

José Newton Tomazzoni Tavares

**A Política Educacional da União e os Currículos do Ensino
Fundamental: Os PCNs**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em educação.

Área de concentração: Sociologia e História da Profissão Docente e da Educação Escolar.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury

Belo Horizonte

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

2002

DEDICATÓRIA:

A Deus, de onde eu vim.

Aos meus pais, por quem eu vim.

Aos meus amigos, com quem vou.

AGRADECIMENTOS

- A Carlos Roberto Jamil Cury: pela indicação dos horizontes, sombra acolhedora quando o sol escaldante e reluzente ofuscou o caminho e a direção.
- À Elaine Tavares: irmã e companheira de sonhos, porque, apesar de tudo, ainda acredita que o outro é o paraíso.
- À Patrícia Gêiser: altar, lugar da hierofania na minha vida.
- A Geraldo Santana e Pedro Leonides: porque sem eles eu seria um homem pior
- A Frei Prudente Nery: porque vestiu o que estava nu dentro de mim.
- Ao Programa de Mestrado em Educação da PUC-MG: porque apostou materialmente no nascimento deste trabalho.
- À Escola Estadual Deputado Quintino Vargas – professores e funcionários- : porque foi ali que tudo começou.

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
ABSTRACT.....	6
INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1: A EDUCAÇÃO ESCOLAR INICIAL NO BRASIL.....	15
1.1-A educação escolar inicial: da colônia ao Império.....	15
1.2-A educação escolar inicial na República.....	27
1.2.1-A Primeira República.....	27
1.2.2-A Segunda República.....	36
1.2.3-A Redemocratização.....	43
1.2.4-O Golpe de 64 e a Lei 5.692/71.....	46
1.2.5-A transição democrática dos anos 80.....	50
CAPÍTULO 2: A EDUCAÇÃO ESCOLAR NO GOVERNO FHC.....	57
CAPÍTULO 3: OS PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS.....	93
CAPÍTULO 4: GLOBALIZAÇÃO: A RECONSTRUÇÃO CAPITALISTA E AS REFORMAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 90.....	144
CONCLUSÃO.....	183
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	194

RESUMO

O objetivo deste trabalho é o de analisar a política pública curricular efetivada pelo atual governo federal com relação ao Ensino Fundamental. Tendo como objeto de estudos os Parâmetros Curriculares Nacionais nosso enfoque se debruçou sobre a implementação desses parâmetros curriculares pelo Ministério da Educação. Mais detalhadamente nossa intenção se voltou para as razões específicas dessa implementação. Por quê o Ministério da Educação, que sempre descentralizou a política curricular do Ensino Fundamental, a partir de 1996, chamou para si a responsabilidade gerencial da política curricular em nível nacional?

A opção metodológica escolhida foi a pesquisa bibliográfica e a documental, utilizando nesse processo fontes primárias como os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, bem como fontes secundárias, consubstanciadas em Pareceres do Conselho Nacional de Educação, Pareceres de Instituições de Ensino, Documentos Ministeriais, artigos e outras publicações veiculadas pelos periódicos da área.

Os resultados encontrados indicaram que a iniciativa do MEC em formular Parâmetros Curriculares Nacionais está intimamente ligada ao estabelecimento de um sistema nacional de avaliação, possibilitando, com isso, uma padronização nacional dos testes avaliativos.

As conclusões desta investigação apontam para a aproximação entre a política curricular para o ensino fundamental e a reestruturação do processo de acumulação capitalista deste início de século.

Palavras-chave: Política curricular, Ensino Fundamental, Federalismo, avaliação e globalização.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the curriculum policy established by the present federal government in relation to elementary education. The object of study is the National Curriculum Parameters, focusing on the implementation of these parameters by the Ministry of Education. Our attention was more drawn in details to the specific reasons of this implementation. Why did the Ministry of Education, who had always decentralized the curriculum policy for Elementary Education, bring upon itself the responsibility of managing the curriculum policy at a national level, after 1996?

The methodological option chosen was the bibliographical research of documents, using as primary sources in this process the National Curriculum Parameters for elementary education, as well as rulings by the National Education Counsel, rulings by educational institutes, ministerial documents and articles from specialized magazines as secondary sources.

The results encountered indicate that the initiative of the Ministry of Education in creating a national curriculum parameter is intimately related to the establishment of a national evaluation system, allowing this way, to be a national pattern of the evaluative tests.

The conclusions of this investigation point to the approximation of the curriculum policy for elementary education and the restructuring of the capitalist process of accumulation since the beginning of the century.

Key words: Curriculum policy, Elementary Education, Federalism, evaluations and globalization.

INTRODUÇÃO

A preocupação temática que orientará nosso estudo se articula com um maior conhecimento dos problemas relacionados às políticas públicas no Brasil. Entre os vários campos em que elas podem ser abordadas optamos, por se tratar de uma investigação vinculada a um mestrado em Educação, em nos dedicar àquele que diz respeito aos desdobramentos dessas políticas públicas no campo educacional. Por política pública educacional entendemos “o conjunto de medidas tomadas (ou apenas formuladas) pelo Estado e que dizem respeito ao aparelho de ensino (propriamente escolar ou não)...”(CUNHA, 1983)

Tendo como objeto de estudo os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o ensino fundamental, nosso enfoque se debruçará sobre a implementação dos mesmos pelo Ministério da Educação. Mais detalhadamente nossa atenção se voltará para as razões específicas dessa implementação. Qual o sentido dessa elaboração? Por quê o Ministério da Educação, que sempre descentralizou a política curricular da educação escolar inicial, a partir de 1996, chamou para si a responsabilidade gerencial da política curricular em nível nacional? Dessa forma, nosso trabalho priorizará a dimensão das políticas públicas para a área curricular do ensino fundamental secundarizando as questões relacionadas à teoria do currículo.

Nos últimos anos vem sendo publicados muitos trabalhos e pesquisas sobre currículos. Os temas privilegiados nessas discussões são desafiadores para a abordagem do currículo e vêm contribuindo para conferir um novo estatuto teórico à reflexão que se faz em nosso país sobre esse campo do conhecimento.

Encontram-se disponíveis vários estudos que se dedicam à análise do currículo em sala de aula ou no âmbito da escola. Outros, reportam-se a mudanças nas orientações teórico-metodológicas relativas aos diferentes componentes curriculares e costumam circular entre professores e especialistas das respectivas áreas do conhecimento. Não obstante, estudos que se debruçam mais a fundo sobre as especificidades dos PCNs são ainda bastante escassos. Percebe-se, pois, lacunas no que se refere a pesquisas e publicações capazes de fornecer aos educadores e interessados no assunto uma visão mais ampla e menos fragmentada da área em questão.

Entendemos que a questão curricular não é apenas uma questão pedagógica. Ela está intrinsecamente ligada à questão ideológica e política. O currículo e as questões educacionais mais genéricas sempre estiveram atrelados à história dos conflitos de classe, raça, sexo e religião. Por isso não é inocente a luta pelo estabelecimento deste ou aquele currículo, já que aquilo que se vai conceber como o conhecimento oficial tem a ver com questões mais amplas relacionadas à política e ao poder.

Diante de tais afirmações a pergunta mais importante que nos deveríamos fazer sobre o processo de escolarização é: “qual conhecimento vale mais?” Essa pergunta encerra uma infinidade de questões que gravitam em torno da questão epistemológica. Conflitos esses que estão relacionados intimamente com a vida dos aprendentes. A escolha deste ou daquele conhecimento reflete uma posição política mais ampla e com ela a relação de poder em uma determinada sociedade.

Por essa razão uma maneira mais precisa de formular a pergunta, de tal forma que explicita o caráter político do debate educacional em torno do currículo, é questionar pela

legitimidade e pela autoridade de tal conhecimento. Posta dessa forma a questão mais profunda seria: “o conhecimento de quem vale mais?” Essa pergunta não é apenas uma pergunta acadêmica. Ela reflete o jogo de forças que atuam nos subterrâneos das políticas curriculares e, por isso, de grande influência para o estabelecimento ou não de formas democráticas e populares de iniciativas educacionais.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental emergem dentro do clima de reestruturação educacional ocorrido na primeira metade da década de 90. Esse clima elegeu a qualidade educacional como tema central das reformas ocorridas nesse período. Os PCNs serão, então, elaborados na perspectiva de contribuição para a melhoria da qualidade no ensino fundamental.

Três razões foram invocadas para a justificar tal propósito. Em primeiro lugar, a iniciativa fez cumprir o artigo 210 da Constituição de 1988, que determina a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, a fim de assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Em segundo lugar, buscou-se promover o aumento da qualidade do ensino fundamental, cuja necessidade foi enfatizada pelo Plano Decenal de Educação pra Todos (1993-2003). Em terceiro lugar, pretendeu-se articular os diferentes esforços de reformulação curricular que vinham sendo desenvolvidos nos diferentes estados e municípios.

A produção teórica sobre o currículo tem sido intensa nos últimos anos. Essa intensificação se justifica pela importância que o conhecimento vem tendo nas reformas educacionais. Essas reformas aludem ao fato de que estamos vivendo em uma “sociedade do

conhecimento” e este se torna essencial tanto para a formação da cidadania como para as novas formas de produção do mundo moderno.

Essa produção teórica tem na sociologia crítica do currículo uma importante fonte de conhecimentos. Michael Apple e Henry Giroux, veiculando uma visão de currículo como forma de política cultural, nos tem demonstrado alternativas críticas para as questões curriculares. Esses autores têm demonstrado a falácia da chamada “sociedade do conhecimento” e apontam para uma abordagem crítica do currículo.

No Brasil a produção crítica sobre o currículo também tem se mostrado presente. Autores como Tomáz Tadeu da Silva, Antônio Flávio Moreira, Elba de Sá Barreto, entre outros, ocupam lugar de destaque nas discussões sobre o currículo no Brasil. São desses autores os estudos mais sistemáticos sobre os PCNs. Outros estudos foram feitos sobre os PCNs quando de sua efetivação pelo MEC, entre eles: uma tese de doutorado da Anna Rosa Fontella Santiago, defendida em 1999 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul denominada: “Política curricular e educação básica: um estudo das políticas públicas em educação”, e a tese de Mestrado de Ruy César Pietropaolo também defendida em 1999, na Universidade de São Paulo, denominada: “Parâmetros Curriculares Nacionais de Matemática: Um estudo dos pareceres”

Os grandes periódicos da área se pronunciaram intensamente sobre os parâmetros curriculares durante os anos de 1996/97. A Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), em seu parecer sobre os parâmetros, também levanta questões sobre o processo de encaminhamento adotado em sua confecção.

Esses estudos atem-se, de forma geral, à questão da elaboração dos Parâmetros Curriculares denunciando o processo de sua confecção. Acreditam que uma reformulação curricular para ter sucesso precisa da participação e a da adesão dos professores.

O nosso recorte não desconsidera a forma de elaboração dos PCNs mas põe sua ênfase no por quê foram elaborados. Nossa preocupação de fundo está nas razões dessa elaboração e porque o MEC tomou a dianteira dessa elaboração em nível nacional sendo que essa matéria sempre foi prerrogativa dos estados.

Na tradição federativa brasileira, tem sido responsabilidade dos estados a elaboração de propostas curriculares que sirvam como referência às escolas. Mais recentemente, vem também se intensificando, nos municípios das capitais e em alguns tantos outros, um esforço de reformulação de orientações curriculares próprias. Mesmo com o fato novo que é o recente estabelecimento de Parâmetros Curriculares Nacionais pelo governo federal, não cessa a autonomia relativa de estados e municípios em relação a esse domínio.

Procurando contribuir com as reflexões acerca do tema, este trabalho se propõe a aprofundar a análise sobre os PCNs sob o ponto de vista das políticas públicas educacionais. Nossa intenção é a de compreender as razões que levaram o MEC a capitanear uma reforma curricular em nível nacional, sendo que tal iniciativa sempre foi, na esteira da tradição federalista do nosso país, prerrogativa dos Estados e Municípios.

As reformas educacionais, ocorridas na década de 90, têm sido secundadas por mudanças nas prescrições legais sobre o currículo, que alteram o perfil dos cursos oferecidos e o peso

relativo das disciplinas no seu interior. A tais reformas segue-se, via de regra, um esforço de renovação dos conteúdos curriculares, realizados pelos órgãos gestores dos sistemas de ensino, que nem sempre correspondem a uma renovação efetiva do seu tratamento nas escolas.

Na fase inicial da pesquisa os documentos privilegiados foram os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental editados e distribuídos pelo MEC a partir de 1996. Como fonte primária, os elegemos como os interlocutores principais na tentativa de análise sobre a proposta ministerial.

O ponto de partida do levantamento bibliográfico se deu com a seleção de referências da produção acadêmica que trataram dos PCNs quando de sua elaboração pelo Ministério da Educação. Isso foi resultado de um mapeamento de publicações, dentre essas as referenciadas nos catálogos de Teses e Dissertações divulgados no âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPED).

Na seqüência, o levantamento contemplou referências bibliográficas que problematizavam o processo de elaboração dos PCNs, e em particular aquelas que destacavam a lógica política desse processo. Também foram pesquisadas as publicações referentes ao campo da educação em geral: história, política e direito. Nesse sentido, essas fontes secundárias foram: Pareceres do Conselho Nacional de Educação, Pareceres de instituições de ensino com renome nacional, documentos ministeriais e artigos e publicações veiculados pela revistas da área.

As consultas do material bibliográfico para a pesquisa foram realizadas nas bibliotecas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

Os resultados dos dados coletados pela pesquisa estão estruturados em quatro capítulos.

O primeiro capítulo é uma tentativa de abordagem da perspectiva histórica da educação escolar elementar no Brasil. O capítulo sinaliza para a configuração das políticas públicas para esse nível de ensino. Pretende, também, mostrar como o Brasil, depois de instituída a República federalista, trabalhou a questão da centralização e da descentralização da direção desta etapa da escolarização.

O segundo capítulo traz uma visão panorâmica da educação escolar, nas gestões de Fernando Henrique Cardoso. A preocupação central é a de mostrar como esse governo capitaneou as reformas educacionais na década de 90 e, especialmente, a relacionada ao ensino fundamental.

O terceiro capítulo contempla especificamente sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais. A análise desse documento ministerial recairá sobre as razões de sua formulação, bem como o lugar que tal iniciativa ocupa no âmbito da política educacional orientada para o ensino fundamental.

O quarto e último capítulo estabelece uma relação entre as políticas educacionais efetivadas na década de 90, entre elas a reforma curricular, tendo em vista, sobretudo, o novo

paradigma capitalista denominado globalização. A preocupação central será a de mostrar a dependência relativa dos processos educacionais em relação a questão curricular, a esse outro paradigma societário.

As conclusões pretendem assinalar os principais achados e as possibilidades de novas investigações sobre o tema.

CAPÍTULO 1

A EDUCAÇÃO ESCOLAR INICIAL NO BRASIL

Se quisermos compreender as reformas educacionais tomadas pelo atual governo federal relativas ao ensino fundamental nos últimos anos, não basta inserir informações empíricas desse período em um quadro teórico anteriormente elaborado. Para realmente podermos avaliar o peso e a funcionalidade dessas medidas, torna-se necessário vê-las dentro de um contexto mais amplo, o que pressupõe uma retrospectiva histórica.

Nesse sentido, o objeto de estudo do presente capítulo é, em grandes linhas, apresentar a trajetória da educação escolar inicial no Brasil¹. Nossa intenção será mostrar como historicamente se configuraram as políticas públicas para esse ramo de ensino. Pretendemos mostrar, também, como o Brasil, principalmente depois de instituída a república federalista, trabalhou a questão da centralização e da descentralização da direção desta etapa da escolarização.

1- A EDUCAÇÃO ESCOLAR INICIAL: DA COLÔNIA AO IMPÉRIO

A organização escolar no Brasil colônia está estreitamente vinculada à política colonizadora dos portugueses. Entre as diretrizes básicas da política ditada por D. João III, com

¹ No Brasil, até 1967, a educação escolar inicial era conhecida como ensino primário e compreendia os quatro primeiros anos de escolarização. A partir da Lei nº 5.692/71, atendendo a mudança constitucional de 1967 que amplia para oito anos o ensino primário obrigatório, agrupou-se os antigos cursos primário e ginasial sob a denominação de ensino de Primeiro Grau, que, por sua vez, foi rebatizado pela Lei nº 9.394/96 como Ensino Fundamental.

relação às terras colonizadas, encontra-se uma referente à conversão dos indígenas à fé católica pela catequese e pela instrução.

