizer que por políticas públicas compreende-se o conjunto de medidas que o Estado procura executar para um determinado campo de atividades sociais. Em sentido amplo compõe o que se denomina de políticas sociais, que engloba diferentes setores da atividade humana: educação, transporte, habitação, meio ambiente, economia, com os seus diferentes campos: agricultura, indústria, serviços etc.

No Estado democrático, essas políticas representam respostas às demandas que advêm da sociedade, ou seja, o Estado se transforma na arena onde interesses conflitantes buscam alcançar seus objetivos.

Desse modo, é por meio de lutas coletivas, que se processam no âmbito do Estado, que os bens sociais são distribuídos e redistribuídos. É desse modo também que o Estado, ao chamar para si a tarefa de atender aos reclamos dos diferentes segmentos sociais, legitima-se perante esses mesmos setores.

Quando se fala em Estado não nos referimos apenas ao Poder Executivo. É importante assinalar que o desenho das políticas sociais começa no Congresso Nacional, local onde deputados e senadores votam as leis. Um bom exemplo, nesse sentido, foi dado quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, resultou a Constituição Cidadã, feliz expressão do Deputado Federal Ulysses Guimarães para designá-la. Foi durante a discussão do texto constitucional que se travaram os maiores debates em relação a uma nova ordem social que resultasse numa mais justa distribuição dos bens materiais e simbólicos.

De fato, muitos foram os avanços no campo social, consagrados pelo novo ordenamento constitucional. Na época, aliás, o Parlamento dividiu-se entre conservadores (Centrão) e progressistas, liderados pelo então Deputado Federal Mário Covas. Todavia, os anos de 1990 representaram um

recuo em relação ao que foi estabelecido pelo texto constitucional, no campo das políticas sociais, que ficaram a reboque da política econômica.

Em síntese, pode-se afirmar que no terreno das políticas sociais públicas, consubstanciadas principalmente na Carta Constitucional de 1988, configura-se uma proposta reformista. Ao passo que nos anos 1990, sob o impacto da globalização econômica, as políticas sociais passam para um segundo plano, uma vez que a ênfase volta-se para o atendimento dos acordos firmados com o FMI, que propõem medidas de ajuste econômico extremamente duras para o setor social. Não é por acaso, que nos anos 1990 será iniciado no Governo Collor, o processo de revisão do texto constitucional, aprofundado nos governos FHC e Lula. Na prática, a Constituição Cidadã do Deputado Ulysses Guimarães teve vida curta. Não é possível deixar de assinalar, mesmo que a contragosto, que a parte mais afetada pelas diferentes reformas do texto constitucional, foi o capítulo das políticas sociais. As alterações sofridas nesse capítulo, de outra parte, indicam claramente a impossibilidade do estado brasileiro, tal como está estruturado, continuar adotando políticas de caráter universal, seja no campo da educação, ou em qualquer outra área do campo social.

O que se pretendeu evidenciar é que o grau de atendimento das demandas sociais depende da natureza do Estado. Este, aliás, tem sido um tópico muito discutido pelos estudiosos dessa temática, como discutiremos a seguir.

## 2. A NATUREZA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO CAPITALISTA

É da natureza do modo de produção capitalista, a incessante busca de novos processos tecnológicos que viabilizem o incremento da produção. Essa característica, aliás, tem garantido a sua longa sobrevivência (Ianni, 1995). Nos dias atuais, é nesse contexto que atua o estado capitalista.

Aprofundando um pouco mais essas considerações iniciais, vamos discutir duas concepções sobre a natureza do estado capitalista e a sua relação com as políticas públicas para o campo social.

A primeira é a visão clássica daqueles que construíram a ideologia liberal; a segunda é aquela que se opõe a concepção liberal e que, na ausência de uma denominação mais adequada, estamos chamando de visão realista, denominação esta, que tomamos emprestada de Horta (1985, p.237).

Para Laski (1973) e Vachet (1970), a ideologia liberal forma-se a partir das transformações do poder e do jogo de forças, sustentada pelas mudanças.

São componentes essenciais da doutrina liberal clássica: o individualismo, a liberdade, o direito a propriedade privada, a igualdade e a democracia. Entretanto, a doutrina liberal, na sua vertente neoliberal, nada mais é do que um retorno aos princípios do liberalismo clássico.

Na doutrina liberal clássica, a idéia de igualdade sofre restrições desde o início e não tem o mesmo peso dos demais elementos que integram a ideologia liberal. Democracia e igualdade sofrem restrições (Cunha, 1991). Assim é que no ideário liberal a igualdade não abrange o campo das condições materiais. A desigualdade material é perfeitamente coerente com o princípio liberal de que "os indivíduos não são iguais em talentos e capacidades", daí decorrendo naturalmente eles não poderem

ser iguais em riquezas. Para Voltaire, de acordo com Laski: “A propriedade igual para todos é uma simples quimera, só poderia ser obtida por espoliação injusta”, concluindo o autor, logo a seguir: “é impossível em nosso infeliz mundo, que os homens que vivem em sociedade não se dividam em duas classes: os ricos e os pobres” (1973 p. 154).

