



A NOVA REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DAS ATUAIS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: algumas ponderações

Verônica Lima Carneiro ¹

Resumo

O artigo resulta de uma pesquisa bibliográfica que evidencia, como consequência da crise do capital e da reforma do Estado, uma nova regulação expressa nas atuais políticas públicas, focando nas repercussões instituídas no contexto educacional. Inicia com uma introdução, problematizando a temática em pauta; após, discute a nova regulação definida nas reformas educacionais no atual contexto do capitalismo; apresenta algumas notas introdutórias referentes à nova regulação educacional e o fortalecimento do estado gerenciador e avaliador; e, finalmente, nas considerações finais, tece algumas ponderações sobre a temática analisada, ressaltando os prejuízos desse modelo para uma educação efetivamente de qualidade.

Palavras-chave: Regulação da educação - Crise do capital - Políticas educacionais.

Abstract

The paper results from a literature search shows that, as a consequence of the crisis of capital and state reform, a new regulation expressed in current public policy, focusing on the repercussions instituted in the educational context. Begins with an introduction, discussing the issue in question; following discusses the new regulation set in the educational reforms in the current context of capitalism; presents some introductory remarks concerning the new regulation and strengthening educational status manager and evaluator, and finally, the considerations end, makes some weights within the analysis, highlighting the losses of this model to a quality education effectively.

Keywords: Regulation of education - Crisis capital - educational policies.

¹Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: vercar1407@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

Na esteira da Reforma do Estado brasileiro, manifesta em um cenário de retração do Estado (Estado-mínimo) e de expansão do mercado, e no bojo do atual contexto do capitalismo global², novas orientações têm sido emanadas pelos organismos internacionais, na perspectiva da explicitação de uma nova ordem educacional, que vem materializando, por meio de reformas educacionais de diversos níveis, uma nova regulação para a educação.

Transcorrido cerca de duas décadas do início das reformas educacionais instituídas após a década de 1990, o que se verifica é que apenas sua vertente voltada para a lógica da racionalidade financeira foi efetivamente atingida, a qual fora recomendada por organismos multilaterais como o Banco Mundial, implementada pelo governo FHC, mas continuada pelo governo Lula, com predominância da estratégia relacionada à política de fundos, trazendo prejuízos para o financiamento da educação, incentivando-se a entrada de recursos de origem privada, como fontes alternativas de financiamento.

Na educação, esse processo se deu como consequência de um cenário mais amplo, no qual os defensores desse modelo apregoavam a transferência das responsabilidades do Estado para o mercado, este considerado capaz de proporcionar o equilíbrio econômico, em razão, supostamente, de sua neutralidade. Assim, novas orientações emergiram dos organismos multilaterais, favorecendo, mediante a implementação de reformas educacionais em diferentes níveis, uma nova regulação para a educação, adequada à fase do capitalismo globalizante vigente.

A partir das reformas educacionais instituídas, houve significativa ampliação do número de alunos matriculados, uma vez que uma das premissas postas pela política de descentralização, advinda com a reforma, definia o recebimento dos recursos

² De acordo com Santos (2004), a globalização é entendida como o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista, cuja ideologia que lhe dá sustentação insiste no discurso da homogeneidade, na cidadania global e na existência de uma plena democracia.



financeiros pela escola e/ou município com base no número de estudantes matriculados. Mas, com a ampliação da matrícula de alunos e diminuição dos recursos públicos, os municípios foram forçados a buscar fontes alternativas de financiamento junto à comunidade e ao empresariado local, incorrendo em prejuízos no que tange aos fins relacionados a uma educação efetivamente pública, gratuita e de qualidade social.

Com isso, a educação, especialmente a de nível básico, passa a assumir um caráter fundamental na garantia da adesão social ao novo paradigma, visando a efetivação do papel de regulação do Estado, fortalecendo a cultura do desempenho, incorrendo em grandes alterações no trabalho docente e na gestão escolar, cujas ações passam a ser formuladas em função dos indicadores de desempenho, pautadas pela preocupação com os resultados, pela política de descentralização e autonomia e com a exigência de cumprimento de metas.