É em cumprimento a essa diretriz que chegam ao Brasil em 1549, junto com o primeiro Governador Geral Tomé de Souza, quatro padres e dois irmãos jesuítas chefiados por Manuel da Nóbrega. Estava lançado o germen da estrutura educacional que sobreviveria por toda a colônia, passando pelo império até os albores da república.

Essa estrutura se caracterizaria por um ensino distante da realidade da colônia. Um ensino humanístico, destinado a dar cultura geral básica para a elite, sem preocupação de qualificação para o trabalho. Até porque a educação não representava muito na construção da sociedade que nascia. As poucas atividades produtoras não exigiam preparo educacional, quer do ponto de vista da administração, quer do ponto de vista da mão-de-obra. Em decorrência disso, o ensino foi posto à margem, sem utilidade funcional para uma economia fundada na agricultura rudimentar e no trabalho escravo.(ROMANELLI, 1982).

Até 1570, percebe-se a intenção de catequizar e instruir os indígenas como determinavam as diretrizes de D. João III. Percebe-se, também, a necessidade de incluir, nesse tipo de educação, os filhos dos colonos.

É assim que o primeiro plano educacional, proposto por Manuel da Nóbrega, tinha como objetivo atender à diversidade de interesses e de capacidades da demanda escolar. Começando pelo aprendizado do português, incluía o ensino da doutrina cristã e o aprendizado de ler e de escrever. Além disso, havia, no currículo, uma parte opcional composta por canto orfeônico e por

música instrumental. O plano continha, também, o aprendizado profissional e agrícola, aulas de gramática e viagem de estudos à Europa.(RIBEIRO, 1995).

Esse plano inicial de Nóbrega encontra resistência a partir de 1570 quando passam a vigorar as “Constituições da Companhia de Jesus”. Essas Constituições implantam o “Ratio Studiorum”, plano de estudos que vigorará até a expulsão dos jesuítas, por Marquês de Pombal, em 1759. O “Ratio” exclui as etapas iniciais do Plano de Nóbrega: o aprendizado do canto, da música instrumental, o ensino profissional e agrícola.

O planejamento de ensino, consubstanciado no Ratio Studiorum, dividia-se em duas etapas. A primeira, denominada “Studia Inferiora”, com duração de seis anos que, por sua vez, subdividia-se em duas partes: o “Trívium” composto das disciplinas: gramática, retórica e dialética e o “Quadrivium” composto pelas: geometria, matemática, astronomia e música.

A segunda etapa do Ratio denominava-se “Studia Superiora” e era composto pelos Cursos de filosofia e teologia com duração de três anos. Esses cursos tinham de ser validados na Europa.

Segundo Ribeiro:

“O que realmente foi organizado no Brasil foi o curso de humanidades, isto é, os estudos menores, que se compunham de quatro séries de gramática (assegurar a expressão clara e exata), uma de humanidades (assegurar expressão rica e elegante) e uma de retórica (assegurar expressão poderosa e convincente)”. (RIBEIRO, 1982, p. 26/27)

Para essa mesma autora, a escola de ler e escrever existia excepcionalmente nos colégios como oportunidade para que alguns alunos fossem introduzidos nessas técnicas indispensáveis ao acompanhamento do Curso de Humanidades. Contudo, o mais comum nesta época era que esses ensinamentos iniciais, adquiridos no âmbito das próprias famílias dos senhores de engenho, geralmente eram ministrados por tios letrados.

Durante os duzentos e dez anos em que se instalou no Brasil, a Companhia de Inácio de Loyola exerceu poderosa influência sobre a formação da sociedade brasileira. Essa influência derivou-se da confluência de duas condições objetivas que favoreceram a ação educativa dos jesuítas: a forma de organização social da colônia e o conteúdo cultural de que eram portadores os padres jesuítas. A primeira condição consistia na hegemonia de uma minoria da população formada de donos de terras e senhores de engenho sobre uma massa constituída de agregados e escravos. Nessa sociedade latifundiária, escravocrata e aristocrática, na qual o trabalho manual estava ligado à escravidão, a educação escolar sistemática estava reservada somente à elite. Era apenas um limitado grupo de pessoas pertencentes à classe dominante que estava destinada a educação escolarizada. Assim, a educação se destinava a uma ilustração de alguns espíritos ociosos que, sem serem diretamente destinados à administração da unidade produtora, embora sustentados por ela, podiam dar-se ao luxo de se tornarem letrados e cultos. (ROMANELLI, 1985).

A segunda condição que favoreceu o monopólio da educação jesuítica foi a bagagem cultural dos inacianos transplantada para a colônia. Essa bagagem estava imersa nos princípios do Concílio de Trento, portanto, em sintonia com a Contra-Reforma. É dentro desse quadro de

referência traduzido pela Contra-Reforma que poderemos entender o conteúdo cultural de que eram portadores os jesuítas.

O “espírito” da Contra-Reforma se caracterizava pela ausência de pensamento crítico, pelo apego a formas dogmáticas de pensamento e pelo revigoramento da escolástica, tanto como método quanto como filosofia. Todo conhecimento que estava ligado à ciência experimental, que na Europa se iniciava naquele momento, era tido como erro e contrário às Escrituras. Assim, a Igreja Católica, ao se contrapor à Reforma Protestante, acabou se fechando para os avanços e conquistas do mundo moderno. E esse fechamento aportou no Brasil através de uma colonização predatória, justificada por teorias pré-modernas, das quais o dogmatismo católico contou com a Companhia de Jesus.

Assim a Igreja pós-conciliar, ao se contrapor às posições de Lutero, sustenta a tese tradicionalista da transmissão oral das duas fontes da Revelação Cristã: a Tradição e as Escrituras. Com isso, vai se configurar o que Hansen (1998) denominou “a civilização pela palavra”. Ao contrário dos países onde a Reforma foi objeto de lutas e discussões, e o ler e escrever se tornaram condição necessária para a leitura da Escritura, aqui no Brasil o caminho foi inverso. Postulou-se um caminho com forte acento na cultura da oralidade. Cultura essa que se fez presente com os padres jesuítas e que contribuiu, junto com o caráter escravocrata da nossa sociedade, para o atraso da escolarização popular.

Enquanto na Europa a ciência experimental dava seus primeiros passos e as revoluções sociais, culturais, políticas e religiosas tomavam corpo, estávamos as voltas com um ensino baseado na prática de exercícios intelectuais com a finalidade de robustecer a memória e

capacitar o raciocínio para fazer comentários de textos de Aristóteles. Um ensino escolástico apegado a formas dogmáticas de pensamento alheio à atividade crítica, diferentemente do que vinha ocorrendo na Europa.

Esse ensino só podia ser bem vindo para uma elite que apenas queria cultivar as “coisas do espírito”, isto é, um ensino literário, humanista, capaz de dar brilho à inteligência. A esse tipo de indivíduo convinha bem a educação jesuítica, “porque não perturbava a estrutura vigente, subordinava-se aos imperativos do meio social, marchava paralelamente a ele”.(CHAGAS, 1980, p.2)

Portanto tudo estava preparado para um grande casamento: de um lado os objetivos da elite que buscava uma educação ociosa e do outro os objetivos da educação jesuítica. A elite identificada com a ilustração da mente e os jesuítas representados pelo conteúdo cultural importado, baseado numa ideologia religiosa católica tendo por base as humanidades latinas e as obras de Aristóteles.

Assim, numa sociedade na qual a economia se baseava na monocultura e na qual pouca exigência se fazia para uma qualificação da força de trabalho, a escola jesuítica exercia basicamente duas funções: a reprodução das relações de dominação e a reprodução da ideologia dominante.

Apesar da pujança do sistema Jesuítico, ele não conseguiu sobreviver ao movimento de renovação cultural ocorrido em Portugal na segunda metade do século XVIII. Por razões várias, a Companhia de Jesus acaba por ser expulsa da Metrópole e seus domínios. Esse movimento

denominado “Ilustração Portuguesa”, no intuito de modernizar Portugal e colocá-lo em dia com a elite intelectual europeia, elege o sistema Jesuítico como o culpado pelo atraso intelectual e moral do reino.(OLIVEIRA, 1973)

O ideal que caracterizava tal movimento era baseado no ideal iluminista. Assim, Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, um dos artífices dessa modernização, se põe como tarefa tornar concreto esse programa. “As reformas, entre as quais as da instrução pública, traduzem, dentro do plano de recuperação nacional, a política que as condições econômicas e sociais do país pareciam reclamar”.(CARVALHO, 1995, p.15)

Expulso do Brasil em 1759 o sistema jesuítico é substituído pelas Aulas Régias. Ao contrário do que comumente se pensa, a tentativa de substituição foi imediata. Segundo Carvalho, ainda no mesmo ano foram realizados na Bahia concursos para o provimento de cadeiras (latim e retórica) tendo sido aprovados dezenove professores. Em Portugal, na mesma data, foram escolhidos dois professores régios para Pernambuco – Manuel de Melo e Castro e Manuel da Silva Coelho.(CARVALHO, 1952)

Apesar disso, a situação escolar brasileira não mudou em suas bases. Grosso modo, o ensino na colônia acabou ficando nas mãos do clero secular, que havia sido formado pelos jesuítas. Foram eles os mestres-escolas e preceptores dos filhos da aristocracia rural. Compuseram, também, o maior contingente de professores recrutados para as chamadas Aulas Régias introduzidas pela reforma pombalina. Assim:

“ Embora parcelado e fragmentário e rebaixado de nível, o ensino mais variado nos seus aspectos orientou-se para os mesmos objetivos, religiosos e literários, e se realizou com os mesmos métodos pedagógicos...”(SODRÉ, 1967, p. 91)

A vinda da família real para o Brasil, em 1808, trouxe algumas modificações no quadro das instituições educacionais da época. No entanto, essas modificações em nada alteraram a situação do ensino primário. A preocupação premente desta reforma se centrava na criação dos primeiros cursos superiores não-teológicos na Colônia.

Com a vinda de D. João VI, no entanto, não apenas nascia o ensino superior, mas também se iniciava um processo de autonomia política que iria culminar na Independência brasileira. O aspecto relevante das iniciativas tomadas pelo governo da colônia foi o fato dessas modificações terem sido feitas com o propósito de proporcionar educação para uma elite aristocrática e nobre, composta, sobretudo, pela Corte. A preocupação exclusiva pela criação de ensino superior e o abandono total em que ficaram os demais níveis de ensino demonstram, claramente, esse objetivo, com o que se acentuou uma tradição, que vinha da colônia, de uma educação aristocrática.

É esta política e filosofia de educação que, sobrevivendo à expulsão dos jesuítas em 1759, ainda conduzirá os rumos da educação no período imperial. A Independência, como era de se esperar, por ser apenas a mudança de poder no seio da classe senhoral, não imprimiu uma política educacional com feições próprias.

A Constituição Imperial outorgada em 1824, centralizadora em matéria de educação, assegura em seu artigo 179: a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos. Esse artigo foi regulamentado pela lei de 15 de outubro de 1827 que determinava que em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haveria escolas de primeiras letras que fossem necessárias. Nelas os professores ensinariam:

“a ler e escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática da língua nacional e os princípios da moral cristã e da doutrina da religião católica romana, proporcionadas à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil”. (art. 6º).

Como era de se esperar essa lei pouco foi posta em prática. Disso se depreende do relatório do então ministro do Império, em 1848, sobre o ensino primário, relatado por Sucupira. O relatório aponta quatro causas que explicam a ineficiência da instrução pública: 1) a falta de qualificação dos mestres; 2) o profundo descontentamento em que vivia o professorado, resultante da “falta de recompensa pecuniária suficiente”; 3) a deficiência de métodos convenientes aplicados a este gênero de ensino; 4) a precariedade das instalações escolares. (SUCUPIRA, 1996)

Pode-se perceber que, assim, 21 anos depois da referida lei, o ensino primário encontrava-se em lastimável situação. Nas poucas “cidades e vilas mais populosas” em que se abriram escolas de primeiras letras a situação era de abandono por parte do poder central. Essas escolas pouco podiam fazer com os poucos recursos de que dispunham.

No entanto, apesar disso, o movimento sócio-político acabará por exigir, da parte do poder central, uma oferta educacional mais efetiva. Os processos que gestaram a independência incidirão, também, na questão educacional. A nova configuração social determinará os rumos da educação no Brasil.

A sociedade imperial se configura como um pouco diferente daquela do período colonial. A relação Senhor x Escravo não é mais a única relação social. A estratificação social se altera com o crescimento de uma camada média que vai se fortalecendo nos centros urbanos. Essa camada média passa a atuar mais efetivamente em todos os campos sociais, saindo dela os indivíduos ligados ao jornalismo, às letras e principalmente à política.

É essa classe social, denominada por Nelson Werneck Sodré de pequena burguesia, que pressionar  reivindicando uma oferta escolar, no período Imperial. A partir de então, a educa o já não era privilégio exclusivo da classe oligárquica-rural. A pequena burguesia, percebendo a importância da educa o como instrumento de ascensão social, também reivindica para si a escola e pressiona o Império a expandir sua rede escolar. O título de doutor valia tanto quanto o de proprietário de terras. Não   de se admirar que a burguesia tenha se voltado para os títulos para afirmar-se como classe e manter o status a que aspirava.(SODRÉ, 1967)

O ensino primário, que nunca foi preocupa o nem nos Governos Gerais da Colônia e, muito menos, no Império, recebe um duro golpe com o Ato Adicional de 1834 que tem como referência o art. 6  da lei de 15 de outubro de 1827. Este Ato descentraliza a política educacional, delegando às províncias o direito de regulamentar e promover a educa o primária e secundária. O Poder Central se reservou o direito de promover e regulamentar a educa o no Município

Neutro e a educação de nível superior, em todo o Império. O resultado desse ato normativo foi que o ensino secundário acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado às Províncias quase sem recursos, com apenas pouquíssimas escolas sobrevivendo de donativos, já que o Ato Adicional descentralizava as competências, mas não os recursos.

A preocupação do poder central exclusivamente com o ensino superior, mormente o jurídico, e sua desobrigação com o ensino primário demonstra bem a quem era reservada a educação escolarizada. À elite interessava apenas o ensino secundário propedêutico, já que seu destino era, ou o sacerdócio ou as universidades de Coimbra e Montpellier de onde voltava pronta para o exercício da administração da burocracia imperial. O ensino primário estava reservado à grande massa que tinha a função de produzir o sustento dessa elite. A ela, saber soletrar algumas letras já era um grande avanço e até mesmo algo supérfluo.

Enfim, o “controle das consciências” não precisava assumir formas sofisticadas ou institucionais nas sociedades escravagistas, assim como o analfabetismo não constitui problema nas sociedades agrário-comerciais, como o é nas urbano-industriais. A escola pública não se colocava, portanto, no Brasil pós-Independência, como um requisito para a própria manutenção e reprodução das relações estruturais. A sua qualidade e extensão eram bastante limitadas, destinando-se aos poucos elementos da minoria dominante, para quem fornecia um mero ornamento, e estendendo-se, quando muito, à camada média, a qual conferia status. Daí a preocupação maior com a sofisticação ou complexificação do que com a ampliação do ensino, implícita nos projetos apresentados nesse período, e que eram formulados por “literatos” oriundos da classe média que, através da atividade política, representavam os interesses dominantes em nome dos interesses nacionais ou populares.

É nesse quadro educacional que o império chega ao seu final, priorizando a preocupação com o ensino superior, principalmente o jurídico, e com uma escola secundária preponderantemente preparatória, resultado do caráter dual e classista da estrutura educacional. O ensino primário deixa o Império como começou, ou seja, sem importância alguma.

Embora a camada média tenha reivindicado o direito à educação, ela não se contrapôs à classe dominante. Pelo contrário, foi na própria classe dominante que essa camada se inspirou e se ligou numa relação de dependência. As classes subalternas sendo, na maior parte, constituídas pelos escravos e tendo o trabalho manual como algo inferior, era óbvio que a camada média iria se espelhar na classe dominante em sua caminhada de ascensão. No entanto, segundo Sodré, essa foi a grande contradição vivida por esta classe: se, de um lado, ela estava unida à aristocracia escravocrata, de outro ela estava vinculada às idéias liberais européias que primavam justamente pela abolição da antiga ordem fundada em ideais aristocráticos.

Para Xavier (1980), essa contradição refletia a forma peculiar como o liberalismo foi incorporado pela classe dominante imperial. Segundo essa autora, o liberalismo foi entendido de acordo com as conveniências, que cumpria dupla função: justificava as mudanças em favor dessa classe dominante, dissimulando as suas verdadeiras razões, e legitimava nacionalmente o novo aparelho de Estado montado em função dos interesses dessa classe.