Desse modo, o conceito de igualdade entre os clássicos do liberalismo fica restrito ao plano das oportunidades. Rousseau parece ser a única exceção, embora não haja homogeneidade de pontos de vista entre os mais importantes autores liberais. Não devemos nos esquecer, a propósito, que Voltaire era, entre todos, o mais aristocrático, devotando mesmo um verdadeiro e obstinado desprezo pela gente mais simples, à qual segundo ele, bastava apenas propiciar a oportunidade de enriquecimento.

Ainda de acordo com Laski, para o liberalismo, a igualdade social é nociva, pois ao provocar uma padronização e uma uniformização entre os indivíduos, acaba por desrespeitar a individualidade de cada ser humano.

Esta situação decorre do fato de que o liberalismo sempre tendeu a valorizar mais as ações individuais do que as ações coletivas, daí a liberdade se sobrepor à igualdade. Desse modo, vê de forma negativa as ações a favor da igualdade, já que esta restringe a ação individual. Para Laski, mesmo que de modo inconsciente, é recorrente no pensamento liberal, o estabelecimento de uma antítese entre liberdade e igualdade.

Nessa perspectiva, a tensão no interior do pensamento social liberal responde pelas ambigüidades da cidadania liberal, que pensa a igualdade, ao contrário da liberdade, em termos de “igualdade perante a lei”, igualdade de direitos entre os homens, igualdade civil. Mesmo em Rousseau (1968), o mais igualitário de todos os liberais e que via na propriedade privada a origem das desigualdades entre os homens, a aplicação do princípio da igualdade não significava a eliminação das desigualdades sociais, como bem assinala Cunha quando transcreve do *Contrato Social* a seguinte passagem:

A respeito da igualdade, é preciso não entender por esta palavra que os graus de poder e riquezas sejam absolutamente os mesmos, mas que, quanto ao poder, ele se encontra abaixo de toda a violência e nunca se exerce, senão em virtude da posição social e das leis; e quanto a riqueza, que nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar o outro, e que nenhum seja tão pobre que seja coagido a vender-se (1991, p. 32).

De acordo com Hayek (1985), um dos teóricos mais consagrado do neoliberalismo, na raiz dos problemas enfrentados pelas sociedades capitalistas contemporâneas, encontram-se as idéias igualitárias. Para este mesmo teórico, a opulência vivida pelos países capitalistas, após a II Guerra Mundial, é puramente artificial, tendo representado um desperdício de recursos, daí propor o retorno aos clássicos do liberalismo (1985). Este retorno ao liberalismo clássico significa realizar um ajuste estrutural, que implica no desmantelamento do Estado de Bem Estar Social instaurado a partir da crise econômica, política e social dos anos 1930, com base nas propostas de Keynes.

O modelo keynesiano foi aplicado no pós-guerra nos países da Europa Ocidental, que reconstruíram suas destroçadas economias com a participação acentuada do Estado, principalmente nas

áreas sociais (saúde, assistência e educação), sem falar na reconstrução da infra-estrutura necessária para a acumulação capitalista (Bianchetti, 1996, p. 32-33).

Quanto à democracia, esta é um mecanismo para escolher os governantes. Segundo Macpherson (1978), “a democracia é tão somente um mecanismo de mercado; os votantes são os consumidores, os políticos são os empresários”. A frase de Hayek, no prefácio de um de seus principais livros *O caminho da servidão* publicado no ano de 1944, expressa a idéia do apreço que os adeptos do retorno ao liberalismo clássico dão à democracia: “a opinião pública [...] é uma medida alarmante orientada por amadores e visionários, por gente que tem um interesse próprio a defender ou uma panacéia a vender” (Hayek, 1987, apud Bianchetti, 1996, p. 33).

Na época do pós-guerra as idéias de Hayek não encontraram eco. Entretanto, foram resgatadas nos anos 70, como uma consequência da crise fiscal que se abate sobre os países de desenvolvimento capitalista.

### 3. A SAÍDA NEOLIBERAL PARA A CRISE SISTÊMICA DO CAPITALISMO

A crise fiscal vivida pelo Estado capitalista no início dos anos 70, que irá atingir toda a América Latina, como também o Bloco Socialista do leste europeu, encontrará uma resposta articulada pelos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, Ronald Reagan, nos Estados Unidos e Helmut Koll, na Alemanha, à época ocidental. Os parâmetros dessa reação são dados pelo receituário fornecido pelo chamado “consenso de Washington” e que ficou conhecida como a saída neoliberal para deliberar a crise.

Como consequência, o tipo de globalização que se opera nesse contexto neoliberal irá transformar radicalmente a ação do Estado no campo das políticas sociais. A tese do fim da história e do fim das ideologias é um pressuposto importante, uma vez que se trata de estabelecer a hegemonia de um pensamento único, contra o qual nada há que possa ser feito.

Embora tenhamos mencionado Frederic Hayek como um dos mais importantes teóricos do neoliberalismo, de fato, esta ideologia se consolida no encontro de três fontes teóricas: 1) a Escola Austríaca, que tem em Hayek o seu principal mentor; 2) a Escola de Chicago, onde desponta a figura de Milton Friedman e 3) a Escola do Public Choice, mais conhecida a partir dos escritos de Buchanan (1972, 1985).