2 A NOVA REGULAÇÃO DEFINIDA NAS REFORMAS EDUCACIONAIS NO ATUAL CONTEXTO DO CAPITALISMO

As reformas educacionais implementadas no Brasil após a instituição da reforma do Estado trouxeram, em seu bojo, a perspectiva de assimilação de uma nova regulação que foi sendo posta para a educação. O conceito de “regulação” aplicado à educação, segundo Barroso (2005), está vinculado à finalidade de “consagrar, simbolicamente, outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas”. De acordo com o autor, ao se discutir o papel regulador do Estado, passa-se necessariamente pela “modernização” da administração pública e do tradicional controle por meio de normas e regulamentos burocráticos que historicamente marcaram a intervenção realizada pelo Estado. Desse modo:

[...] a “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação” (centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados). Apesar de amplamente divulgada, esta distinção não é rigorosa e não traduz quer o significado original do termo regulação, quer o



sentido com que é utilizado na linguagem científica (BARROSO, 2005, p. 727).

Barroso (2005) destaca o caráter polissêmico do conceito de “regulação”, ressaltando que a diferença entre “regulação” e “regulamentação” não se refere a sua finalidade, e sim “com o facto de a regulamentação ser um caso particular de regulação, uma vez que as regras estão, neste caso, codificadas (fixadas) sob a forma de regulamentos, acabando, muitas vezes, por terem um valor em si mesmas” (p. 727-728).

De acordo com Barroso (2006) há três níveis de regulação para a educação, sendo que o primeiro é denominado de “transnacional”, oriunda de “programas de cooperação” formulados por organismos internacionais que fazem diagnósticos e propõem “soluções”, como, por exemplo, os programas de cooperação desenvolvidos pelo Banco Mundial no Brasil, como o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE.

O segundo é denominado de “regulação nacional” e consiste na forma como o Estado e suas autoridades mantêm o controle quanto ao sistema educacional, configurado na elaboração das normas que o regem. Exemplo disso são as políticas educacionais para a educação de nível médio, apresentadas em documentos como a Resolução CEB Nº 03/98 e o Parecer CEB Nº 15/98, que instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, a Resolução Nº 01/05, que atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas para o Ensino Médio (regulamentando o ensino médio integrado ao profissional técnico) e o “Ensino Médio Inovador”, aprovado em setembro/2009, prevendo a reestruturação do currículo do ensino médio a partir de quatro grupos de conhecimento: línguas, matemática, humanas e exatas e biológicas, objetivando, dentre outros, aproximar o aluno do Enem.

Por último, o terceiro nível de regulação definido por Barroso, é denominado de “micro regulação local”, constituído pelas formas com que os atores, em universidades ou de escolas, por exemplo, executam as normas definidas, internalizando-as em seu *locus* de atuação.

Ainda em relação às novas regulações, Barroso (2003) identifica também, a partir de estudos desenvolvidos em países centrais e periféricos, algumas



tipologias/modelos de regulação, especificadas como: modelo de regulação por contaminação, modelo de hibridismo e modelo de efeito mosaico.

O primeiro é caracterizado como aquele no qual determinado governo adota em seu sistema educacional soluções implementadas em realidades internacionais. Haddad (2008) relaciona diversas situações nas quais os organismos multilaterais recomendam a adoção de um mesmo modelo e programas educacionais em diferentes realidades e contextos nacionais diversos; o segundo consiste em um modelo resultante da junção de lógicas, discursos e ações diferentes no que tange à política educacional, proporcionando-lhe uma natureza ambígua e, até mesmo, contraditória; e, o terceiro é constituído a partir do “processo de construção dessas mesmas políticas que raramente atingem a globalidade dos sistemas escolares e que, na maior parte das vezes, resultam de medidas avulsas de derrogação das normas vigentes, visando situações, públicos ou clientelas específicas” (BARROSO, 2003, p. 25).