Assim, essa contradição não poderia durar para sempre. Aos poucos os ideais liberais vão superando a ordem aristocrático-escravagista, em uma luta que teve na abolição da escravatura e na Proclamação da República suas primeiras vitórias e se concretizará, posteriormente, com a consolidação do capitalismo industrial.

O tipo de educação que, portanto, caracterizou o período imperial não foi muito diferente daquele da colônia. O caráter propedêutico assumido pelo ensino secundário, somado ao seu conteúdo humanístico, fruto da aversão a todo tipo de ensino profissionalizante, próprio de qualquer sistema escolar fundado numa ordem escravocrata, além do abandono do ensino primário para as Províncias, foi a base da política educacional imperial.

A importância da educação desse período estava relacionada à modificação das estruturas sócio-políticas. Com a complexificação das estruturas burocráticas e a necessidade de preencher o quadro geral da administração, a escola passou a desempenhar o papel de formadora do pessoal qualificado para essas funções, funções essas disputadas pela camada média.

2)A EDUCAÇÃO ESCOLAR INICIAL NA REPÚBLICA

2.1- A primeira república

A República Federativa é implantada no Brasil, devido menos a uma consciência coletiva, do que das dificuldades enfrentadas pelo Império e que ele não conseguiu resolver, perdendo assim apoios e simpatias. Na realidade, o Império já não respondia à nova ordem econômica e política que se apresentava no final do século XIX. O crescimento acelerado das camadas médias e a participação de seus membros na vida pública, através das atividades intelectuais, militares e mesmo religiosas, criaram condições de expressão de seus interesses mais amplos como o de participação no aparelho de Estado. Esses interesses vão, nas últimas décadas do Império, gerar conflitos insustentáveis demonstrando, claramente, que o regime imperial não atendia mais às aspirações de um setor importante da população.(NAGLE, 1974)

Considerando a Proclamação da República como um rearranjo do poder, no interior das camadas dominantes, agora liderado pela oligarquia do café com o apoio das camadas médias, não se podia esperar algo mais do que a continuação do processo que vinha do Império. As mudanças implementadas pela República como a laicidade e o voto quase universal não foram suficientes para abalar os pilares solidamente erguidos durante a colônia e o império. A educação não foi exceção.

A primeira Constituição Republicana nasce sob a égide da descentralização e da autonomia dos Estados. O regime federalista, inspirado na constituição norte-americana, marcará a primeira lei maior do Estado Republicano. Essa descentralização ia ao encontro aos interesses, tanto dos setores liberais da camada média, como da facção dominante, liderada pelos senhores do café, já que eles viam, nessa descentralização, um instrumento de concentração de rendas pois não teriam que dividi-la com a outra facção, representada pelos senhores da lavoura tradicional.

No tocante à educação, a inspiração federalista da Constituição de 1891 consolida também a descentralização do ensino iniciada com o Ato Adicional de 1834. O capítulo IV da referida Constituição referente à instrução pública não deixa dúvida:

“Capítulo IV – Das atribuições do Congresso:

Art.34 –Compete privativamente ao Congresso Nacional

&. 30 –Legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o governo da União.

Art. 35 –Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

& 2º -Animar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio, sem privilégios que tolham a ação dos governos locais.

& 3º -Criar instituições do ensino superior e secundário nos Estados.

& 4º -Prover à instrução no Distrito Federal”’. (apud NISKIER. 1989, p.68)

Os itens 3 e 4 do artigo 35 são muito claros. Eles reservam à União o direito de “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados” e “prover a instrução secundária no Distrito Federal”, o que significava delegar aos Estados competências para prover e legislar sobre a educação primária. Estava consagrada institucionalmente a dualidade de sistemas que vinha do império.

O ensino primário seria, em breve, pelas Constituições Estaduais que se seguiram à federal, entregue quase exclusivamente à responsabilidade das Câmaras Municipais. A União reservou-se o direito de uma intervenção mais direta no que tocava à instrução secundária e superior não só na capital (art.34), como nos próprios Estados, embora estes pudessem criar livremente suas faculdades e estabelecimentos de ensino superior e de ensino secundário.

Essa organização penalizava sobremaneira o ensino primário já que, entregue aos estados e municípios, ele ficava a mercê das condições desses estados e municípios, geralmente com poucos recursos. Essa situação levou Romanelli (1982) a afirmar que a dualidade de sistemas consagrada pela Constituição Republicana foi também uma forma de oficialização da distância que se mostrava, na prática, entre a educação da classe dominante e a educação das camadas populares. Era o reflexo da organização social brasileira de então que, como salientamos acima, na sua essência, pouco mudara com relação a do Império.

Esse reflexo se evidencia pelo fato da Constituição Republicana, ao contrário da do Império, não garantir a gratuidade das escolas primárias e nem a elas se referir diretamente. Isso porque o espírito que informava tal Constituição tinha como base que a busca da educação

deveria ser um ato da virtude, do esforço do indivíduo e não uma iniciativa que fosse da função do Estado. Segundo Cury:

“Esse liberalismo, um pouco a gosto de que ocorria com o federalismo na América do Norte, encontrou em nosso país outra tradição: a de um país colonizado por uma metrópole contra-reformista, escravocrata e hierárquica. Deste modo, poucos estados proclamaram a gratuidade da escola primária. A associação entre gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário só foi garantida em quatro unidades da federação”.(CURY, 1997, p. 13)

No entanto, seguindo a máxima “mudar para continuar sempre o mesmo”, a República nascente tinha que fazer algo. A primeira providência foi a criação, pelo decreto nº 346, de 19 de abril de 1890, do ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos. O fato da instrução pública pertencer a uma pasta junto com serviços tão díspares, demonstra bem a “preocupação” que a república tinha com a educação pública.

Por outro lado, a criação desse ministério, longe de ser fruto de uma necessidade, foi, na verdade, uma manobra política. Entre os membros civis do Governo Provisório:

...pareceu o meio mais eficaz de apagar as dissensões entre Deodoro e Benjamim Constant dar a este uma pasta, em que as suas aptidões técnicas mais bem se acomodassem, ao mesmo tempo que se confiasse a Secretaria de Guerra a um militar que pudesse gerí-la com mais êxito... (ABRANCHES, Apud NISKIER,1989)

Essa foi a nobre razão do nosso primeiro Ministério da Educação: acomodar o jogo de interesses das elites no poder. Esse fato demonstra claramente a pouca importância dada ao campo educacional. Para constatar isso basta visitar as prioridades de custeio da pasta: a maior despesa era com a manutenção dos Correios, vindo a seguir a dos Telégrafos e, em terceiro lugar, a da Inspeção da Instrução Primária e Secundária da Capital Federal.

Como foi dito, mesmo não tendo a educação como prioridade, especialmente, no que se refere ao ensino primário, a conjuntura da república pedia alguma interferência já que o contexto sócio-político havia mudado. Essa interferência foi consubstanciada nas reformas educacionais da primeira república.

A primeira delas, a de Benjamim Constant, de 8 de novembro de 1890, fez a substituição de um currículo acadêmico por um currículo enciclopédico, com inclusão de disciplinas científicas. Implantou, também, o ensino seriado e deu maior organicidade a todo sistema, atingindo a reformulação das escolas primárias, normais e secundárias no Distrito Federal, além do ensino superior, artístico e técnico, em todo o território nacional. É importante notar que, no tocante ao ensino primário, a reforma se restringiu ao Distrito Federal, mantendo a tradição de não interferência nos estados. Contudo, esse caráter de dimensão nacional, só se concretizaria na Reforma Francisco Campos em 1931.

De inspiração positivista, a reforma Benjamim Constant não conseguiu melhorar a situação do ensino primário que continuou relegado aos estados e com pouca importância como função social. Circunscrita ao Distrito Federal e sem sair do papel, essa reforma, apesar de tentar romper com a tradição enciclopédica do ensino no Brasil, sofreu do mesmo mal que se estenderá

às reformas seguintes: a importação de um modelo educacional. Dada a condição de classe da nossa educação, tendo como preocupação a composição do quadro burocrático ou o “engrandecimento do espírito” de uma elite ociosa, pensá-la a partir da nossa realidade, era algo ainda muito distante.

Em 5 de abril de 1911, o Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores, pasta na qual passou a integrar a educação a partir da lei nº 23 de 23 de outubro de 1891, aprova a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. Essa lei, conhecida como Reforma Rivadávia Correia, se aplicava aos institutos de ensino criados pela União e ao Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores.

A referida lei contemplava a organização do ensino, a autonomia didática e administrativa, a instrução de ensino superior e fundamental, a criação do Conselho Superior de Ensino, embrião do Conselho Federal de educação, hoje, Conselho Nacional de Educação.

Apesar de tão alardeados objetivos, a lei apenas conseguiu alterar tudo que, no Brasil, havia em matéria de instrução pública. Desoficializando o ensino, ela conseguiu promover o retrocesso na evolução do sistema, em virtude de facultar total liberdade e autonomia aos estabelecimentos e suprimir o caráter oficial do ensino, o que causou resultados desastrosos. Procurando ser extremamente liberal ela acabou aprofundando as contradições do sistema. A lógica dual que era priorizada desde o império se manteve. Ao tornar os Institutos autônomos, ela acabou por desoficializar o ensino e reforçar a educação como um privilégio.

O ensino primário não mudou sua situação. Até porque não era intenção de tal reforma preocupar-se efetivamente com ele. Pelo contrário, ela priorizou o ensino secundário ao liberar aos institutos, pela sua pretensa autonomia didática, a organização dos programas de seus cursos e liberando o Colégio Pedro II da condição de preparatório para as academias.

A reação contra a Reforma Rivadávia Correia iria provocar sua substituição, através do Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, que reorganizou o ensino secundário e o superior na República e se consubstanciou na Reforma Carlos Maximiliano.

A tônica dessa reforma foi a de colocar ordem nos problemas causados pela reforma Rivadávia. Reoficializou o ensino, reformou o Colégio Pedro II e regulamentou o ingresso nas escolas superiores. Como se vê, essa reforma ocupou-se apenas do ensino secundário e do ensino superior, o que denota, mais uma vez, a pouca preocupação com o ensino primário.

A Primeira República não chegaria ao seu final sem, antes, elaborar mais uma reforma de ensino. A reforma Rocha Vaz – como passou a ser conhecida – foi aprovada pelo Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925 e estabeleceu o concurso da União para a difusão do ensino primário, organizou o Departamento Nacional do Ensino e reformulou os ensinos secundário e superior. Percebe-se que, nesse momento, há uma preocupação maior com a integração entre os Estados e a União, no que diz respeito ao ensino primário. Essa reforma foi, na verdade, uma tentativa de impor uma sistematização sobre a desordem educacional que vinha ocorrendo desde o tempo da colônia.

O capítulo III deste documento normativo se ocupou do ensino primário. A colaboração do governo federal vinha expressa no Art. 24:

“O governo da União, com o intuito de animar e promover a difusão do ensino primário nos estados, entrará em acordo com estes para o estabelecimento e manutenção das escolas do referido ensino nos respectivos territórios”.(BRASIL. 1925)

É preciso ressaltar, que essa súbita preocupação da União para com o ensino primário estava vinculada ao momento sócio-político da década de 20. Nesse período, a sociedade brasileira apresentava uma movimentação surpreendente devido à participação de novas forças sociais, em decorrência das modificações na estrutura econômica. As lutas sociais se acirram. A situação do pós-guerra acelera o encoorporamento da camada média bem como uma conscientização maior do proletariado, que passa a reivindicar seus direitos. Socialmente, essa situação representa a consolidação de dois componentes: a burguesia industrial e o operariado. O Brasil começa a encaminhar-se para a industrialização.

É dentro desse novo quadro social que a reforma Rocha Vaz incidirá. Sua preocupação com uma certa sistematização do processo educativo, com o mérito de estabelecer, pela primeira vez, um acordo entre União e os Estados, a fim de prover a educação primária, não deixa de ser um avanço. A pergunta que se faz é de como isso seria possível, já que o acordo não se referia a repasses de verbas.

Nesse período, em 1925, a revisão constitucional também advogará a causa da responsabilidade do Estado para com a oferta do ensino primário. O que se postulava do Estado era uma defesa explícita e constitucional da União na promoção da educação primária. No entanto, apesar de várias emendas serem postuladas em favor dessa causa, a tradição descentralizadora prevalece e o ensino primário continua a ficar sob o comando dos estados.

O que se evidencia é que, após o Ato Adicional de 1834, referendado pela Constituição de 1891, estabeleceu-se, segundo Fávero, um federalismo educacional, pelo qual o ensino das primeiras letras ficou a cargo primeiro das Províncias, depois dos Estados recém criados.(FÁVERO, 1999) A verdade é que, durante todo Império e na Primeira República, essa descentralização significou uma omissão da União em relação à educação popular, tal como era conhecida na época, ou seja, extensão do ensino elementar às camadas populares.

Assim, apesar de todas as tentativas de reformas, a educação na Primeira República caracterizou bem as necessidades sentidas pela população e representou as exigências educacionais de uma sociedade cujos níveis de urbanização e de industrialização ainda eram baixos.

Em uma formação social na qual apenas as classes médias e operárias urbanas procuravam a escola, porque dela precisavam para buscar ascender na escala social e obter um mínimo de condições para conseguir emprego no setor produtivo e onde a grande massa da população trabalhadora ainda se concentrava na zona rural, portanto, com pouca preocupação com a escola que lhe oferecia pouca motivação, a educação escolarizada não podia mesmo ser considerada como algo prioritário.

Permanecia, portanto, a tradicional educação acadêmica e propedêutica e, neste contexto, conferia-se pouca importância à educação popular. A escola primária era rejeitada tanto pelas classes altas, que preferiam a educação secundária preparatória, como pela camada popular, que não via nela nenhum atrativo, e, curiosamente, pela mesma razão: a inobjetividade. Será a classe média em ascensão e o operariado urbano que forçarão a oferta da escola primária, por visualizar nela um meio de participação efetiva na nova ordem que se desenhava no horizonte brasileiro.

2.2- Segunda República

A Revolução de 30 marca a passagem contínua e crescente da hegemonia agrário-exportadora para a hegemonia urbano-industrial. Essa passagem resultou de uma crise que vinha de longe destruindo o monopólio do poder das velhas oligarquias, favorecendo a criação das condições básicas para a implantação definitiva do capitalismo industrial no Brasil. Mas a perda desse monopólio significou a entrada de novos parceiros no condomínio das classes dominantes e, também, a manutenção de antigos parceiros.

Esse modelo suscitará novas demandas educacionais, pois o capitalismo industrial necessita de viabilizar conhecimentos a camadas cada vez mais numerosas da população, seja pelas exigências da própria produção, seja pelas necessidades de consumo que essa produção acarreta.

Esse fenômeno levou Xavier a afirmar que:

“Durante os quatro séculos de predomínio da economia agroexportadora, o sistema brasileiro constituiu-se no agente exclusivo de formação das camadas superiores para o

exercício das atividades político-burocráticas e das profissões liberais, consolidando um padrão de ensino humanístico e elitista. A partir da emergência do processo de industrialização no país, verificou-se um crescimento acelerado da demanda social da escola, acompanhado de uma intensa mobilização das elites intelectuais em torno da reforma e da expansão do sistema educacional vigente”.(XAVIER, 1990, p.59)

Será em decorrência dessa demanda que a ordem instaurada no pós 30 redefinirá o papel da União na ordem política, produzindo efeitos nos diversos aspectos da política pública de educação. É a partir desse momento que o Estado tornar-se-á o centro da política educacional como um todo.

Essa atuação mais efetiva do Estado está ligada à consolidação da ordem urbano-industrial ocorrida naquele momento, cujo discurso liberal impulsionará e avalizará um rearranjo político, encetado em favor da fração hegemônica da classe dominante e das elites que a representavam. Uma das conseqüências imediatas foi o ressurgimento das propostas de adequação do sistema educacional à nova ordem “democrática” que se implantava e às perspectivas de progresso que a urbanização e a industrialização pareciam criar.

Dessa forma, a União cuidou de ampliar a oferta de ensino de elite, o médio e o secundário, para as classes médias em ascensão, em contraponto ao ensino primário que continuará sob a jurisdição dos Estados e Municípios. A idéia foi incorporar os pressupostos liberais na crença das camadas subalternas, no discurso das camadas médias e na retórica das camadas dirigentes. Afinal, expandir as oportunidades educacionais, ou reformar as instituições escolares representava um custo menor do que alterar a distribuição de renda e as relações de

poder. É nesse sentido que o Governo Provisório caminhou tendo por referência a Reforma Francisco Campos.