Destas três escolas, podemos extrair as seguintes teses comuns que compõem a argumentação neoliberal:

- A liberdade política está intimamente associada à liberdade econômica, aliás, é desta decorrente (Hayek e Friedman). Já Buchanan, estabelece uma analogia entre o mercado econômico e o mercado político. De fato, sobrepõe a esfera econômica à política, de tal sorte que as políticas públicas devem seguir as regras do mercado, esvaziando o possível conteúdo político que as mesmas poderiam ter.

- Há uma negação pura e simples do conceito de justiça social. As desigualdades, geradas pelo mercado, são tratadas no plano individual, com a adoção de políticas sociais focalizadas. Não se atende mais a todos, mas a determinados segmentos da população, por meio de uma política de caráter meramente assistencialista. Veda-se ao Estado qualquer preocupação com mecanismos redistributivos da riqueza.
- A democracia é uma forma inferior a do mercado. Como consequência, caso as decisões políticas dos cidadãos contrariem os princípios do mercado, deverão ter o seu alcance limitado.

Na prática, em alto e bom som, o que se está propondo, é que a economia fique isenta de qualquer controle político<sup>1</sup> (Bauman, 1999, p. 74). Para os formuladores das políticas neoliberais, no plano econômico, a única coisa que se espera do Estado nacional, é que consiga atingir e manter o chamado equilíbrio fiscal, por meio de um orçamento equilibrado. Mas, para muitos estudiosos dos negócios no mundo globalizado, tal meta só seria alcançada, se o Estado abandonasse, por completo, a defesa da população “face as consequências mais sinistras da anarquia do mercado” (Bauman, 1999, p. 74).

É o que pensa, por exemplo, Jean-Paul Fitoussi, citado por Bauman (1999), quando afirma:

Tal programa, no entanto, não pode ser executado a não ser que a economia, de uma maneira ou de outra, seja retirada do campo da política. Certamente um Ministério da Fazenda continua sendo um mal necessário, mas idealmente, se poderia ter um Ministério dos Assuntos Econômicos (isto é, que governasse a economia). Em outras palavras, o governo deveria ser despojado de sua responsabilidade pela política macroeconômica (Le Monde, 29 de agosto de 1977).

Por outro lado, estados fracos são necessários para que a chamada Nova Ordem Mundial (ou seria desordem mundial) se sustente e seja reproduzida. Como assinala Bauman:

Quase-Estados, Estados fracos, podem ser facilmente reduzidos ao (útil) papel de distritos policiais locais que garantem o nível médio de ordem necessário para a realização de negócios, mas não precisam ser temidos como freios efetivos à liberdade das empresas globais (BAUMAN, 1999, p. 76).

Ou, ainda, como assinala Goergen:

A soberania das nações, cuja identidade é garantida pelo Estado Nacional, enquanto sujeito e princípio articulador, desvanece-se num capitalismo multinacional e transterritorial. O poder econômico migrou do Estado Nacional para invisíveis centros econômicos transnacionais e deslocalizados. Como isto, também a substancialidade do econômico tornou-se absoluto e soberano, permitindo ao Estado Nacional apenas a possibilidade de adaptar-se às suas regras (GOERGEN, 1997, p. 60).

Este estado de coisas tem um impacto muito forte nas políticas sociais públicas. Setores como

<sup>1</sup> Para exemplificar sua afirmação, Bauman (1999) cita os cálculos realizados por René Passat, publicados no Le Monde Diplomatique (julho de 1997, p.26), segundo os quais: “as transações financeiras intercambiais, puramente especulativas, alcançavam um volume diário de US\$ 1,3 bilhão”, que naquele momento significava cinquenta vezes mais o volume de trocas comerciais e quase a soma total das reservas de todos os bancos centrais do mundo (Bauman, 1999). Desse modo, ainda segundo Passat, nenhum Estado, pode resistir mais que alguns dias as pressões especulativas dos mercados.

educação, saúde, transportes, habitação etc são fortemente afetados. Desse modo, a separação entre a economia e a política, ao lado da proteção da primeira contra intervenção da segunda, tem enfraquecido o poder regulador do Estado.<sup>2</sup> Desregulamentação, flexibilização, liberalização e a facilitação das transações nos mercados financeiros (Bauman, 1999), tiraram do agente político “a capacidade de fazer opções coletivamente impositivas e executá-las” (Claus Offe, apud Bauman, 1999, p. 76). Essa impossibilidade de agir do Estado acaba por penalizar os setores menos favorecidos da população.

No plano mundial, a separação entre a economia e a política gerou um resultado catastrófico. De acordo com Informe da ONU (1996) somente 22% da riqueza global está nas mãos dos países em desenvolvimento que, por sua vez, constituem 80% da população mundial.

#### 4. O AJUSTE NEOLIBERAL E SEU IMPACTO NA EDUCAÇÃO

Descentralização, privatização e focalização são as estratégias adotadas pelo Estado Nacional para se adaptar aos novos tempos da globalização. Uma ampla avaliação desses mecanismos realizada pela CEPAL (1998) apontou a pouca eficiência social dos mesmos. Particularmente, no caso da descentralização, esta tem sido indicada como importante fonte de corrupção e de perda de controle fiscal (Tavares, 2000).<sup>3</sup>

Quanto à privatização, esta sempre foi apontada pelos neoliberais, principalmente pelos técnicos do Banco Mundial, como o caminho mais seguro para se alcançar maior eficiência e mais justiça social.