Segundo Barroso (2006), as novas regulações são advindas a partir das reformas de Estado e vêm ocorrendo em nível mundial, fazendo o sistema educacional se adequar à nova fase do capitalismo globalizante transnacional, pautado, dentre outros, pela exigência da liberalização do comércio para a abertura de novos mercados para o capital. Nessa perspectiva, Lessard, Brassard & Lusignan apud BARROSO (2005, p. 732) afirmam que:

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo.

Barroso (2005), ao discorrer sobre a regulação enquanto modo de coordenação dos sistemas educativos, afirma que a regulação é parte de um processo



constitutivo de qualquer sistema, tendo por finalidade primeira a garantia quanto ao equilíbrio, à coerência e à transformação desse mesmo sistema. “A regulação do sistema educativo não é um processo único, automático e previsível, mas sim um processo compósito que resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos ‘regulados’”. Além disso, “[...] embora no quadro do sistema público de ensino o Estado constitua uma fonte essencial de regulação, ele não é a única, nem por vezes a mais decisiva nos resultados finais obtidos” (BARROSO, 2005, p. 733-734).

Barroso (2005), afirma que, atualmente, assistimos a uma profunda alteração na concepção e aplicação prática da regulação das políticas educativas, dada a sua relação “com a própria concepção, reforma e reestruturação do Estado e da sua administração”. Para ilustrar, menciona um estudo realizado em cinco países da Europa (França, Hungria, Portugal, Bélgica e Inglaterra), apresentando um “conjunto de convergências significativas na emergência de novos modos de regulação das políticas educativas, ainda que essas convergências se traduzissem, por vezes, em políticas não totalmente coincidentes ou até, mesmo, divergentes” (p. 735-736). São elas:

Apesar de diferenças importantes nas características dos seus sistemas escolares e modos de coordenação, os cinco países estudados tiveram, até à década de 80 do século passado, um modelo de regulação das políticas educativas comum. Esse modelo, designado por burocrático-profissional, baseava-se numa “aliança” entre o Estado e os professores, combinado [sic] uma regulação “estatal, burocrática e administrativa” com uma regulação “profissional, corporativa e pedagógica”. [...] - As políticas actuais caracterizam-se por uma oposição a este modelo burocrático-profissional e convergem parcialmente em trajectórias que tendem a impulsionar modelos de governança e de regulação que se podem designar por pósburocráticos. Estes modelos organizam-se em torno de dois referenciais principais: o do “Estado avaliador” e o do “quase-mercado” (BARROSO, 2005, p. 736-737).

Assim, as principais convergências verificadas e que favorecem a definição de um modelo pós-burocrático de regulação são: uma maior autonomia das escolas;



diversificação da oferta escolar; promoção da livre escolha da escola; equilíbrio entre centralização/ descentralização; e, a implementação da avaliação externa.

3 A NOVA REGULAÇÃO EDUCACIONAL E O FORTALECIMENTO DO ESTADO GERENCIADOR E AVALIADOR: notas introdutórias

De acordo com Afonso (2009), as novas regulações oriundas da Reforma do Estado repercutem diretamente na educação, promovendo ou fomentando reformas. Contudo, analisar e discutir a respeito das reformas educacionais pressupõe “considerar uma variedade de iniciativas que visam alterações no alcance e na natureza da educação pré-escolar e escolar, passando por mudanças nos conteúdos e currículos”. Isso porque “uma reforma é geralmente entendida como uma mudança em larga escala, com caráter imperativo para o conjunto do território nacional, implicando opções políticas, a redefinição de finalidades e objectivos educativos, alterações estruturais no sistema a que se aplica” (AFONSO, 2009, p. 55).

Para o autor, as reformas educativas estão implicitamente vinculadas a processos de legitimação típicos das sociedades industriais contemporâneas e, por isso, há que se dar atenção não apenas às funções manifestas, mas, especialmente, às latentes. O autor ressalta que essa relação entre a legitimação do modelo de Estado adotado e as reformas educativas pode ser constatada na medida em que se tende a empreender a reforma do ensino como uma forma de desencadear o desenvolvimento e a modernização do país (AFONSO, 2009).