Essa Reforma, de 11 de abril de 1931, contempla, prioritariamente, o Ensino Superior. Adota, como regra de organização, o sistema universitário, através da criação da reitoria, com função de coordenar administrativamente as faculdades. Exigia, ainda, a incorporação de, pelo menos, três institutos de ensino superior – Direito, Medicina e Engenharia – ou, em lugar de algum desses, a Faculdade de Ciências e Letras.(CUNHA, 1994)

A Reforma trata, também, do Ensino Secundário que foi promulgada uma semana depois. Ela organizou o ensino secundário com o objetivo de transformá-lo em um curso eminentemente propedêutico, sendo dividido em duas etapas: a primeira, com duração de cinco anos, que abrangia um curso de formação geral; a segunda, de dois anos, visava a adaptação às futuras especificações profissionais.(RIBEIRO, 1980)

Essa Reforma promoveu três importantes mudanças: a introdução do ensino religioso nas escolas oficiais; a oficialização dos estabelecimentos do ensino secundário, via aceitação do regimento e currículo do Pedro II, e a criação do Conselho Federal de Educação cujas atribuições eram “firmar diretrizes gerais do ensino primário, secundário e superior”, de tal modo que nelas os “interesses do país” se sobrepujassem a qualquer outro.(CURY, 1996)

No entanto, no que concerne ao ensino primário, o chamado Governo Provisório segue a tradição republicana de não interferência da União, deixando o ensino elementar aos Estados e

Municípios. As Reformas Francisco Campos trataram prioritariamente do Ensino Superior e Secundário. Ela instaura, também, o ensino comercial.

A Constituição de 1934 inclui, pela primeira vez, desde a Constituição do Império, a educação como direito do cidadão. Assinalou a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino considerando a educação como função do Estado e, para que isso não ficasse como letra morta, criou um dispositivo constitucional, que reservava recursos exclusivos para a educação. Dispôs, também, como competência privativa da União, o estabelecimento das Diretrizes da Educação Nacional. Nesse documento normativo ficou registrado que a educação teria um âmbito nacional e aos estados caberiam as complementações necessárias, tendo em vista sua autonomia. O ensino primário, gratuito, obrigatório, com verbas vinculadas, sob diretrizes comuns e à luz de um Plano Nacional de Educação, continuaria (agora reforçado) com os Estados que, por sua vez, poderiam repassá-lo aos seus municípios.

Essa orientação federalista, impressa pela Constituição de 1934, foi rompida com a outorga da Constituição de 1937 que legitima o Estado Novo. Esta voltava a centralizar quase todas as competências no âmbito do executivo federal, não reconhecendo a educação como direito de todos, mas sim como dever da família, cortando a vinculação obrigatória que previa, como competência privativa da União, a fixação das “diretrizes da educação nacional”.

É dessa época a criação, por Gustavo Capanema, do Instituto Nacional do Livro. Este Instituto imprimia nos currículos uma espécie de política-ideologia oficial dos livros didáticos, já que a publicação e divulgação dos textos deveriam ter autorização do Departamento de Imprensa e Propaganda.(CURY, 1996)

Foi somente a partir de 1937, que a União buscou quebrar a tradição de não interferência nos Estados e Municípios colocando em pauta uma lei unificadora com relação ao ensino primário: a lei orgânica do ensino primário² Essa lei insere-se nas chamadas Leis Orgânicas do Ensino que compõem parte da Reforma Gustavo Capanema no período de 1942 – 1946 e que criaram os ramos do ensino primário e do médio.

É sintomático e mesmo preocupante que essa primeira tentativa de um controle mais efetivo e geral do ensino primário por parte de União se dê em um contexto ditatorial. Essa súbita preocupação da União com o ensino elementar não poderia mesmo estar isenta da ideologia que sustentava o regime. Para Capanema a educação deveria estar:

“...ao serviço da Nação....que, longe de ser neutra, deve tomar partido, ou melhor, deve adotar uma filosofia e seguir uma tábua de valores, de reger-se pelo sistema das diretrizes morais, políticas e econômicas, que formam a base ideológica da Nação, e que, por isso, estão sob a guarda, o controle ou a defesa do Estado.”(HORTA, 1985, p. 470)

É dentro desse espírito que o ensino primário será pensado e proposto pela primeira vez de forma nacional na República.

Em novembro de 1938 o decreto-lei nº 868 cria a Comissão Nacional de Ensino Primário (CNEP). Na exposição de motivos que acompanhou o decreto, apresentada pelo Ministro Capanema, percebe-se a intenção da medida. Ali se justifica a comissão como uma necessidade

² No entanto, a primeira intervenção direta e financiada da União no ensino primário, por meio do Ministério da Justiça, se deu na década de 20 nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, respectivamente, mediante os Decretos: n 13. 175 de 6/9/1918, n 13. 390 de 8/1/1919 e n 13.460 de 5/2/1919. Essas medidas federais intentam nacionalizar e financiar as escolas primárias e normais, no sul do país, estabelecidas em núcleos de populações imigradas.

de mudar a política até então usual, ou seja, a de deixar o nível de ensino elementar relegado aos Estados e Municípios.(ROCHA, 2000)

Três razões determinaram essa mudança de política, segundo as alegações de Capanema: 1) a persistência de “cifras deprimentes” de analfabetismo; 2) a desnacionalização que a escola primária estrangeira realizava sobre a criança brasileira; 3) porque “o ensino primário ministrado nem sempre se reveste das qualidades essenciais a esta modalidade de educação, e está destituído da unidade intelectual e moral que precisa ter”.(ROCHA, 2000)

É nesse contexto de centralização, no qual a educação precisa de “uma unidade intelectual e moral” e de formar a “base ideológica da nação”, que Capanema propôs a criação de uma Lei Orgânica do Ensino Primário, que foi formulada pela CNEP. Essa lei teve um longo processo, tendo sido sancionada somente em Janeiro de 1946, portanto, já em período de redemocratização.

O processo de elaboração dessa lei orgânica reflete as mudanças políticas ocorridas no seio do Estado autoritário. O primeiro anteprojeto, de outubro de 1939, primava pela centralização. Adotou como conteúdo do ensino primário fundamental a preocupação com o ensino da língua nacional e da educação cívica. No que se refere às atribuições da União, ele possibilita inclusive a organização e administração direta pela União de escolas primárias e de escolas de formação de professores primários, o que sempre fora de competência dos Estados e Municípios.

Com relação ao financiamento o anteprojeto propõe o auxílio da União aos Estados, mediante a realização de acordos, visando o desenvolvimento “gradual e ininterrupto do ensino primário”.(ROCHA, 2000)

As medidas diretivas do Ministro suscitaram críticas durante o decorrer do ano de 1940. Os Estados, principalmente São Paulo e Minas Gerais, colocam resistências a esse anteprojeto. Para eles o anteprojeto tende à uniformidade e restringe a ação administrativa do governo estadual em matéria de educação. Como se vê, a tradição descentralizadora da educação brasileira estava muito enraizada.

A segunda proposta de anteprojeto, elaborada em 1943, já tem um conteúdo diferente da primeira. As críticas suscitadas pelos estados e a mudança política na área governamental respondem pela mudança de direção no comando da ação do Ministério.

Essa nova fase política do Estado Novo tem a ver com a aproximação do governo brasileiro, a partir de 1943, com as Forças Aliadas na 2ª Guerra, o que resultou numa postura mais comprometida com a democratização. Assim, tanto a segunda proposta de anteprojeto quanto a terceira e definitiva versão, foram marcadas já por essa característica. A coloração centralizada e unitária proposta por Capanema no início do Estado Novo já se apresenta bem amena na sua versão final, embora o Ministro nunca tenha, de fato, deixado suas pretensões centralizadoras.(HORTA, 1994)

É assim que, em 1944, a última proposta do anteprojeto já não será mais uma exigência de Capanema, mas fruto de uma pressão direta sobre ele de sua assessoria. Ela lhe será enviada por

Lourenço Filho, solicitando que seja promulgada antes do ano letivo subsequente.(ROCHA, 2000)

Essa última versão que se transformará em lei trouxe poucas modificações: aboliu o termo “segurança nacional”, no capítulo que se refere à orientação geral; dá um maior paralelismo decisório na cooperação dos Estados com os órgãos técnicos do Ministério para a elaboração dos programas e diretrizes essenciais: conseqüentemente, acaba-se com o caráter decisório e censor do Ministério transferindo-o para a lei.

Essa lei impõe sete disciplinas obrigatórias para todo o território nacional no ensino primário elementar: leitura e escrita, iniciação matemática, geografia e história do Brasil, conhecimentos gerais, desenho e trabalhos manuais, canto orfeônico e educação física, além do ensino religioso.

No entanto, naquilo que foi a sua inspiração inicial, a lei não correspondeu às expectativas. Nela não predominou o ideal ideologicamente unificante do Ministro Capanema sobre o ensino elementar. A unificação conseguida com a Lei, referente ao ensino médio, não foi possível para o ensino fundamental. A velha tradição federalista de não interferência da União nos Estado e Municípios acabou prevalecendo mais uma vez.

Assim, percebe-se que a política pública para o ensino elementar repete a tradição republicana, precisamente porque prevaleceu, no transcurso do Estado Novo, o estado de compromisso que marcou a composição de interesses nesse regime autoritário. Esses interesses foram empecilhos sérios para a proposta centralizadora e totalitária de Capanema. Assim, a

tradição federalista de atribuir aos Estados e Municípios o ensino elementar e à União o ensino superior e secundário, acabou resistindo até mesmo a um período autoritário como o período do Estado Novo.

2.3- A redemocratização

O Estado Novo cai em 29 de outubro de 1945. Não obstante o período seguinte ser denominado de período democrático, as forças que substituíram Getúlio Vargas pouco tinham de democráticas. O golpe desfechado contra a ditadura se deveu mais à aproximação getulista às teses defendidas pela esquerda, do que a ligação com a “redemocratização”. Mesmo assim, esse período favoreceu a uma abertura em que a conjuntura mundial, com o fim da Segunda Guerra e seu clima de governos democráticos, falou mais forte do que uma convicção das forças que substituíram Getúlio.

A Carta Constitucional de 1946 marcou o início do chamado período de redemocratização. Sem dúvida, essa lei representou um grande avanço com relação à Carta Constitucional de 37. Volta-se ao Estado de Direito e, com isso, à dimensão liberal-descentralizadora. Reinsere a educação como direito do indivíduo e obrigação do poder público com vinculação orçamentária. No entanto, a ausência de plena liberdade partidária e o populismo macularam a democracia liberal instaurada por ela.

No campo educacional, a Constituição de 46 fez retornar o preceito de 1934 de elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Brasileira. Foi a tentativa de se elaborar um sistema, algo que pudesse, enfim, unificar a educação em nível nacional.

É em resposta a esse preceito que o então Ministro da Educação Clemente Mariani constituiu uma comissão de educadores, com o fim de estudar e propor um projeto de reforma geral para a educação nacional. Em 1948, esse projeto dá entrada na Câmara Federal, seguido de mensagem presidencial, iniciando um dos períodos mais fecundos do conflito ideológico em torno dos problemas da educação em nosso país.

Essa foi a característica do chamado período de redemocratização: a luta política em torno da organização do sistema educacional brasileiro. Segundo Laerte Ramos de Carvalho é possível perceber duas fases bem distintas nessa disputa. A primeira girando em torno da questão centralização x descentralização do sistema e a segunda se referindo à questão da liberdade de ensino. (CARVALHO, 1960)

Para Saviani, o ponto central das discussões sobre a centralização-descentralização estava na interpretação do conceito de “sistema” contido na Constituição. O primeiro anteprojeto de lei, de caráter descentralizador, era dúbio ao definir sistema educacional. Essa dubiedade levou o deputado Gustavo Capanema a defini-lo como sistema administrativo, o que implicava numa centralização de controle do ensino pelo Governo Federal.(SAVIANI, 1996)

Esse debate vai se arrefecer somente com a introdução de outra polêmica: a liberdade de ensino. O substitutivo Lacerda de 1959, que reivindicava recursos do Estado para beneficiar a iniciativa privada, vai levantar protestos dos defensores da escola pública. A partir daí, o debate sairá do âmbito do parlamentar e ganhará às ruas. Uma intensa movimentação culminará com o segundo manifesto pela escola pública.(BUFFA, 1979)

A longa e conturbada tramitação da nossa primeira LDBEN, embora de importância capital para a compreensão da estrutura educacional brasileira, foge ao recorte deste trabalho. As marchas e contramarchas, que durante 13 anos marcaram as discussões do projeto na câmara e no senado, só nos interessam, aqui, pelo resultado final com relação ao ensino fundamental.

Esse resultado, consubstanciado na lei 4024 de 1961(LDB), deixa aos estados ampla liberdade na definição dos conteúdos curriculares. Determinadas disciplinas passaram a constar nacionalmente nos currículos, mas seus conteúdos não tinham definições específicas por parte da União. Assim, a nova lei não fixa um currículo mínimo obrigatório para o ensino primário, mas o art 25 assinala que o fim desse nível de ensino é o desenvolvimento do raciocínio e das atividades de expressão da criança e sua integração no meio físico e social.(CURY, 1996)

Disso se depreende que a nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação mantém a tradição de não interferência da União nos sistemas estaduais e municipais, incorporando em grandes linhas o que todos os sistemas anteriores entenderam como funções do Ensino Fundamental. Embora ela avance no sentido de dar mais organicidade ao sistema através de uma legislação que abranja todo o território nacional, o princípio federalista se manteve e os Estados mantiveram sua autonomia com relação à União e o ensino primário continuou sob os auspícios dos Estados e Municípios.

2.4- O golpe de 64 e a lei 5.692/71

O Brasil do final dos anos 50 e início dos anos 60 vivia uma intensa contradição. O Estado respirava um clima de nacionalismo desenvolvimentista. No entanto, a política econômica

do governo não seguia a esteira do nacionalismo desenvolvimentista e sim optando pela abertura do país ao investimento estrangeiro. Dessa forma, as bases econômicas se colocaram em franca contradição com a ideologia vigente. Tal situação levou a um impasse assim descrito por Ribeiro:

“O impasse a ser enfrentado, para boa parte das forças políticas em questão, era o de compatibilizar os aspectos políticos e econômicos do modelo: optando pela manutenção da orientação econômica e mudança na orientação política ou optando pela manutenção da orientação política e mudança na orientação econômica”.(RIBEIRO, 1980, p. 155).

A opção feita pelo governo João Goulart foi a de compatibilizar, mantendo o modelo político – nacional-desenvolvimentista - e mudando a orientação econômica. Seu programa de Reforma de Bases foi o estopim para o descontentamento do capitalismo internacional que já estava maduro o suficiente para não aceitar o processo reformista e nacionalista de Jango.

Assim, o golpe de 64 veio ajustar a ideologia ao modelo econômico do estado brasileiro. Tal ajuste se deu pela supressão, repressão e combate à ideologia nacionalista-desenvolvimentista, substituindo-a pelo “desenvolvimento com segurança”, a ideologia da segurança nacional da ESG, e pela manutenção do modelo econômico facilitador da atuação do capital estrangeiro no país.

É somente dentro desse quadro de alinhamento ao capitalismo que se entenderá as reformas educacionais implementadas no período autoritário. Tanto a lei 5.540/68, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, como a lei 5.692/71 que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus visam, no campo

educacional, o mesmo alinhamento ocorrido nos campos político-econômico e Ideológico. (RODRIGUES, 1987; FREITAG, 1985).

Para o regime de 64, a educação era peça importante no modelo econômico e no formato da sociedade que se pretendia implantar. Tal política educacional, voltada para a segurança e desenvolvimento, cumpria, segundo Guiomar Namo de Melo, a um duplo objetivo. Por um lado, dava continuidade à ampliação maciça de oferta do ensino fundamental, oferecendo formação mínima e pouco qualificada aos segmentos majoritários da população, que lhes permitisse inserção no contexto e no processo produtivo pouco exigente quanto à produtividade e competitividade. De outro lado, formava uma elite técnico-burocrata qualificada que dava sustentação ao processo de importação tecnológica e modernização.(MELO, 1992).