De acordo com este organismo internacional, com a privatização da educação, os pais e a comunidade contariam com a possibilidade de exercer um maior controle sobre os professores e a direção da escola, além de possibilitar, por parte dos pais, o estabelecimento de padrões de qualidade para a educação de seus filhos, além de estimular os membros da comunidade a uma maior participação nas atividades da escola e estabelecer uma “salutar” competição entre as escolas (Banco Mundial, 1986).

Há também por parte do Banco Mundial a defesa de subvenções às escolas privadas, pois ficaria mais barato comprar uma vaga do que criá-la num estabelecimento de ensino público.<sup>4</sup> Tais propostas são feitas em nome de uma maior igualdade na distribuição dos recursos.

2 Um bom exemplo desse enfraquecimento do poder regulador do Estado, nos foi dado logo no início do governo Lula (2003), quando a Nação assistiu a queda de braços entre o Ministério das Comunicações, à época, dirigido pelo Deputado Federal Miro Teixeira e as teles, ocasião em que o governo se viu impotente para barrar o aumento de tarifas pretendido pelas companhias de telecomunicações, privatizadas no Governo FHC.

3 Essa avaliação, no caso brasileiro, é confirmada pelo crescente número de prefeitos e vereadores que tiveram os seus mandatos cassados pela justiça, nos últimos anos, sem falar no elevado número de municípios que estão com suas contas não aprovadas pelos Tribunais de Contas e também pela Controladoria Geral da União.

4

Há hoje em nosso país várias propostas desse tipo em relação ao ensino superior. O projeto de lei enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, propõe a compra de vagas em Universidades Privadas mediante isenções fiscais, ou seja, o governo deixa de arrecadar e com isso diminui o repasse de recursos para as Universidades Públicas, piorando mais ainda, as condições de funcionamento dessas instituições de ensino.

Ao menos para os setores da saúde e dos seguros sociais essa hipótese não se confirmou. Na prática, a privatização dessas atividades sociais tem agravado a desigualdade, uma vez que quem pode pagar fica com os melhores serviços e os de pior qualidade atendem aos que não podem arcar com os custos financeiros do atendimento (Soares, 2000).

No caso da focalização, o discurso neoliberal defende que os serviços sociais públicos/estatais atendam apenas às camadas marginalizadas da população.

Além de comprometer seriamente o conteúdo do conceito de cidadania democrática, tem-se mostrado uma estratégia totalmente ineficiente, pois são milhões os pobres a serem atendidos, muitos deles, aliás, conduzidos a tal situação pela política econômica apregoada por aqueles que são adeptos da política de focalização (Soares, 2000).

Uma das várias conseqüências do esvaziamento do setor público e do sucateamento dos serviços sociais por ele realizado, foi a proliferação de organizações da sociedade civil, que apelando para mecanismos de auto-ajuda e solidariedade, buscam ocupar o vazio deixado pelo poder público, mas quase sempre se valendo dos recursos públicos. Opera-se, desse modo uma profunda transformação, onde o dinheiro é público (estatal), mas a execução e o controle passam às mãos privadas.

Como assinalam Landini e Moura Abreu, “o Estado neoliberal, portanto, ao assumir como compromisso a focalização em detrimento da universalização, compactua com leis mercantis da economia mundializada e as põe à margem as conquistas da classe trabalhadora e a generalização dos bens e serviços” (2003, p. 207).

Essa estratégia que poderia ser melhor aproveitada se buscasse complementar a ação do Estado, voltando a sua ação para a fiscalização e o controle dos gastos públicos na área social, falha quando procura ser um substitutivo à ação do Estado.

Programas do tipo “Comunidade Solidária” que buscaram substituir as políticas sociais, baseados apenas no discurso da “solidariedade” e da “participação comunitária” são um bom exemplo da focalização na pobreza, mas são de cobertura e eficácia duvidosas e não foram capazes de mitigar os problemas sociais e, ainda, muito menos de solucioná-los adequadamente. Um outro exemplo são os inúmeros programas de combate à pobreza, postos em prática em vários países da periférica capitalista, particularmente na América Latina. Não passam de um conjunto de ações de caráter residual, emergencial e temporária (Soares, 2000).

Estes programas, centrados na focalização de auto-ajuda contam com o apoio do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e visam atenuar os efeitos da crise econômica, que nos últimos anos tem atormentado a vida das populações dos países latino-americanos.

Quanto à descentralização, esta era vista como uma panacéia, mas na prática se revelou mais um mito do que propriamente uma estratégia eficaz na solução dos problemas sociais. Nesse sentido, os jornais e a mídia em geral vêm denunciando quase que diariamente, as precárias condições de funcionamento dos serviços descentralizados em várias áreas sociais. Embora tenha sido o resultado de fortes pressões políticas em meados dos anos 1980, não se concretizou o que era anunciado pela reação daqueles que defendiam a passagem desses serviços para a esfera municipal.