Desse modo, Afonso (2009) afirma, ainda, que, muitos estudos vêm apontando para o fato de que “as reformas não estão necessariamente orientadas para a resolução de problemas do campo educacional, embora essa possa ser a razão apresentada” (p. 56), elas podem estar muito mais vinculadas às crises econômicas, tanto em nível nacional quanto global e, também com crises de legitimação do Estado. O autor destaca que:



[...] as reformas educativas são também entendidas como tentativas de resolução dos dilemas que o Estado moderno enfrenta, devido, nomeadamente, a uma acentuada e crescente *crise fiscal* que, ao tender a ser mais duradoura ou permanente, contribui para tornar mais evidentes os problemas normais do Estado face às exigências contraditórias decorrentes dos processos de *acumulação* e de *legitimação* (AFONSO, 2009, p. 58).

Apple (2005) aponta que “a estranha combinação de mercantilização, por um lado, e centralização do controle, por outro”, não está acontecendo apenas no espaço da educação e, além disso, destaca que “trata-se de um fenômeno mundial (p. 30). Para ele, em um contexto de crise e redução da legitimidade do Estado, a reestruturação da educação com a implementação de um currículo e de uma avaliação de caráter nacional e o desenvolvimento de “processos de trabalho estandardizados e competitivos” passam uma visão de que o Estado esteja preocupado com a elevação dos índices educacionais. Porém, para o autor, essas mudanças e a fundação de normas e padrões educacionais acabam por favorecer condições para a viabilização de políticas de privatização e de mercantilização da educação (p. 33).

Segundo Montaño (2002), a retórica neoliberal, lançando mão do pensamento pós-moderno, pós-marxista e outros, insiste em referir-se ao “esgotamento do Estado-Nação” e/ou à “falência do Estado-Providência”, justificando, assim, a deserção do Estado em relação a sua função social, bem como a sua minimização no concernente a “gastos sociais”. Para o autor, o argumento neoliberal utiliza-se da crise capitalista para justificar a pretensa insustentabilidade do Estado-providência, desconsiderando a desigualdade na distribuição de riquezas e os recortes na lucratividade de empresas do capital financeiro. Há, ainda tendência em considerar a suposta “crise fiscal do Estado” como resultado de um maior gasto e menor arrecadação, sem referir-se, contudo, aos gastos estatais com pagamento de juros elevados e com Bancos em falência ou, mesmo, com o financiamento pelo Estado para empresas privadas, etc.

O autor citado denuncia que, ao satanizar o Estado-providência como “burocrático”, “paternalista” e em “crise de governança”, considerando “paternalista”



apenas a assistência e a garantia de direitos sociais, e não o constante socorro ao capital financeiro, se justifica a Reforma do Estado - com ajuste fiscal e redução de investimentos sociais estatais - e incentivo às ações do denominado “terceiro setor”, o qual vem se ampliando no contexto neoliberal, em paralelo à redução do gasto social do Estado e sua desobrigação quanto ao financiamento das políticas sociais, numa nítida perda de direitos conquistados. Assim, segundo Dourado (2002):

[...] a inserção do país na lógica neoliberal, como coadjuvante no processo de globalização em curso, sintonizado às premissas de liberalização econômica, desregulação financeira, alterações substantivas na legislação previdenciária e trabalhista e, fundamentalmente, na intensificação dos processos de privatização da esfera pública, tem sido apresentada pelos setores dirigentes como um claro indicador de modernização do até então Estado patrimonial. A perspectiva neoliberal é, nesse contexto, ideologicamente difundida apenas como reformulação da gestão do desenvolvimento capitalista, na qual a desigualdade é aceita como norma, e o desemprego, como contingência necessária ao desenvolvimento do capital (p. 237).