Assim, a idéia de educação como fator de desenvolvimento é nitidamente percebida ao buscarmos os fundamentos que articulam essa intervenção governamental nos três ramos de ensino. Para isso, temos que buscar dar conta da concepção tecnicista em educação, especialmente em sua expressão na chamada “teoria do capital humano” ou, em outras palavras, no “economicismo educativo”.(MACHADO, 1996)

Essa teoria, que permeia os documentos dos Acordos MEC-USAID, Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária e o Relatório da Comissão Meira Matos, afirma que:

“O processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidades de trabalho e,

conseqüentemente, de produção. A educação passa a constituir-se num dos fatores fundamentais para explicar economicamente as diferenças de capacidades de trabalho, e, conseqüentemente, as diferenças de produtividade e renda”.(FRIGOTTO, 1993, p.40)

A lei 5.540/68, que reforma o Ensino Superior, traz algumas modificações com vistas a responder a esses propósitos: criou a departamentalização e a matrícula por disciplina, instituindo o curso parcelado, através do regime de créditos. Institucionou a pós-graduação. Adotou o vestibular unificado e classificatório, o que eliminou com um passe de mágica o problema dos excedentes.(RIBEIRO, 1980)

Com relação ao ensino primário a lei 5.692/71 trouxe muitas novidades. Nela os antigos cursos primários e ciclo ginásial foram agrupados, instituindo o ensino de 1º grau para atender crianças e jovens de 7 a 14 anos, ampliando a obrigatoriedade escolar de 4 para 8 anos. Essa ampliação efetiva a mudança ocorrida na Constituição Federal de 1967 que ampliou para 8 anos o ensino de 1º grau obrigatório.

Com relação ao currículo, a lei 5692/71 deixou por conta do Conselho Federal de Educação a fixação das matérias do “núcleo comum do 1º grau” (1º e 2º graus passaram a ter disciplinas do “núcleo comum”, obrigatórias, e “uma parte diversificada” para atender, conforme as necessidades e possibilidades concretas, as peculiaridades locais). O Conselho Federal de Educação fixou o núcleo comum, fazendo desaparecer a especificidade das disciplinas, agrupando-as nas denominadas áreas de Estudos Sociais, Comunicação e Expressão e Ciências.

Ao fixar o núcleo comum o Conselho determinou como obrigatório, através do parecer 853/71, além das áreas citadas acima, a educação moral e cívica, educação física, educação artística, programas de saúde e ensino religioso.

Assim, o regimento do CFE, define como sua competência “fixar as matérias do núcleo dos cursos de 1º e 2º graus, definindo-lhes os objetivos e amplitude, bem como o mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional ou conjunto de habilitações afins”.

Com isso, segundo Cury:

“se consubstanciaram duas orientações relativamente recorrentes: a primeira, de certo modo já posta pelo Ato Adicional de 1834, a de que o ensino fundamental é competência dos estados e municípios e a de que o ensino superior tenha um maior controle por parte da União, ficando relativamente cinzento os espaços de competências concorrentes e/ou comuns. A segunda é a de que o estabelecimento de diretrizes e bases para a educação nacional continua sendo competência privativa da União e sua tradução específica, no que se refere aos mínimos programáticos, seja elaborada através de um Conselho Nacional ou Federal de Educação.(CURY, 1996, p. 11)

O regime autoritário, portanto, mantém a divisão de competências entre os entes federados.

2.5- A transição democrática dos anos 80

O primeiro governo civil, depois do Regime Militar de 1964, é escolhido através de processo de eleição indireta, no qual um Colégio Eleitoral sufraga os nomes de Tancredo Neves

para Presidente e de José Sarney para vice. Ambos representavam a Aliança Democrática, pacto político que reunia forças de diversos partidos para disputar os votos no Colégio Eleitoral (CUNHA, 1991).

Anunciada como um momento novo na história nacional, a Nova República não tardou a mostrar suas contradições. Gestada no bojo da Ditadura Militar e direcionada por ela, a chamada transição “democrática” não passou de “uma transição negociada com o antigo sistema de poder, e que conta desde o início com a adesão de parte expressiva das elites dirigentes do regime anterior” (CUNHA, 1995, p. 46)

Toda a luta popular em defesa de uma sociedade democrática gestada no seio do regime ditatorial esbarrou, mais uma vez, na tradição brasileira tão bem expressa na famosa afirmação do Governador mineiro Antonio Carlos: “Façamos a revolução antes que o povo a faça”. A história política brasileira tem sido uma longa cadeia de acontecimentos articulados entre si por pactos de elite, fiados pela força militar. Segundo Emir Sader:

“A nossa história está coalhada de momentos em que as elites dirigentes se antecipam à constituição de uma vontade popular surgida de baixo, alinhavando pactos por cima, que frustraram as aspirações populares e as substituíram por processos gattopardistas, em que “tudo muda para que tudo siga igual”(SADER, 1989, p.1)

Assim, a Nova República nasce sob o estigma da continuidade, não obstante as mudanças democráticas ocorridas. No entanto, segundo Sader, essa democracia era identificada com o Estado liberal e seu funcionamento conforme os cânones da divisão dos poderes, de certo Estado de direito e da liberdade de ação das leis de mercado. Assim, tratava-se de restabelecer uma

democracia que teria existido e sido truncada pelo golpe militar. Era uma versão renovada do liberalismo que se transformou na ideologia da transição conservadora.(SADER, 1989).

No campo educacional, o principal marco do período é, no governo José Sarney, o capítulo referente a educação na nova Constituição de 1988. Para sua elaboração, convergem todos os esforços de entidades ligadas ao setor educacional. Segundo Vieira (2000) este governo poderia ser caracterizado como uma indefinição de rumos. Trata-se de uma época em que “a política é não ter política definida” (KUENZER, 1990:61), de “plano sem planejamento” (CUNHA, 1991:268). Não se percebe, ainda, um novo projeto capaz de responder aos tempos de transição e às demandas por educação que nele se colocam.

De uma maneira geral, pode-se dizer que a grande orientação da política educacional do período é a da universalização da educação básica. Nessa perspectiva, o papel da educação é compreendido como estratégia de resgate da dívida social.

Até a lei 9394/96 não haverá mudanças no aparato legal. Apesar da tentativa de retirada do “entulho autoritário” a educação continuará a ser regida pelas leis sancionadas no período autoritário: a lei 5540/68 e a lei 5692/71 alterada pela lei 7.044/82. Somente a partir da instauração da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, é que iniciar-se-á um amplo processo de debates e polêmicas relativos ao capítulo educacional presente na referida Constituição. Processo de debates que, na educação, terá continuidade com a trajetória e com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases em 1996.

O Governo Fernando Collor de Mello imprimirá à sua gestão um tom modernizador. Seus planos educacionais, coerentemente com as políticas traçadas para a área econômica, têm como perspectiva o ingresso do país no mundo da sofisticação científico-técnica. Desta forma, o discurso do seu governo privilegiará a modernidade, a integração do país aos desígnios do 1º mundo, colocando a educação a serviço desses objetivos.

Nesse sentido seu governo explicitará de forma cabal as agendas da Reforma do Estado que apenas timidamente seu antecessor ensaiara. Seu governo será um claro divisor de águas no sentido de inserir o Brasil dentro de um quadro internacional que impõe novas perspectivas de competitividade no cenário da globalização (VIEIRA, 2000).

Assim, sob a ótica modernizadora, o foco do governo Collor na área educacional foi a universalização do ensino fundamental e a eliminação do analfabetismo. Inserir o Brasil no grupo dos países “modernos” requeria, segundo sua concepção, orientada pelos organismos financeiros, a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental. No entanto, apesar das promessas, o período Collor foi “marcado por ações tópicas, erráticas, muitas delas limitadas a anúncios de planos ou programas que se efetivaram só parcialmente ou nunca saíram do papel”(MELLO & SILVA, 1993, p. 67).

Deposto Collor em 1992 por corrupção e por meio de intensa pressão popular, assume em seu lugar o seu vice Itamar Franco. Contrariamente ao estilo espetaculoso de Collor, Itamar Franco imprime contornos discretos à sua gestão. Para o Ministério da Educação é indicado o nome de Murilo Hingel, figura até então desconhecida das esplanadas do poder central.

As idéias de Hingel se diferenciam daquelas defendidas por seus antecessores. O ministro se posiciona em sentido contrário às políticas dos dois governos precedentes: acredita na universidade pública, declara-se contra o ensino pago nas instituições superiores públicas, não busca polemizar com os proprietários de escolas privadas pelo controle de mensalidades, preocupa-se com a educação das crianças e com a valorização do magistério. (VIEIRA, 2000).

Também, nessa gestão, o ensino fundamental terá a prioridade. Seguindo as diretrizes da Conferência de Educação para Todos realizada em Jomtien na Tailândia em 1990, que foram ignoradas pelo governo Collor, o MEC inicia as discussões sobre o Plano Decenal de Educação. Esse plano inova pela metodologia adotada em sua confecção. De caráter democrático, sua discussão englobou muitas das vozes presentes na área educacional. .

No entanto, é preciso destacar que o governo Itamar, apesar das diferenças claras com o seu antecessor, não foge ao grande paradigma de política que começa a se tornar hegemônico no mundo. Temas como Reforma do Estado e descentralização indicam o caminho que se consolidará no governo FHC.

Assim, a partir dos anos 90 o centro da agenda educacional será o ensino fundamental. Timidamente, no governo Sarney, e mais explicitamente na gestão Collor de Mello e Itamar Franco para, finalmente, efetivar-se no governo FHC, a prática do enxugamento do Estado e da inserção do Brasil aos ditames da economia globalizada requerirá a focalização no ensino fundamental. Para tanto, será iniciada uma ampla reforma educacional com vistas a estabelecer a conexão entre educação e novas formas de inserção no mundo globalizado.

Até a lei 9493/96, o ensino fundamental era regido pela lei 5692/71, alterada pela lei 7044/82. Segundo esse aparelho legal, a distribuição de competências entre os entes federados permanece a mesma: Estados e Municípios respondendo pelo ensino fundamental e a União ocupando-se com o ensino médio e superior. Será essa tradição que será posta em xeque a partir das reformas educacionais dos anos 90.

Assim percebe-se, na história da educação escolar inicial no Brasil, a tradição de deixá-la sob os auspícios dos Estados e Municípios, ficando a União comprometida com o Ensino Superior e Secundário. Essa relação oscilou, de acordo com a orientação centralizadora ou descentralizadora do Estado brasileiro. Mesmo deixando aos Estados e Municípios o encargo da escolarização inicial, a União não deixou de interferir quando seus interesses estavam em jogo, especialmente em regimes ditatoriais.

A tentativa de interferência nesse nível de escolarização pelo poder central andou *pari passu* com transformações mais gerais no âmbito do modelo político-econômico. O que se percebe é que, durante a história da educação brasileira, geralmente a escolarização inicial nunca foi pensada como prioridade ou como um fator de desenvolvimento social. Até a República, ela pouco importava dentro do sistema escravocrata e elitista da nossa configuração social. A partir de 30, com o avanço das relações sociais capitalistas, percebe-se uma preocupação maior com a educação de base, até porque ela, agora, representava uma importante contribuição para o modelo urbano-industrial.

Esse desenvolvimento é que orientará, a partir de então, as políticas educacionais do Estado, com vistas a equiparar o processo educacional ao modelo econômico capitalista. E é

nesse processo de equiparação que percebe-se a interferência da União, através de reformas educacionais de cunho centralizadoras que atendam às exigências das, sempre renovadas, novas formas de produção capitalista.

Segundo alguns autores (IANNI 1996, OLIVEIRA 1999, FRIGOTO 1998), a última metade do século passado assistiu uma profunda transformação nos processos produtivos decorrente da chamada Terceira Revolução Industrial. Essa transformação foi marcada pela adoção de uma nova base tecnológica e de novas modalidades de organização e gestão da produção. Esse processo levou à globalização do processo produtivo e do sistema financeiro, bem como à formação de grandes blocos econômicos. Para esses autores, o que ocorria, neste período, era a recomposição hegemônica do capitalismo sob nova base tecnológica.

É dentro desse contexto que foram lançados, no bojo das reformas educacionais dos anos 90, em 1996, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o ensino fundamental. Se levarmos em conta a percepção aventada anteriormente de que o processo educacional brasileiro esteve intimamente ligado ao desenvolvimento econômico e à tentativa de equipará-lo aos novos processos produtivos, poderíamos perguntar em que medida as reformas educacionais atuais, e principalmente a reforma curricular, não estariam vinculadas a essa transformação do processo produtivo? Para respondê-la será preciso, antes, compreender a conjuntura que gestou essas referidas reformas.

CAPÍTULO 2

A EDUCAÇÃO ESCOLAR NO GOVERNO FHC

Os programas educacionais do atual governo federal ancoram-se tanto nos projetos/propostas de governo da campanha eleitoral como nas injunções com o cenário mundial e também em leis aprovadas nos anos de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Estas propostas podem ser antevistas já no discurso de despedida do senador do então senador Fernando Henrique Cardoso.

“que a manutenção dos mesmos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal sufocava a concorrência necessária à eficiência econômica (...) e que a abertura de um novo ciclo de desenvolvimento colocaria na ordem do dia os temas da reforma do Estado e de um novo modo de inserção do País na economia internacional”. (CARDOSO, 1994, p. 9187)

Para o então Senador a inserção do Brasil na economia internacional implicava, necessariamente, uma Reforma do Estado. É nesse sentido que os anos 90 irão imprimir uma nova agenda pública, centrada na estabilização econômica, na reinserção internacional do país e na institucionalização da democracia. No entanto, a forma de condução dessa reforma, centrada na estabilização econômica e na contenção da inflação, parece ter atuado mais em prejuízo da área social. Para Diniz, tal procedimento resultou numa “agenda minimalista, em franco descompasso com o alargamento da participação e a diversificação das demandas sociais”. (DINIZ, 1997, p.22)

É nesse contexto de Reforma do Estado que estão inseridas as reformas educacionais dos anos 90. A política educacional conduzida nesse período presta-se a uma agenda, com prioridades

submetidas à lógica financeira privilegiada na condução da política econômica e de outras políticas públicas. Para Carnoy e Castro (1997), esta lógica financeira levou à redução dos recursos públicos, sobretudo dos gastos públicos do governo central, para o financiamento da educação e a formação de professores. No Brasil, embora já assumida no Governo precedente, esta concepção ganha força e iniciativas concretas a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, que influencia, através de sua equipe ministerial, a fase final do processo de tramitação da LDB, com intenção de adequá-la à sua proposta de governo, e propõe ao Congresso Nacional reformar a educação emendando a CF/88 em artigos que dispõem sobre diversos aspectos da educação nacional.

As iniciativas governamentais na área educacional preexistiam à elaboração da LDB, mas, esta lei acaba se tornando uma referência legal para as políticas governamentais. Para entendermos esse referencial é importante compreender o tratamento dado à educação quando da elaboração da Constituição Federal de 1988.

As discussões sobre a atual LDB nascem no contexto de elaboração da Constituição Federal de 1988. A comunidade educacional organizada se mobilizou, fortemente, em face ao tratamento a ser dado à educação na referida Constituição. Nesse sentido, a IV Conferência Brasileira de Educação realizada em Goiânia, em agosto de 1986, aprova a “Carta de Goiânia” contendo as propostas dos educadores para o capítulo da Constituição referido à educação.

Essa Carta levantou vários dispositivos tais como: a educação gratuita e laica nos estabelecimentos públicos; o ensino fundamental e obrigatório com 8 anos de duração; a obrigação do Estado de prover os recursos necessários para o cumprimento da obrigatoriedade; a

qualidade do ensino em todos os níveis; a compatibilização entre educação e trabalho; a carreira de magistério com salários dignos; o funcionamento autônomo e democrático das Universidades; recursos públicos destinados exclusivamente aos sistemas de ensino criados pela União; a permissão para a existência de estabelecimentos de ensino privados, desde que seguissem as normas legais e não necessitassem de recursos públicos para sua manutenção; a obrigação do Estado em assegurar formas democráticas de participação, etc.. (FERNANDES, 1996).

Segundo Cunha (1991), as reivindicações mais importantes expressas na Carta diziam respeito à laicidade da educação nos estabelecimentos públicos e à destinação dos recursos da União exclusivamente para as escolas públicas. Estes pontos criaram grandes polêmicas na elaboração da Constituição com os “lobbies” privatistas e confessionais.

Substantivo nesse processo foi o Fórum de Educação em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Este Fórum, encampano as propostas da carta de Goiânia, acompanhou os debates da Constituinte, tendo elaborado uma plataforma política, a “Proposta Educacional para a Constituição”, subscrita por 15 entidades nacionais, a saber: ANDES (Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior); ANPED (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação); ANDE (Associação Nacional de Educação); ANPAE (Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação); SBPC (Sociedade Brasileira para o progresso da Ciência); CPB (Confederação dos Professores do Brasil); CEDES (Centros de Estudos de Educação e Sociedade); CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores); CUT (Central Única dos Trabalhadores); FENOE (Federação Nacional dos Orientadores Educacionais); FASUBRA (Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras); OAB (Ordem dos

advogados do Brasil); SEAF (Sociedades de Estudos e Atividades Filosóficas); UBES (União Brasileira e Estudantes Secundaristas) e UNE (União Nacional dos Estudantes).