Como muito bem assinala Soares (2000), a descentralização que assistimos no Brasil e em boa parte dos países latino-americanos teve um caráter destrutivo, uma vez que na prática, significou o desmantelamento das políticas sociais existentes e que foram ampliadas pela Constituição Federal de 1988, além de ter inviabilizado a organização de um sistema nacional de educação.

O fim das ações de âmbito nacional nada deixou em substituição. São delegadas tarefas aos municípios, sem o correspondente repasse de recursos, no montante em que seriam necessários para garantir certa qualidade no atendimento.

Entretanto, alguns poucos municípios conseguiram manter uma boa qualidade na oferta dos serviços básicos na área social e, por terem sido bem sucedidos, estão sendo penalizados com a migração das populações das cidades vizinhas, cujas administrações não conseguiram alcançar o mesmo sucesso no atendimento das populações carentes.

No caso específico do Brasil, a bandeira da descentralização desfraldada no início dos anos 1980, vem no bojo do movimento geral da sociedade brasileira pela redemocratização do país e se sustenta em dois argumentos, que mais tarde se mostraram absolutamente falaciosos. O primeiro deles diz respeito à percepção que muitos tinham de que a descentralização das ações, até então centralizadas no governo federal, fortaleceriam o regime democrático, pois nos municípios haveria uma maior transparência do processo de tomada de decisão, pelo fato de que a população estaria mais próxima do poder local. O segundo argumento vem por conta da maior eficiência e eficácia das administrações municipais no gasto do dinheiro público, ou seja, a ineficácia do poder público, em dar soluções a muitas demandas da população, era atribuída à centralização.

Quanto à questão da maior transparência das administrações municipais, o argumento deixava de considerar o aspecto de que na imensa maioria dos municípios brasileiros, a população está desorganizada e não tem canais pelos quais possa exercer qualquer crítica ao poder local. Em outros termos, é maior a possibilidade de se fiscalizar o governo central e mesmo os governadores dos estados, do que as ações empreendidas pelas prefeituras municipais. De fato, não há na maior parte dos municípios brasileiros uma esfera pública entendida enquanto instância deliberativa e autônoma frente ao poder administrativo local.

Fica claro, portanto, que a descentralização só pode se constituir numa alavanca de democratização do poder local, se o Estado não abdicar de suas responsabilidades públicas mediante o apoio financeiro, ao mesmo tempo em que estabelece mecanismos de fiscalização que garantam um nível adequado de responsabilidade do poder local. Caso contrário, os recursos públicos descentralizados servirão para a manutenção do "caciquismo" local e do clientelismo político, uma velha prática eleitoral conhecida de todos os brasileiros. Embora em declínio, de acordo com Plank (2001, p.108), as práticas clientelísticas sobrevivem em muitas regiões do país, principalmente naquelas onde graça a pobreza. De um modo geral, tanto os sistemas estaduais quanto os municipais de educação, continuam sendo fontes de distribuição de favores, que se traduzem em empregos, vagas nas escolas, bolsas de estudo etc, para determinados indivíduos da comunidade local. Essas administrações não estão preocupadas em colocar a educação em função do desenvolvimento socioeconômico local, regional ou nacional.

Seja como for, esses dois argumentos facilitaram as coisas para os neoliberais a partir dos anos 1990, que desse modo, encontraram o caminho aplainado para implementar as orientações advindas do Banco Mundial e de outros organismos internacionais multilaterais. O discurso de que a ineficiência do Estado é a responsável pelo aumento das desigualdades sociais encontra eco e, desse modo, a descentralização, agora vista como sinônimo de autonomia e democracia, passa a ser encarada como necessária para melhorar a qualidade da educação pública. É um discurso que também desempenha um papel ideológico, uma vez que: “A condição basilar das desigualdades sociais é a ineficiência do Estado e não a qualidade de vida da população, produzida nas relações sociais de produção e que, em última instância, será o determinante da qualidade educacional” (Brinhosa, 2001, p. 51).

No caso específico da educação, a Constituição Federal de 1988, ao inovar com a criação dos sistemas municipais de educação e, particularmente, após a aprovação pelo Congresso Nacional da Educação da Emenda Constitucional nº 14, ficam dadas as condições gerais para a descentralização da educação básica, ao menos nos seus dois primeiros segmentos educação infantil e ensino fundamental. É, portanto, uma descentralização que se dá em termos de municipalização da educação.

Em muitas situações, como é o caso do Estado de São Paulo, por exemplo, a educação infantil já era uma responsabilidade do poder público municipal, em decorrência da política de municipalização empreendida nos anos 1980. Tratava-se agora de transferir também o ensino fundamental.

Para dar suporte financeiro a esse processo de transferência das atividades no campo da educação para os municípios, a Emenda Constitucional nº 14 estabelece a criação de um fundo público (FUNDEF), a ser constituído com recursos oriundos dos Estados e Municípios, que quando fosse o caso, seriam complementados pela União.