Além disso, cabe destacar que o projeto neoliberal, desenvolvido sob a lógica do capital financeiro internacional, o qual vem orientando todas as reformas estatais³ nos diferentes países do mundo, tem como característica principal a redução dos investimentos sociais e da intervenção social estatal, trazendo alterações significativas nos postulados constitucionais para a Seguridade Social, para a Educação, dentre outros. Trata-se da constituição de um tripé neoliberal de intervenção social composto por: 1) uma política social estatal concentrada no assistencialismo e na saúde, focalizada no atendimento da população mais carente, e de forma precária e municipalizada; 2) ações filantrópico-solidárias do “terceiro setor” focadas no atendimento assistemático, filantrópico, voltada para a população vulnerável; e, 3) intervenção empresarial, constituída pela venda de serviços sociais à população que possui recursos para adquiri-los, tais como serviços previdenciários, de saúde ou educação (MONTAÑO, p. 2002).

³ Montañó (2002) prefere chamar as reformas estatais realizadas sob a égide do projeto neoliberal de (contra-) reformas, em função do retrocesso e das perdas dos direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores, através de suas entidades sindicais e movimentos sociais organizados, etc..



Este processo, entretanto, indica claramente a mercantilização dos direitos sociais, com a retração do Estado de direito. Trata-se de uma instrumentalização dos direitos pela lógica economicista, num processo que altera a relação Estado-cidadão, tendo em vista que a perspectiva deixa de ser a de garantia de direitos, passando a ser a de atendimento a clientes, como consumidores de serviços prestados pelo terceiro setor ou mercado. Isso não apenas modifica a função do Estado, mas, também, fundamenta novas relações sociais. Essas mudanças se vinculam à reestruturação produtiva e à ideia de mercado competitivo, valorizando, em última instância, a relação entre Estado e mercado e a dinâmica entre poder público e privado, visando naturalizar a eficiência do setor privado na oferta de serviços, cabendo ao Estado somente a sua regulação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas educacionais implementadas a partir da década de 1990 correspondem a um cenário no qual o capitalismo busca a superação de sua crise e, nesse intuito, no concernente à educação, vem forjando um contexto que seja propício à instituição de uma nova regulação da educação, capaz de alterar as práticas educacionais até então vigentes, com vistas à sua adequação a um modelo cada vez mais pautado pela exigência de maior produtividade, eficiência, eficácia e excelência, importando, assim, diretrizes da área da administração para o espaço pedagógico.

No concernente às políticas públicas de uma forma geral e às educativas, particularmente, constata-se, sobretudo com a Reforma do Estado brasileiro iniciada nos anos de 1990, uma reorientação do papel do Estado, que passou a centrar-se em uma atuação voltada para a “regulação” e a “avaliação”, em detrimento de sua função de Estado “provedor”. A reformulação de seu papel deu-se na perspectiva de que assumisse formas gerencialistas, mais flexíveis e menos burocratizantes, lançando mão, para tal, de recursos vinculados aos setores do empresariado, para atendimento de suas demandas e necessidades.

Portanto, nessa perspectiva, a avaliação, especialmente as externas ou de larga escala, emerge enquanto elemento fundamental para a reorganização, racionalização e suporte às reformas por parte do Estado, como mecanismo de controle e



de responsabilização aos atores do processo, favorecendo e respaldando a reestruturação das políticas educacionais em curso, sob o argumento da promoção da equidade e de melhorias na qualidade da educação.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas.** 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- APPLE, M.W. **Para além da lógica do mercado: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo.** Rio de Janeiro: DP&A editora, 2005.
- BARROSO, João. (Org.). **A Regulação das políticas pública de educação: espaços, dinâmicas e actores.** Lisboa: EDUCA, 2006.
- BARROSO, João. **O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas.** Revista Educação e Sociedade. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial – Out. 2005.
- BARROSO, João. **A escola pública - regulação, desregulação e privatização.** Porto: Edições ASA, 2003.
- DOURADO, Luiz F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, vol. 23, n. 80. Campinas, 2002.
- HADDAD, S. (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: impacto nas políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2008.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento à consciência universal.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.