Essas propostas, quase inteiramente contempladas na primeira versão do projeto de LDB apresentada pelo dep. Otávio Elísio de Brito em 1988, caracterizavam-se por uma visão crítica da sociedade excludente, no interior da qual a educação também é desigualmente repartida. Assim a ênfase recaía na democratização da educação e na ampliação dos deveres do Estado. Dessa forma no fundamento dessas propostas estava a crença no poder redistribuidor do Estado e na concepção de um controle da sociedade sobre o Estado.(BRITO, 1997).

A discussão em torno desta proposta de LDB buscou pautar-se por uma visão democrática de educação e de sociedade em que o papel interferidor do Estado era considerado como fundamental na busca de maior igualdade neste serviço público. O próprio processo constituinte havia instituído formas significativas de participação da cidadania. Entre as inovações podem ser citadas as emendas e sugestões a serem recebidas das Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, as audiências públicas nas comissões e as emendas populares.

A primeira etapa de tramitação do projeto da nova LDB, segundo Pino (1992), caracterizou-se pela centralidade do processo democrático. Com a participação de várias entidades começa a tomar corpo um texto que tinha uma marca coletiva de construção. Essa postura democrática é bem expresso por Hage:

“O substitutivo que começa a tramitar no Congresso resultou de amplíssimo processo de consulta e debate com a comunidade educacional brasileira. Somente na primeira

etapa, a Comissão de Educação ouviu mais de 30 dirigentes de órgãos públicos e entidades civis. Ao formular este substitutivo, levamos em conta, além das sugestões trazidas por essas entidades, seis projetos apresentados por deputados, sendo o primeiro deles o do deputado Octavio Elísio”. (HAGE, 1989. p. 45)

No entanto, à medida em que o projeto tramitava na Câmara e no Senado para finalmente se transformar em lei, sua orientação inicial vai perdendo força. Os inúmeros substitutivos que vão se incorporando ao projeto acabam por transformá-lo, ao final, em um texto híbrido onde a tônica recairá mais para o lado das forças políticas hegemônicas que atuarão sobre o país a partir dos anos 90. (SAVIANI, 1997).

A guinada decisiva para se chegar ao texto final de caráter híbrido, se dará com aquilo que Saviani chamou de “projeto azarão”. Apresentado no Senado, paralelamente ao projeto que tramitava na Câmara, esse dispositivo normativo, de iniciativa do Senador Darci Ribeiro e tendo como relator o então Senador Fernando Henrique Cardoso, tinha uma concepção e um conteúdo diversos do projeto que tramitava na Câmara. Esse projeto rejeitava questões da maior relevância como o “Sistema Nacional de Educação” e omitia outras como o “Conselho Nacional de Educação”. A intenção de tal projeto, segundo seus autores, era desengessar a educação brasileira. No entanto:

“Em verdade o que se desengessava era o governo, isto é, o Poder Executivo que ficava livre para formular a política educacional segundo as conveniências dos círculos que lhe são próximos, sem nenhum mecanismo de controle por parte da sociedade organizada”. (SAVIANI, 1997, p.128)

Assim, diferentemente do projeto da Câmara que se formulou sobre a influência de uma concepção de democracia participativa, compartilhando-se as decisões entre as autoridades governamentais e a sociedade civil organizada, através de Conselhos deliberativos, o projeto do Senador Darci Ribeiro tem por base uma concepção de democracia representativa, na qual a participação da sociedade se limitava ao momento do voto através do qual se dá a escolha dos governantes.

O Projeto que tramitava no Senado, foi derrotado em 1992, mas voltará à carga, “aperfeiçoado”, em fevereiro de 1995. Nesse momento o quadro sócio-político já tinha nova configuração, isto é, um novo governo da República e um novo ministério. Os deputados e senadores que configuravam a nova composição do Congresso Nacional, também, já estavam eleitos. “A aliança de centro-direita que conduziu Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República sob a liderança da coligação PSDB-PFL, predisponha as condições para uma nova ofensiva conservadora”.(SAVIANI, 1997. p. 151).

A ofensiva conservadora a qual Saviani se refere buscava, novamente, fazer uma adequação da educação às variáveis de um mundo globalizado no qual se dá a crítica ao Estado do Bem-Estar Social. Seguindo a mesma linha de análise Cury afirma que:

“O projeto do Senado, mais sintético, menos detalhista, menos minucioso, se encontrou, então, com um clima advindo dos rumos atuais da economia moderna, da globalização e que prevê a privatização, a desregulamentação, a descentralização e a diminuição dos direitos sociais”. (CURY, 1997, p. 26)

Assim, o governo Fernando Henrique imprime às suas gestões uma adequação do país ao novo cenário mundial que se configura. Esse cenário caracteriza-se pela intensa internacionalização dos processos de produção e comercialização. (CUNHA, 1997, VIEIRA, 2000). Dessa forma a educação é redefinida de forma a adequar-se a um outro projeto de desenvolvimento.

A característica mais marcante como meta prioritária dessa redefinição é a centralidade do papel da educação, em relação a estes processos. Essa centralidade sustenta-se na idéia de que a nova conjuntura mundial exige a conversão da educação para as habilidades e competências exigidas pela internacionalização do processo de produção. Essas exigências aparecem, de forma mais nítida, na “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, que definiu a educação básica como prioridade para a década e a educação fundamental como o carro chefe no alcance da referida educação básica.

Essa Conferência, convocada pela 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) e Banco Mundial, elaborou a “Declaração Mundial da Educação para Todos”. Essa Declaração, assinada pelos nove países em desenvolvimento mais populosos - Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão – contém posições consensuais objetivando constituir as bases dos seus respectivos Planos de Educação, apresentados como esforços mundiais de universalização da educação básica e de combate ao analfabetismo.

No Brasil, a Conferência de Jomtien determinará a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos em 1993. Esse plano propõe um conjunto de diretrizes amplas que deverão orientar a educação fundamental brasileira num período de dez anos (1993-2003), cujo lema “universalizar com qualidade” constitui seu objetivo-síntese.

É considerado um documento que indica as diretrizes da política educacional, sem, contudo, pretender uniformizar os procedimentos nos Estados e Municípios. Sendo assim, se constitui como “um conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deverá coincidir com a reconstrução do sistema nacional de educação básica”.(PNE, p.15)

O Plano Decenal estabeleceu as diretrizes que deveriam ser seguidas por todas as instâncias da administração educacional, objetivando a ampliação e racionalização dos recursos destinados à educação. Este Plano contempla mudanças na gestão escolar no sentido de buscar melhorar a escola e as condições de trabalho do professor. O Plano limita-se, entretanto, ao campo da Educação Básica para todos, considerada a maior prioridade do momento.

A metodologia adotada na elaboração do Plano Decenal se pautou pela discussão aberta, no Governo Itamar Franco, tendo a frente o ministro Murilo Hingel. O Ministério se abriu a várias vozes criando, assim, uma agenda mínima de discussão. A partir dessa agenda mínima, consensual e definida, foi gestado um o Plano elaborado pelo Grupo Executivo e submetido ao crivo dos Estados, Municípios, escolas e sociedade civil. Assim, no Plano:

“Procurou-se adotar uma metodologia que respeitasse o pacto federativo. Não teria sido possível elaborar um plano com pormenores e detalhes, como se ainda fosse possível pensar a educação nacional a partir de concepções burocráticas e centralizadoras de planejamento. Cuidou-se, dessa forma, de conceber um plano leve, estabelecendo um conjunto de diretrizes, objetivos e metas globais indispensáveis e inadiáveis ao país como um todo, que pudesse ser proposto à discussão nacional, para servir de referência à ação dos estados, dos municípios e das instituições e entidades públicas e privadas, que têm responsabilidade na educação fundamental”. (DA CUNHA, 1993, p.27)

Um primeiro momento significativo da elaboração do Plano foi a “Semana Nacional de Educação para Todos” realizada de 10 a 14 de maio de 1993. A partir daí, começa uma discussão no âmbito estadual, municipal e escolar, incorporando ao longo de todo o processo contribuições da sociedade civil. Este processo se conclui em setembro de 1994, com a realização da “Conferência Nacional de Educação para Todos”, em Brasília.

Durante a realização da “Semana Nacional de Educação para Todos”, elaborou-se o “Compromisso Nacional de Educação para Todos”, assinado pelo MEC, CONSED, UNDIME e por representantes de diversas entidades educacionais. Estava, assim, elaborado um pacto democrático em torno da educação no Brasil.

O plano tinha como meta responder às determinações do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 que determinam a eliminação do analfabetismo e a universalização do Ensino Fundamental com a subvinculação de 50% de todos os recursos vinculados. No entanto, apesar da riqueza da elaboração desse plano, o governo Fernando Henrique, empossado em 1995, o ignorou até o segundo semestre de 1997. A razão

para tal esquecimento parece estar ligada à já referida Reforma do Estado. A questão da carência dos recursos será aludida como barreira contra o pacto firmado na gestão Murilo Hingel.

Para Cury:

“A plataforma do candidato Fernando Henrique Cardoso para o pleito de 1994 já continha linhas claras e formas próprias de materializar os objetivos do Plano Decenal. O futuro governo respondia, de modo peculiar, ao Plano com uma certa continuidade nas metas e acentuada descontinuidade nas estratégias. Membros do governo, já eleito FHC, disseram que não implementariam o custo financeiro de um projeto elaborado por quem não tinha exatos contornos das contas públicas. Desse modo, a lei 9.424/96 foi a forma peculiar dada pelo governo FHC para concretizar, a seu modo, o fundo. Mas, para tanto, o governo se empenhou em fazer aprovar uma emenda constitucional pela qual vários aspectos do financiamento do capítulo de educação foram sensivelmente alterados” (CURY, 1998, p. 89) (grifos adicionados)

Assim, o governo se empenha pelo Plano somente depois de modificar a Constituição de 1988, através da Emenda Constitucional nº 14/96. Essa Emenda, regulamentada posteriormente pela Lei 9.424/96, modificando o art 60 do ADCT, institui um mecanismo que redefine as bases do financiamento da educação, definidas pela CF/88, subvinculando recursos dos estados e municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Ao invés de deixar livres os 25% destinados à área educacional nos Estados e Municípios postos pela Constituição Federal, a emenda libera apenas 10% e subvincula os 15% restantes para o ensino fundamental. Desses 15% subvinculados, 60% deveriam ser destinados exclusivamente para o salário de professores e para qualificação de professores leigos. Os 40% restantes ficariam

destinados exclusivamente para o ensino fundamental. A composição dos impostos subvinculados é a seguinte:

-15% da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transportes interestadual e intermunicipal de comunicação (ICMS);

-15% do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM)

-15% da parcela do imposto sobre produtos industrializados (IPI)

-15% dos recursos provenientes da compensação financeira relativa à perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações.

Essa alteração profunda de responsabilidade denota uma verdadeira reforma fiscal.

Para Saviani:

“O sentido básico da emenda foi redefinir o papel do MEC, que ocupava uma posição lateral na questão relativa ao ensino fundamental, de modo a colocá-lo no centro da formulação, implementação, avaliação e controle das políticas voltadas para esse nível de ensino. Como o coração do exercício da prática política consiste na capacidade de alocação e administração de recursos, a questão central, aí, residia na criação do fundo, o que se vislumbrou viável através da alteração do artigo 60 das Disposições Transitórias”. (SAVIANI, 1997, p.37).

Essa alteração se identifica com a tradição de desresponsabilização da União quanto à educação básica atingida pela redação original do artigo 60 do ADCT. Ela representou uma estratégia desenhada pelo executivo federal para reduzir a subvinculação de recursos federais

destinados à eliminação do analfabetismo e à universalização do ensino fundamental, nos termos iniciais do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e comprometer mais rigorosamente os outros entes federativos. No texto original, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam aplicar, durante os dez primeiros anos da promulgação da Constituição, pelo menos 50% da receita vinculada para o ensino fundamental. Com a Emenda Constitucional, esta subvinculação foi ampliada para 60% nos níveis estadual e municipal e reduzida para o equivalente de 30% dos 18% sob responsabilidade da União.

Segundo Saviani (1997), o sentido básico da Emenda foi redefinir o papel do MEC, que ocupava uma posição lateral na questão relativa ao ensino fundamental, no sentido de colocá-lo no centro da formulação, implementação, avaliação e controle das políticas relativas a esse nível de ensino. Essa redefinição faz sentido ao constatarmos que as políticas sociais do Estado Mínimo gravitavam em torno do enxugamento do Estado e da centralização do poder, embora com descentralização das ações. Essa centralização entra em choque com a tradição educacional brasileira que, como vimos no primeiro capítulo, sempre delegou aos Estados e Municípios a competência sobre o ensino fundamental, ficando a União apenas com um papel de coordenação técnica e financeira.

No entanto, para redefinir essa posição de suplência e colocar-se como o formulador de políticas, o MEC teve que alterar o próprio corpo da Constituição Federal já que esta, inspirada por uma filosofia descentralizadora, punha sérios entraves às novas iniciativas centralizadoras do Ministério.

Ao modificar os artigos 34, 208, 211 e 212 do texto permanente da Constituição, a Emenda Constitucional nº 14/96 recentraliza a política educacional em torno do MEC. Um exemplo evidente dessa recentralização é a modificação do artigo 60 do ADCT. No texto Constitucional ele tem duração limitada no tempo, definido, no caso, por um período de dez anos. Com as alterações efetuadas o MEC disporá de respaldo constitucional para continuar controlando a política educacional relativa ao ensino fundamental mesmo passados os dez anos de vigência do fundo previsto no artigo 60 das Disposições Transitórias. Isso lhe permitirá prorrogar o Fundo ou substituí-lo por outro mecanismo mais conveniente. (SAVIANI, 1998)

Com a modificação do artigo 60 do ADCT, o MEC conseguiu outra proeza: a de assumir o controle da política nacional do ensino obrigatório, sem arcar com a primazia de sua manutenção. O dispositivo usado pela emenda 14, acabou ampliando a quota dos Estados e Municípios (de 50% para 60%) e reduziu a parcela da União (de 50% para 30%) no financiamento do ensino obrigatório.

Uma outra iniciativa importante no sentido de restrição aos direitos sociais incluídos na Constituição de 88 foi o veto do Presidente da República ao parágrafo 5 do artigo 6º da Lei 9.424/96. O veto impede a inclusão da matrícula dos jovens e adultos na elaboração do cálculo dos recursos do FUNDEF.

As razões do veto presidencial se ancoram na preocupação com a qualidade do ensino, tendo em vista o efeito provável de aumento das vagas nas redes estaduais e municipais, induzido pelo aporte financeiro que representaria e no fato do MEC não dispor de dados estatísticos

consistentes que possam assegurar uma correta contabilização do alunado do ensino da Educação de Jovens e Adultos.(Mensagem Presidencial nº 1.439)

Para Monlevade, a verdadeira razão do veto à inclusão das matrículas de jovens e adultos no cálculo dos recursos do FUNDEF reside no fato de que:

“Se os alunos do supletivo forem incluídos, haveria um potencial de aumento de matrículas da ordem de 35 milhões de alunos (...) Ora, aumentando as matrículas, o custo-aluno-médio dos estados cairia enormemente, forçando a União a aumentar seus recursos de complementação, pois abaixar o custo-mínimo para menos de R\$ 300,00 seria politicamente desastroso”. (MONLEVADE, 1997, p. 186).

Dessa forma, o FUNDEF, focalizando apenas o ensino fundamental, não cobrindo a educação infantil nem a educação de jovens e adultos, tenta ao final apenas realocar recursos respondendo à lógica de enxugamento do Estado, com desresponsabilização com os gastos sociais. No entanto, o FUNDEF pode cobrir a EJA do Ensino fundamental, mas suas matrículas não entram na composição do valor que a União deve repassar aos fundos estaduais.