Importante salientar, que a mesma emenda constitucional revoga o artigo 60 das Disposições Transitórias do texto constitucional de 1988, que entre outras medidas, obrigava União, Estados e Municípios a investirem, nunca menos que 50% dos recursos destinados à educação, na universalização do ensino fundamental e na erradicação do analfabetismo, pelo prazo de dez anos. Desnecessário dizer que, enquanto vigente, esse dispositivo nunca foi cumprido pela União.

A Lei Federal nº 9.424/96, que criou o FUNDEF - Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, estabelecia um valor *per capita* por aluno/ano, inicialmente fixado em R\$ 300,00 para o ano de 1997, (no ano de 1998 o valor passou a R\$ 315,00), montante que deveria ser anualmente corrigido.<sup>5</sup>

Embora o FUNDEF tenha gerado uma maior eficiência dos gastos públicos com o ensino fundamental, principalmente quando obriga estados e municípios a se articularem para cumprirem as suas obrigações para com a educação, é preciso reconhecer que a política econômica recessiva, consequência principalmente da política de juros elevados praticada a partir do Plano Real, acarretou sérios prejuízos à manutenção e ampliação dos serviços prestados no campo da educação, quando reduziu as receitas desses entes federativos, obrigando-os “a destinar uma parcela importante do que sobrou à

<sup>5</sup> De fato, alguma correção houve, entretanto, bem abaixo do valor real. De acordo com informações do Conselho Nacional de Educação, a dívida da União para com Estados e Municípios gira em torno de 10 bilhões de reais, sendo que alguns entes federativos já ajuizaram ações na justiça para receber o que lhes é devido.

amortização de suas dívidas, o que resultou não só no aumento do déficit, mas numa deterioração dos serviços sociais” (Singer,1999,p. 39).

Um outro aspecto importante a ser considerado com a criação do FUNDEF é o que diz respeito ao fato de que 60% dos recursos deverão ser aplicados para o pagamento dos salários dos professores, podendo ainda uma parte ser utilizada para o aprimoramento profissional dos docentes, tanto na formação inicial, como na formação continuada. Fica claro que, se a União tivesse cumprido a sua obrigação legal de corrigir os valores, muito poderia ter sido feito, tanto no plano salarial, quanto no do aperfeiçoamento profissional dos professores.

Mesmo assim, nas regiões Norte e Nordeste houve um incremento razoável nos salários dos docentes, que em alguns casos, chegou a quadruplicar. Este é um dos aspectos altamente positivos decorrentes da implantação do FUNDEF, que já enuncia conseqüências na melhoria da qualidade da educação naquelas regiões, traduzidas nos índices de evasão e repetência escolares. O Fundo conseguiu efetivamente priorizar o ensino fundamental, obrigando os dois entes federativos (estados e municípios) a assumirem um compromisso real com a educação obrigatória. É também conseqüência do FUNDEF a universalização do ensino fundamental.

Na região Sudeste, a conseqüência maior não foi salarial, mas teve a ver com a maior participação dos municípios na manutenção do ensino fundamental, geralmente, de 1ª a 4ª séries. No Estado de São Paulo, onde era fraca a presença do município no ensino fundamental, a sua participação chega em 2003 a mais de 40% da matrícula geral, tendo mais de 550 municípios envolvidos com o ensino fundamental. Antes do FUNDEF, esse número atingia apenas 77 municípios, com 10% da matrícula total.

## 5. O ESTADO E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

No caso brasileiro, as linhas mestras da política educacional estão formuladas em várias fontes legais. A primeira delas é dada pela Constituição Federal que, desde 1934 e, em grande parte, influenciada pelo Manifesto dos Pioneiros pela Educação Nova, dedica um capítulo para tratar da questão educacional, onde são firmados os princípios gerais que devem ser levados em conta, na organização do sistema educacional. A seguir vem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, a primeira delas promulgada em dezembro de 1961, após intensos debates entre defensores da escola pública e setores ligados à defesa da escola particular. A legislação educacional dos anos 1970 (Lei Federal 5.692, de 11/08/1971) não configura propriamente uma Lei de Diretrizes e Bases, pois trata apenas dos ensinos de 1º e 2º graus e reflete a nova configuração que o Estado brasileiro adquire, após o golpe militar de 1964. Por fim, temos a LDBEN em vigor, desde dezembro de 1996, a lei federal nº 9.394, também conhecida como Lei Darcy Ribeiro, numa justa homenagem ao ilustre intelectual brasileiro, que sempre teve na educação do povo, uma das suas maiores preocupações.

Na seqüência, têm-se os pareceres e resoluções aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação. Entretanto, como já vimos ao longo deste texto, num mundo globalizado, documentos gerados em organismos internacionais, tais como UNESCO, Banco Mundial, BID, Fundo Monetário Inter-

nacional, entre outros, também influenciam no processo de tomada de decisões relacionado com a política educacional e, dependendo do modo de inserção do país no mundo globalizado, chegam a ser até determinantes. Assim é que a Declaração de Jomtien, intitulada "Educação para Todos" (1990), passou a ser uma referência para todos os demais países, inclusive para o Brasil. Como assinala Ianni (1992):

No horizonte da sociedade global são outras e novas as condições sociais, econômicas, políticas e culturais nas quais se constitui e desenvolve o indivíduo. No processo de socialização entram em causa relações, processos e estruturas que organizam e movimentam, em escala mundial, as novas perspectivas do indivíduo, da individuação, da realização do indivíduo em âmbito que transcende o local, regional, nacional (1992, p. 111).