Esta lógica se manifesta na pouca seriedade com que o governo federal vem adotando na condução do processo de implementação do Fundo naquilo que lhe cabe financeiramente, não observando os critérios estabelecidos pela Lei 9.424/96 para a fixação dos coeficientes de distribuição do FUNDEF. Estes critérios estão definidos no Parágrafo Primeiro do Art. 2 do Decreto 2.264/97:

&1º Para o estabelecimento dos coeficientes de distribuição serão considerados:

a) o número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, apurado no Censo Escolar do exercício anterior ao da distribuição, considerando-se para este fim as matrículas de 1º a 8º séries do Ensino fundamental regular.

b) a estimativa de novas matrículas, elaborada pelo Ministério da Educação e do Desporto.

c) a diferenciação do custo por aluno, segundo os níveis de ensino e os tipos de estabelecimento, conforme previsto no §2º do art.2º da lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Segundo Mello (2000), em 1998 e 1999, esses incisos foram completamente ignorados. O valor mínimo anual de R\$ 315,00, adotados em 1998 e “congelado” para 1999 não incorporava a estimativa de novas matrículas e a diferenciação do custo por aluno, segundo os níveis de ensino e os tipos de estabelecimentos. Com o valor fixado em R\$ 315, apenas 8 estados recebem alguma complementação da União. Se o valor fosse corretamente calculado, muitos outros estados fariam parte desta categoria.

Para Cury, o descumprimento, pela União, dos dispositivos legais que estabelecem o valor mínimo anual cria uma situação constrangedora e implica “uma ruptura com o princípio fundamental da democracia de igualdade perante a lei”.(CURY, 2000, p.7). Por isso, segundo autor:

“deixa de ser compreensível que o governo federal cobre a adequação dos outros entes federativos à emenda 14/96 e às leis 9.394/96 e 9.424/96, e ele, que lutou tanto pelas suas

respectivas aprovações e que foi, na verdade, o redator dos principais artigos seja desobediente à emenda e às leis”. (CURY, 2000, p 6)

Assim parece claro que o governo FHC ao encampar o Plano Decenal o faz sobre outras bases: a lógica do enxugamento do Estado proposto pelos organismos internacionais credores do Brasil. Nessa direção a Emenda 14/96 foi a maneira encontrada pela União para livrar-se do artigo 60 do ADCT e redimensionar a questão do financiamento da educação fundamental. De quebra, livrou-se também da acusação de inconstitucionalidade do orçamento federal, pois não cumpria o referido artigo constitucional.

Todo esse processo de redefinição operado pelo atual governo tem como meta uma outra configuração da centralidade da educação dentro do novo paradigma de produção capitalista.

Para alcançar esta meta o governo FHC afirma a necessidade de se estabelecer, internamente, uma parceria entre setor privado e governo, entre universidade e indústria. A principal razão para essa ligação é a afirmativa de que mão-de-obra e recursos naturais já não representam mais vantagens comparativas no modelo produtivo que se generaliza no mundo. Esse modelo exige que os trabalhadores tenham conhecimentos e habilidades que propiciem sua adaptação a ambientes de trabalho que mudam rapidamente (CUNHA, 1995).

Para tanto é fundamental universalizar o ensino fundamental e aumentar a qualidade da escola nesta perspectiva. Por isso a tônica da atual política educacional concentra-se na questão da qualidade. No que se refere ao ensino fundamental o diagnóstico feito pelo MEC destaca o

“padrão caótico e ineficiente” do sistema educacional brasileiro, assinalando o impacto de suas ineficiências qualitativas sobre a clientela: taxa de repetência em torno de 50% na primeira série, gerando desestímulo, evasão e desequilíbrios no fluxo escolar. Como resultado, apenas 44% de cada geração escolar chega a concluir o ensino fundamental, levando em média 11,4 anos para fazê-lo. (VIEIRA, 2000).

Com isso o Ministério da Educação conclui que o grande problema a ser enfrentado é a questão da qualidade. A crise das instituições escolares é produto, segundo o MEC, da expansão desordenada e anárquica que o sistema educacional vem sofrendo nos últimos anos. Trata-se de uma crise de qualidade decorrente da improdutividade que caracteriza as práticas pedagógicas e a gestão administrativa da grande maioria dos estabelecimentos escolares. É essa improdutividade que gera, conforme o MEC, a evasão e a repetência.

Assim, os principais problemas da escola elementar são a repetência e o padrão de gestão dos recursos a ela destinados que, segundo o MEC, estão excessivamente concentrados no exercício das funções-meios. É preciso descentralizar os recursos dando mais autonomia às escolas. Desta forma a prioridade educacional na gestão FHC é o Ensino Fundamental. Prioridade essa expressa claramente em seu compromisso de campanha:

“A prioridade fundamental da política educacional consistirá em incentivar a universalização do acesso do primeiro grau e melhorar a qualidade do atendimento escolar, de forma a garantir que as crianças tenham efetivamente a oportunidade de, pelo menos, completar as oito séries do ensino obrigatório” (CARDOSO. 1994 p. 111)

Como se vê, as reformas educacionais do governo FHC orientam-se por três mecanismos básicos: a descentralização, que envolve redefinição das atribuições das esferas do Poder Público, no sentido de canalizar recursos, novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado a fim de atrelar a educação às novas condições tecnológicas e às novas frentes de trabalho e a focalização no Ensino Fundamental. (VIEIRA, 2000). Como se verá mais adiante, os PCNs entram nesta dinâmica.

As discussões sobre a descentralização do ensino brasileiro não são novas. Elas fizeram-se presentes após o Ato Adicional de 1834, passando por discussões ocorridas na Primeira República, estando presente também nas Constituições Federais relativas ao financiamento da educação brasileira. O “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, na década de 30, já contemplava de modo explícito a necessidade de descentralização da educação escolar. Para ele a organização da educação brasileira unitária não implica em centralismo, porque unidade não significa uniformidade, não sendo:

“na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizada, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão”.
(MANIFESTO, 1932, p. 65)

Retomada na década de 40 e na década de 70, a descentralização do ensino foi sempre apresentada como portadora de um conjunto de vantagens, nem sempre totalmente verdadeiras. Ela seria propiciadora de uma ação de política educacional menos burocratizada, permitindo maior flexibilidade nas mudanças curriculares e possibilitaria uma gestão mais democrática das escolas. O que se viu foi que, muitas vezes, essa proximidade da população ao poder público

municipal acabou por propiciar, em muitos casos, uma gestão subordinada às oligarquias locais.(ROMÃO, 1988 ARAPIRACA, 1982).

Com relação a medidas políticas efetivas, a descentralização via municipalização começa a se concretizar na década de 70, conforme dispositivos firmados na Lei 5692/71. Nessa lei foi definida a vinculação, à educação, dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, além de ter sido aplicado um reforço às estruturas técnica e administrativa municipais para atuar na educação. Segundo Peixoto:

“ Configurou-se, desse modo, uma política educacional traçada no âmbito dos projetos federais, implantados sobretudo em estados do Nordeste, induzindo à municipalização do ensino através de transferência de encargos para o município, sem o correspondente investimento financeiro neste nível do sistema”. (PEIXOTO, 1999. p.47)

Como se vê, a idéia de repassar aos municípios os encargos educacionais, sem a devida correspondência financeira, não é idéia nova. O que é novo é a conjuntura econômica dos anos 90. Essa conjuntura caracterizada pela nova forma de acumulação do processo capitalista necessita da reforma do Estado, com vistas a deixá-lo com menos atribuição possível na área social. No entender de Oliveira:

“Diante da “internacionalização do mercado”, da crise econômica, da “década perdida”, da influência das propostas neoliberais, do refluxo dos regimes autoritários, da volta à democracia com governos eleitos pelo povo e da busca de maior participação, a questão da descentralização do estado entrou na ordem do dia”. (OLIVEIRA, 1999. p. 58)

O interesse dos defensores do Estado Mínimo pela descentralização é destacado por Mattos, segundo o qual governos dessa corrente têm “postulado a execução de uma estratégia de modernização dos aparatos institucionais nacionais, que inclui como componentes centrais da agenda respectiva, a desburocratização, a privatização e a descentralização”.(MATTOS, s/d).

Assim, a descentralização em curso insere-se dentro da perspectiva de redução do papel do Estado com relação às políticas públicas. Nesse sentido, o Banco Mundial aponta a organização existente dos sistemas de ensino como um dos principais obstáculos para a melhoria da sua qualidade, tendo em vista principalmente os custos, considerados elevados, de manutenção de um sistema centralizado. A descentralização apresenta-se como uma estratégia de redução de gastos públicos com direitos sociais em favor da redução do déficit público e do aumento do superávit primário.

A idéia de descentralização parece estar ligada não ao deslocamento do poder dentro do Estado, de um de seus níveis da administração para outro (ex: da União para os estados ou destes para os municípios), mas como transferência do poder do Estado para a comunidade.

Isso acontece porque a postura do Estado Mínimo trata de:

“estimular a atividade econômica liberando-a de controles, regulamentos, incentivos e taxações. A contrapartida política seria o reforço da democracia apoiada numa sociedade civil robusta em suas bases, decidindo localmente a respeito dos problemas comunitários e recusando interferências maiores: a comunidade local teria prevalência sobre os estados e estes sobre a União, evitando-se as artimanhas da centralização”. (PAIVA, 1994, p. 14).

Assim, o Estado, ao transferir para a comunidade o poder, ou parte dele, de gerenciar a educação, está “lavando as mãos”, está se desvencilhando de um problema que não consegue resolver. Isso acaba gerando um descompromisso estatal para com a educação e acarretando sérios problemas para a grande massa da população.

É preciso, porém, dizer que todas essas investidas dos defensores do estado mínimo no sentido de vincular a educação à atual lógica capitalista encontra uma barreira na Constituição Federal. A vinculação orçamentária e a gratuidade do ensino funcionam como uma espécie de defesa mínima contra as forças hegemônicas atuais. A chamada Constituição “cidadã” avançou na direção de uma cidadania mais plena ao garantir direitos civis, políticos e sociais. Direitos esses que transformam a investida privatizante na área educacional em um impacto de menor potência do que a desejada pelas agências internacionais. Mas que não deixa de ter um impacto considerável.

Um outro princípio no qual se apóia as reformas educacionais do governo Fernando Henrique é a articulação entre Estado e a Sociedade. Essa necessidade de outras formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado já esta posta em seu documento de campanha denominado “Mãos à obra Brasil: proposta de governo”:

“Para começar a transformar em realidade os nossos anseios e o nosso sonho de um país mais rico, mais justo e mais igualitário, é necessário reformular o Estado: aprofundar a democratização, acelerar o processo de descentralização e desconcentração e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, definindo novos canais de participação e criando formas novas de articulação entre Estado e a sociedade”. (CARDOSO, 1994. p. 208)

Para este governo o “sonho de um país mais justo e mais igualitário” passa pela Reforma do Estado, pela descentralização e por novas formas de articulação entre Estado e sociedade. Segundo Vieira (2000), essa nova forma de articulação entre Estado e sociedade parece indicar um caminho que privilegia três passos: criar novos canais de participação e de controle público; dinamizar, apoiar e promover a multiplicação de espaços de negociação de conflitos; e apoiar formas de parceria entre os diferentes níveis de governo. Todos esses passos se afinam com as agendas políticas que privilegiam um estado mínimo condizente com a nova reestruturação do modo de produção capitalista. A parceria entre Estado e sociedade seria, na realidade, uma forma de amenizar a intervenção estatal.(DRAIBE, 1998)

Na esteira desses dois princípios a política educacional referente ao ensino fundamental também se baseia na idéia de que há desperdício de recursos. Esse desperdício estaria levando a uma baixa qualidade de ensino e, conseqüentemente, potencializando a evasão e a repetência.

O que subjaz a essas medidas políticas para a educação é a crença de que a educação é indispensável ao desenvolvimento econômico. Essa crença não é nova. Ela praticamente nasce junto com o capitalismo que sempre atrelou, de uma forma ou de outra, a educação às suas agendas políticas.

O liberalismo clássico já via a necessidade da educação como um componente essencial para a formação da sociedade capitalista. Os dois grandes pilares dessa concepção, Adam Smith e J. Stuart Mill, propugnavam pela criação e a manutenção de escolas por parte do Estado e a promulgação de uma legislação específica para a educação. Segundo José Silvério Bahia Horta:

“É preciso salientar que a intervenção do Estado em educação era aceita, e mesmo defendida pelos pensadores clássicos do liberalismo. A educação, com efeito, se situa no nível das atividades que são consideradas como sendo um direito, e mesmo um dever do Estado. De acordo com Adam Smith “o Estado pode facilitar, pode encorajar a aquisição e até mesmo de certa forma impor à massa do povo a obrigação de adquirir as partes essenciais da educação”. Para Stuart Mill, a educação se situa entre “as coisas que se pode admitir, em princípio, que o governo deve dar ao povo” e constitui “um caso no qual os motivos da regra da não-intervenção não se aplicam necessariamente”. (HORTA, 1998. p. 205)

Isto não quer dizer que tal agenda seja a única e nem que ela seja isenta de contradições. No caso do Brasil, e, sobretudo, nos anos noventa, essa crença se intensifica a partir das discussões sobre as exigências de um padrão de qualidade emergente no contexto de reestruturação produtiva e de globalização da economia. Esse processo se inicia no Brasil ainda no final do governo Sarney mas se intensifica e se corporifica no atual governo de Fernando Henrique Cardoso.

Essa exigência de um novo padrão de qualificação provoca o repensar do problema da educação brasileira que vai passar pela reforma dos sistemas públicos de ensino, sobretudo no campo da gestão. O MEC iniciará uma política de modificação da administração dos sistemas de ensino. A justificativa para essa iniciativa baseia-se em encontrar respostas e soluções para os problemas de insuficiência no atendimento de universalização do ensino básico e, conseqüentemente, das novas demandas econômicas no contexto da globalização.

Os anos 90 foram marcados por reformas educacionais em todos os âmbitos do sistema de ensino, o que parece inferir que a atualidade só seja comparável à década de 60/70 em termos das mudanças que ensejou.

A relação educação formal e mercado de trabalho têm merecido destaque nos debates em torno das questões relativas ao sistema de emprego bem como às reformas nos sistemas educativos. Na realidade, trata-se de nova abordagem de uma antiga relação estabelecida entre educação e economia: a preocupação com os mecanismos de distribuição de renda e equalização social.

A característica básica dessas transformações dos sistemas educacionais é a flexibilidade. Esse conceito pretende denominar uma forma de gestão mais participativa onde as responsabilidades possam ser mais distribuídas gerando assim uma mobilidade maior no sistema que, segundo o MEC, peca pelo seu engessamento e inflexibilidade, sendo isso um empecilho sério para uma escola de qualidade. No entanto, segundo Oliveira, a flexibilização sustentada pelo MEC aponta para outra direção:

“As transformações vividas na década de 90 na administração dos sistemas de ensino trazem outra marca: a flexibilidade. Combinando a centralização das decisões com a descentralização das ações, ampliam a autonomia administrativa e financeira das unidades escolares. Constituem um modelo de gestão cujo eixo assenta-se na racionalidade administrativa, tendo como paradigma a lógica da economia privada. A adoção desses modelos administrativos na gestão das políticas públicas é congruente com a dinâmica econômica internacional e, por isso mesmo, dependente dela”. (OLIVEIRA, 2000. p.38)

No entanto, o traço marcante das reformas educacionais relacionadas ao ensino fundamental será a tentativa de uma convergência em torno da educação escolar para todos com equidade social. Esta orientação busca mediar uma educação que responda às exigências do setor produtivo e outra que atenda às demandas da maioria.

O termo equidade refere-se à disposição de reconhecer o direito de cada um, mesmo que isso implique em não obedecer exatamente ao direito objetivo, pautando-se sempre pela busca de justiça e moderação. No entanto, segundo Oliveira, não parece ser essa a conotação atribuída à equidade social no atual momento:

“O conceito de equidade social, da forma como aparece nos estudos produzidos pelos Organismos Internacionais ligados à ONU e promotores da Conferência de Jomtien, sugere a possibilidade de estender certos benefícios obtidos por alguns grupos sociais à totalidade das populações, sem, contudo, ampliar na mesma proporção as despesas públicas para esse fim. Nesse sentido, educação com equidade social implica oferecer o mínimo de instrução indispensável às populações para sua inserção na sociedade atual.” (OLIVEIRA. 1999. p. 74)

Nessa direção, a grande preocupação do atual governo é a de universalizar o atendimento do Ensino Fundamental dentro da educação básica, cuja amplitude conceitual abarca muito mais, compreendendo a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Segundo Draibe (1997), essa preocupação focal em relação ao ensino fundamental insere-se dentro dos três principais vetores que compõem a reestruturação dos programas sociais preconizada pelo neoliberalismo: descentralização, privatização e focalização. Esta reestruturação

significaria o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvos específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência.