Para concluir logo a seguir:

As referências habituais na constituição do indivíduo, compreendendo língua, dialeto, religião, seita, história, tradições, heróis, santos, monumentos, ruínas, hinos, bandeiras e outros elementos culturais são complementadas, impregnadas ou recobertas por padrões, valores, ideais, signos e símbolos em circulação mundial (1992, p. 112).

Como consequência, na formação do indivíduo num mundo globalizado, muitas são as variáveis que passam a contar com peso significativo. A língua inglesa, a música "pop" internacional, principalmente, a originária dos Estados Unidos, o turismo, as mercadorias provenientes de outros mercados e as pessoas migrando para diferentes e de diferentes partes do mundo, tudo isso, passa a atuar na constituição da individualidade e da cidadania.

De outra parte, o desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, "os mass-media", principalmente aqueles que transmitem suas comunicações via satélite, tornou quase que em tempo real o recebimento das mensagens, não importa em que parte do globo esteja o receptor.

A combinação desses diferentes fatores permite conceituar a produção da política educacional como um processo político no qual as decisões são tomadas no quadro das ideologias existentes (Morrow e Torres, 1997, p. 316).

Desse modo, para entender adequadamente o que se pretende com a reforma educacional é necessário que façamos um esforço de reflexão sobre a relação existente entre a elaboração das políticas públicas para o setor educacional, nas diferentes esferas administrativas (União, Estados e Municípios) e o aparelho institucional que a elabora, assim como é crucial avaliar quais são as forças que detêm o controle desse processo. Da mesma forma, é igualmente importante analisar os papéis do Estado e da educação numa sociedade regida pelas leis do mercado, no que diz respeito ao processo de acumulação capitalista e de legitimação social (O'Connor, 1977).

Neste ensaio que o leitor tem em mãos, o ponto de vista defendido é o de que o Estado é uma relação social, ou seja, é um campo de batalha, "onde as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas" (Faleiros, 1980, p. 46). Ou ainda, como assinala Cardoso quando sugere que o Estado deveria ser con-

siderado “o pacto de dominação entre as classes sociais ou frações de classes dominantes e as normas que garantem o seu domínio sobre os estratos subordinados” (1979, p. 38).

A sua função de legitimação social tem a ver com o fato de que possa falar e organizar o que se chama de interesse geral. Entre o poder político e a base econômica estabelece-se uma unidade dialética, onde aquele interpenetra e reflete aquela. O Estado é determinado, mas também determinante da base material da sociedade. Na democracia liberal, o Estado é ao mesmo tempo hegemonia e dominação. De acordo ainda com Faleiros “esta natureza contraditória do Estado, somente pode ser compreendida de maneira histórica e concreta, de acordo com sua força ou fraqueza, em face à força e à fraqueza das forças da sociedade civil” (1980, p. 47), ou seja, tem a ver com a correlação de forças na sociedade.

Para construir o consenso social e estabelecer sua hegemonia sobre o conjunto das forças sociais, o Estado procura, por meio da política educacional que propõe e executa, construir um certo conformismo social. Entretanto, dado o caráter desigual das relações sociais que se estabelecem na organização social capitalista, gerado em grande parte pela observância da soberania das leis de mercado, pode-se afirmar que, no âmbito das políticas públicas voltadas para o setor educacional expressam-se reformas que pretendem atender demandas de mercado e, nesse sentido, tendem a perpetuar as desigualdades sociais e reformas que visam a garantir a igualdade de oportunidades, atendendo, desse modo, aos ideais democráticos consagrados nos textos constitucionais (Carnoy e Levin, 1987).

No caso brasileiro, os debates travados por ocasião da discussão do novo ordenamento constitucional para o país (1986/1988), bem como as discussões havidas em torno das duas LDB (1961 e 1996), evidenciam claramente o que foi apontado por Carnoy e Levin. O embate se dá entre setores que defendem uma educação que consagra as desigualdades sociais e aqueles que buscam uma educação mais próxima do ideal democrático (uma educação de qualidade para todos). Esse conflito, na realidade, reflete o conflito social mais amplo. Desse modo, embora as escolas possam ser consideradas instâncias ideológicas, no sentido de que buscam reproduzir as relações sociais de produção e a divisão classista do trabalho, também são espaços de luta sobre ideologias e recursos. A escola é o local do conflito, pela simples razão de que a sua função social é dupla: preparar trabalhadores e formar cidadãos.

Nas economias de mercado, essas duas funções acabam enredadas num antagonismo insolúvel, uma vez que a formação do cidadão implica o aprendizado da igualdade de oportunidades e o respeito aos direitos humanos, elementos estes que freqüentemente são incompatíveis com a preparação para o trabalho, num sistema dominado pelo grande capital em sua fase transnacional e globalizado.

De uma forma mais ampla, essa contradição se reflete no âmbito do próprio Estado que, ao mesmo tempo em que se afirma democrático, é também capitalista. Esta é uma contradição que, como já vimos, acirra-se mais ainda no Estado Neoliberal.

\*\*\*\*\*

Neste capítulo procuramos destacar os vários aspectos que interferem com a organização do sistema educacional e as condicionantes impostas pela política econômica restritiva que, na prática, impediu que algumas medidas necessárias, como foi o caso do FUNDEF, contribuíssem para melhorar a qualidade da educação pública.

O fracasso do ajuste neoliberal, ao menos em termos de políticas sociais, coloca na ordem do dia a discussão sobre qual seria o papel do Estado Nacional num mundo globalizado em termos econômicos, sociais e culturais.

O “consenso de Washington” começa a ser questionado. Vozes insatisfeitas daqueles que viam na globalização mais aspectos positivos do que negativos, quase que se penitenciando, passam a defender um novo consenso (pós-Washington), em nome da necessidade de se dar maior atenção ao social, à educação e à criação de organismos que aumentem a capacidade de se governar a economia (Nogueira, 2004).

Isso significa que não basta olhar apenas para o crescimento do PIB (produto interno bruto), é preciso pensar no bem estar das populações. É Stiglitz, ex-economista chefe do Banco Mundial, quem afirma: “Pretendemos desenvolvimento equitativo, que assegure que todos os grupos da sociedade, e não só os de cima, beneficiem-se dos frutos do desenvolvimento” (apud: Nogueira, 2004, p. 81).

Na prática desfez-se o consenso. O que antes era sólido desmanchou-se no ar. Com o fim do consenso, foi embora também o pensamento único.

O que antes se ignorava solenemente (como a exclusão), hoje é motivo de preocupação e agiganta-se na consciência coletiva [...]. Da ênfase exclusiva e quase fanática nos efeitos positivos do ajuste neoliberal, passou-se a admitir abertamente sua extraordinária capacidade de produzir efeitos negativos, até então não reconhecidos ou menosprezados (Nogueira, 2004, p. 79).

A cidadania reage. Vive-se um processo de revisão crítica.

## REFERÊNCIAS



ALONSO, Myrtes. Autonomia da escola e participação. In: VIEIRA, Alexandre Thomas et al.: **Gestão educacional e tecnologia**. São Paulo: AVERCAMP, 2002.

ANTUNES, A. **Aceita um conselho?** Como organizar o colegiado escolar. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2002.

AZANHA, José Mário Pires. **Educação: temas polêmicos**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BAUMAN, Z. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BIANCHETTI, Roberto Geraldo. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora – Questões da nossa época, v.56, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 33ª ed. 2004.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei 9.424**. Brasília, 1996.

BRINHOSA, Mário César. A função social e pública da educação na sociedade contemporânea. In: LOMBARDI (org.). **Globalização, pós-modernidade e educação**. Campinas: Autores Associados: HISTEDBR: Caçador, SC: UNC, 2001.

economy in the 1980s. New York: University Press, 1985.

CARDOSO, F. H. On the characterization of authoritarian regimes in Latin America. In: **The new authoritarianism in Latin America**, ed. D. Collier, Princeton: Princeton University Press. 1979.

CARNOY, M. ; LEVIN, H. **Escola e trabalho no estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 1987.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e da assistência social**. São Paulo: Cortez, 1980.

FONSECA, Dirce Mendes da. Gestão e Educação. In: FONSECA, Dirce Mendes (org.) **Administração educacional: um compromisso democrático**. Campinas: Papyrus, 1984.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. In: **Educação e Sociedade**, v. 24, n. 82, Campinas: CEDES, 2003.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. 9ª ed. Coleção Questões de nossa época, vol. 24. São Paulo: Cortez, 2003.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio. **Autonomia na escola: princípios e propostas**. São Paulo: IPF/Cortez, 1997

GOERGEN, Pedro. Avaliação universitária na perspectiva da pós-modernidade. In: **Avaliação**. Campinas, vol. 2, n.3, pp.53-65.

HAYEK, Frederich. **Economic Freedom**. Cambridge: Basil Blackwell, 1985.

HORTA, José Silvério Baia. Planejamento educacional. In: TRIGUEIRO, D. (coord.). **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

IANNI, Octávio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

LALANDE, A. **Vocabulário técnico e crítico da Filosofia**. São Paulo, Martins Fontes, 1993.

LASKI, Harold J. **O liberalismo europeu**. São Paulo: Mestre Jou, 1973.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MORROW, Raymond Allen; TORRES, Carlos Alberto. **Teoria Social e Educação: uma crítica das Teorias da Reprodução Social e Cultural**. Porto: Edições Afrontamento, 1997.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PALMA FILHO, J. C. A crise geral do capitalismo real e as políticas para o setor educacional. In: **NUANCES** – estudos sobre educação, Ano IX, v. 09/10, (jan/jun e jul./dez., 2003, pp. 167-187.

PARO, Vitor Henrique. Prefácio , In: SOUZA, Silvana Aparecida. **Gestão escolar compartilhada: democracia ou descompromisso**. São Paulo: Xamã, 2001.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da Nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil** – Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

VACHET, A. **L'idéologie liberale**. Paris: Anthopos, 1970.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Projeto Político Pedagógico da escola**. Campinas: Papirus, 1998.