Essa dimensão focalizadora é explicada, pelos gestores das políticas públicas, pela necessidade de propiciar à população um mínimo de conhecimento para que ela consiga se integrar à “sociedade atual”. A idéia é de que vivemos em uma sociedade multiforme, sujeita a mudanças rápidas devido às inovações tecnológicas. Isso demandaria um novo tipo de educação que propiciasse às novas gerações uma adequação melhor a essa nova configuração social.

Oliveira (2000) nos adverte que a focalização pode ser entendida como um método de administrar com poucos recursos, uma abundância de carências. Pode também ser entendida como estratégia de uso de poucos recursos públicos destinados a certas rubricas, com finalidade de direcioná-los a outras políticas. Em ambos os casos cabe observar que a extensão da Educação Básica para todos, sem uma decisiva mudança nas formas de financiamento dos recursos, implicando necessariamente na sua ampliação, pode levar a uma focalização dos mesmos recursos, para atender a uma população maior.

Para a mesma autora, tal estratégia, vinculada, sobretudo, às atuais afirmativas de que o principal problema da educação pública no Brasil é a gestão dos recursos já disponíveis, o que requer novas formas de gerenciamento e racionalização administrativa, pode levar a um rebaixamento aos patamares mais baixos de qualidade dos serviços oferecidos, na tentativa de generalizar a oferta.

Essa preocupação recebe, especialmente na relação educação-trabalho, o nome de empregabilidade, ou seja, uma educação que atribua aos trabalhadores e não ao Estado a responsabilidade por tornarem empregáveis. A educação básica passou a ser diretamente relacionada com a possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de trabalho e se moverem dentro dele.

Percebe-se, nos sistemas de ensino que se adequam a tais reformulações, uma tentativa de ajustamento entre a oferta de mão-de-obra qualificada e a demanda do mercado de trabalho. Embora no discurso o MEC afirme que essas mudanças têm como objetivo uma educação voltada para a cidadania e para a equalização social, o que parece mais claro nessas medidas é a tentativa de inserir a escola fundamental dentro das demandas do processo produtivo capitalista.

“Foram mudanças que não se limitaram às questões didáticas e de conteúdos, mas principalmente diziam respeito à política que deveria nortear a educação, suas formas de financiamento, controle e gestão. Tais reformas seriam então justificadas pela relativa importância atribuída aos processos escolares formais neste momento de reestruturação capitalista, de emergência de novos padrões de produção”.
(OLIVEIRA, 1999. p.46)

Assim, o que vemos é uma educação fundamental relacionada com a possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de trabalho, tendo como objetivo central a oferta de mão-de-obra qualificada à demanda do mercado de trabalho. Novamente, transfere-se para o indivíduo a responsabilidade de sua capacitação. Além disso, o conceito de empregabilidade é ideológico pois quer justificar o desemprego devido à carência de capacitação. O que se quer, também, é disponibilizar “um exército de reserva” de trabalhadores capacitados que aceite trabalhar sem garantias trabalhistas e com salários parcos.

A justificativa para isso se dá pela importância dos processos escolares formais nesse momento de reestruturação capitalista, de emergência de novos padrões de produção. Esses novos padrões produzem uma mudança no perfil da força de trabalho que passa a requerer um trabalhador mais polivalente ou plurifuncionais. Com a rápida transformação dos processos de produção, o antigo trabalhador formado no interior do fordismo/taylorismo não responde mais às exigências da produção atual. Isso demanda uma nova formação de mão-de-obra.

Segundo o Conselho Nacional de Educação:

“A partir da década de 80, as novas formas de organização e de gestão modificaram estruturalmente o mundo do trabalho. Um novo cenário econômico e produtivo se estabeleceu com o desenvolvimento e emprego de tecnologias complexas agregadas à produção e à prestação de serviços e pela crescente internacionalização das relações econômicas. Em consequência, passou-se a requerer sólida base de educação geral para todos os trabalhadores; educação profissional básica aos não qualificados; qualificação profissional de técnicos; e educação continuada, para atualização, aperfeiçoamento, especialização e requalificação de trabalhadores”. (BRASIL. CNE/CEB Nº 16/99)

Por isso, as novas exigências de qualificação vêm caindo sobre a formação geral, capaz de proporcionar uma sólida base de conhecimentos aos trabalhadores que devem se adaptar às mudanças na velocidade que a concorrência capitalista impõe.

É dentro desse contexto de formação geral que os documentos do MEC afirmam a necessidade de desenvolvimento de habilidades e competências nos alunos, futuros trabalhadores, que deverão estar aptos às formas mais flexíveis de organização do trabalho, onde as

especializações e as formas de ensinar fundadas na apreensão de conceitos já não atendem mais.(PCN, V1, 1996).

O discurso sobre habilidades e competências da política educacional atual, parece, portanto, ter uma direção certa: a lógica do novo processo de produção. Nele, as especializações e as formas de ensinar fundadas na apreensão de conteúdos já não atendem mais. Os novos trabalhadores devem estar aptos às formas mais flexíveis de organização do trabalho. Essas formas mais flexíveis exigem um trabalhador polivalente, flexível, comunicativo e cooperativo.

Todo esse arcabouço de medidas políticas para a área educacional promovido pelo governo FHC não poderia ser implementado se não tivesse uma sustentação legal. É nesse sentido que, tão logo empossado, o atual governo se empenhou em modificar o aparato legal com vistas a adequá-lo à sua orientação política-econômica.

Nesse sentido Saviani afirma que a regulamentação da nova LDB configurou uma situação curiosa. Ela nem tinha sido aprovada ainda e, no entanto, já estava sendo regulamentada. Assim é que em 24 de novembro de 1995 era aprovada a Lei 9.131 alterando artigos da Lei 4.024/61 relativos às atribuições da União e, especialmente, ao Conselho Nacional de Educação. E em 21 de dezembro de 1995 aprova-se também a Lei 9.192 que regula a forma de escolha dos dirigentes de instituições de ensino superior. Além disso, tramitava concomitantemente ao projeto de LDB a Proposta de Emenda Constitucional, PEC que viria a ser a EC/14, referente ao financiamento do ensino fundamental, aprovada em 12/09/96, e a Lei 9.4224, dela resultante, aprovada em 24/12/96. (SAVIANI, 1998)

Para Saviani, toda essa redefinição do aparato legal tem como direção a implementação de uma lógica comandada pelo mecanismo de mercado. Segundo esse autor é preciso tomar a decisão histórica de definir a educação como prioridade social e política número 1, passando a investir imediata e fortemente na construção e consolidação de um amplo sistema nacional de educação. No entanto:

“Todos os indicadores apontam na direção de que o atual governo carece radicalmente da vontade política de tomar essa decisão histórica, em vistas da sua subordinação assumida à lógica hoje hegemônica comandada pelos mecanismos de mercado. Reside aí não apenas a debilidade mas a insuperável impotência da política educacional que vem sendo implantada, o que fica evidente na proposta de Plano Nacional de Educação” (SAVIANI, 1998. p.5)

A “lógica hegemônica comandada pelos mecanismos de mercado” parece, de fato, capitanear as investidas do governo no sentido de reordenar o aparato legal. Um primeiro momento dessa reordenação se refere à redefinição do lugar da União na organização da educação nacional. Redefinição que se dará com a lei 9.131 de 24 de novembro de 1995.

Ao alterar o artigo sexto da LDB anterior, essa lei mantém integralmente o teor daquele artigo, isto é, “o Ministério da Educação e do Desporto exerce as atribuições do poder público federal em matéria de educação” mas acrescenta: “cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem”. Segundo Saviani, o acréscimo regulamenta, embora por antecipação, o parágrafo primeiro do artigo oitavo da nova LDB que prescreve: “caberá a União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.”

O mesmo autor lembra que nessa regulamentação precedente à LDB, a lei 9.131/95 acaba se chocando com a LDB que estabelece para a União coordenação da política de educação. No entanto a referida lei fala em formulação da política nacional. Essa reordenação tem por base redefinir o papel do MEC com relação à educação do país. Através desse dispositivo o MEC passa a ter o controle sobre todo o processo educacional, formulando e também avaliando a política nacional de educação. A Avaliação ganhou força com a nova LDB.

A lei 9.131 traz também duas importantes mudanças: institui o Conselho Nacional de Educação e os Exames Nacionais de Cursos.

Ao recriar o Conselho Nacional de Educação a referida lei estabelece que este terá funções normativas, deliberativas e de assessoramento. No entanto, das sete atribuições conferidas à Câmara de Educação Básica, apenas uma, a referente às diretrizes curriculares, tem caráter deliberativo. É importante observar que todas as deliberações delegadas ao Conselho incidem sobre propostas e relatórios encaminhados pelo MEC e só terão validades, se homologadas pelo Ministro da Educação. Inference-se daí, que o Conselho Nacional de Educação perde prerrogativas e todos os seus atos ficam na dependência de homologação ministerial. Na prática, fica reduzido ao âmbito de um órgão assessor do Ministério da Educação.

Os artigos terceiro e quarto da lei 9.131/95 têm função de regulamentar por antecipação os incisos VI, VIII e IX do artigo nono da nova LDB no que se refere ao ensino superior. São esses dispositivos que instituem os Exames Nacionais de Cursos que seriam efetuados, gradativamente, a partir do ano seguinte à publicação da lei.

A questão da avaliação é um dos eixos centrais da política educacional do atual governo. A expressão avaliar ou avaliação aparece em 13 artigos da LDB (que tem 92 artigos) e aí é repetida 23 vezes. Isso denota o peso que tal prática adquire nesse momento educacional. (CURY, 1997).

A preocupação intensa com a avaliação leva-nos a concluir que a LDB cria um verdadeiro Sistema Nacional de Avaliação devido a importância conceitual, estratégica e operacional que esta atividade, sob o controle da União, passa a ter a partir da lei 9394/96. A União passou a ter o controle sobre o processo avaliativo do rendimento escolar em todos os níveis da educação escolar e o controle da avaliação das instituições e de cursos do ensino superior, além de baixar normas gerais sobre cursos de graduação e de pós-graduação.

Segundo Cury (1997), a União, a partir da lei 9394/96, se investe de poderes sobre a educação escolar em todos os níveis, a partir das noções de coordenação e avaliação, como jamais se viu em um regime democrático no Brasil pondo-se quase como um agente externo deste processo, monitorando indicadores de desempenho. O inciso VI do artigo 9º da LDB afirma:

“Assegurar processo nacional da avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”
(BRASIL, MEC. LDB. Art 9º. VI)

Um outro instrumento de redefinição do papel da União, trata-se do Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997, que foi redefinido, por sua vez, pelo decreto 3.860/01. Esse Decreto regula tanto as instituições de ensino superior que tenham finalidade lucrativa, quanto as sem fins

lucrativos. As primeiras, com suas respectivas entidades mantenedoras, exceto na sua dimensão propriamente educacional, se submetem à legislação do Código Civil deverão publicar seus balanços financeiros e se submeterem a auditores independentes e a auditores públicos. As instituições não lucrativas passam a se submeter a regras mais estritas, em especial, no que se refere aos recursos provindos do poder público.

Este decreto é importante também porque classifica a organização do ensino superior em Universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. A grande novidade é a criação dos Centros Universitários que usufruem de quase todos os privilégios da autonomia universitária, mas não precisam se dedicar obrigatoriamente à pesquisa.

A lógica da política liberalizante conduzida pelo atual governo federal se revela, neste decreto, sob três pontos de vista. O primeiro deles refere-se à admissão aberta e franca das instituições educacionais com fins lucrativos. Embora a questão do privado sempre tivesse permeado a política educacional brasileira, esta explicitação clara revela o clima hoje predominante, em que tudo tende a ser aferido pela referência ao mercado, entendido como o campo próprio da iniciativa privada que busca invariavelmente o lucro, sendo, ao mesmo tempo, um indicador da evidente subordinação da atual política educacional a esse clima.

O segundo se refere ao controle dos institutos sem fins lucrativos e o terceiro diz respeito à introdução, na classificação acadêmica das instituições de ensino superior, da distinção entre “universidades” e “centros universitários”. Para Saviani (1998) os centros universitários são um eufemismo das universidades de ensino, que não necessitam desenvolver pesquisa, enquanto

alternativa buscada pelo atual governo para viabilizar a expansão, e, por consequência, a “democratização” da universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, “universidades de pesquisa” que concentrariam o grosso dos investimentos públicos, acentuando seu caráter elitista. Como se vê, a lógica de enxugamento de gastos públicos parece sustentar essa proposta.

Os “centros universitários” constituem o caminho encontrado pelo Decreto para realizar aquele objetivo que enfrentava resistências concentradas na carga semântica da expressão “universidades de ensino”. Dessa forma o Decreto estende a esses centros universitários a autonomia didática e autonomia universitária. Assim, tornam-se instituições com as prerrogativas da universidade, logo, são universidades, mas sem pesquisa.

Segundo Saviani:

“a expressão “centros universitários” foi a fórmula encontrada para burlar o artigo 207 da Constituição Federal que afirma que as universidades obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. (SAVIANI, 1998. p. 15)

Assim, a União novamente encaminha uma mudança nas regras do jogo com vistas a adequá-lo à sua política educacional. A retirada do Estado como provedor do serviço público educacional parece comandar o decreto 2. 306. Nesse sentido Cury afirma que no referido Decreto:

“A mudança significativa está no próprio papel do Estado: ele recua de sua posição histórica de um sujeito docente com ação direta no sistema de ensino, para uma posição de árbitro

e de coordenador que, pela avaliação, pretende, ao final, expor o processo à consideração da sociedade”. (CURY, 1998. p.17)

Outra frente de atuação do governo federal na formulação e implementação da política educacional refere-se ao ensino fundamental. A preocupação central do MEC com esse nível de ensino diz respeito à questão do financiamento. Nesse sentido, o Ministério da Educação vai se empenhar, em 1996, na elaboração da proposta de emenda constitucional que resultará na EC nº 14. Essa emenda bem como a lei que a regulamenta, já tratada acima, tem como ementa: “modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Todo esse arcabouço legal modificado ou introduzido pelo atual governo federal parece caminhar na direção de adequar a atual política educacional aos ditames da nova ordem econômica ora hegemônica no mundo. Da política educacional proposta pela “Carta de Goiânia”, em meados dos anos 80, pouca coisa parece restar. Aquela política visava atender efetivamente às necessidades educacionais da população, buscando introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação. No entanto segundo Saviani:

“a partir de 1990 a “racionalidade financeira” é a via de realização de uma política educacional cujo vetor é o ajuste aos desígnios da globalização através da redução dos gastos públicos e diminuição do tamanho do Estado visando tornar o país atraente ao fluxo do capital financeiro internacional”. (SAVIANI, 1998. p. 92)

Em síntese, a orientação geral da atual política educacional para o ensino fundamental é a manutenção centralizada do controle da qualidade do ensino, um sistema nacional de aferição da aprendizagem, a autonomia das escolas e a presença da comunidade. A avaliação indicaria aos alunos, suas famílias e ao governo quais as escolas que atuam com qualidade e eficiência. Para elas afluiriam mais recursos e mais alunos. E nesta perspectiva de uma avaliação nacional da aprendizagem escolar, a ênfase nos currículos passou a ocupar um lugar de destaque.

CAPÍTULO 3

OS PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS

Tendo em vista o objetivo principal deste trabalho, a saber: a presença federal, no âmbito dos currículos da educação básica, como uma iniciativa da atual política educacional na etapa fundamental, passo a analisar neste capítulo os Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental (PCNs), formulados e editados pelo Ministério da Educação e do Desporto. A preocupação central da referida análise recairá sobre as razões de sua formulação, bem como o lugar que tal iniciativa ocupa no todo da política educacional, orientada para o ensino fundamental.

Na área da educação básica, a atual política do MEC advoga como direção a melhoria da qualidade da educação. Segundo o Ministério da Educação, durante as décadas de 70 e 80 a tônica da política educacional brasileira recaiu sobre a expansão das oportunidades de escolarização, havendo com isso um aumento expressivo no acesso à escola básica. No entanto, os índices de repetência e evasão apontam problemas que evidenciam grande insatisfação com o trabalho realizado pela escola. Isso redimensionaria o foco para a questão da qualidade. Na avaliação do MEC:

“Indicadores fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento e Avaliação Educacional (Sediae), do Ministério da Educação e do Desporto, reafirmam a necessidade de revisão do projeto educacional do País, de modo a concentrar a atenção na qualidade do ensino e da aprendizagem”.(Brasil, PCNs, V1. 1997 p. 19).

No intuito de baixar as taxas de evasão e repetência e aumentar a qualidade do ensino o MEC propõe ações que reestruturam os conteúdos curriculares, a avaliação do desempenho do sistema educacional, valorização do magistério e aumento da eficiência do sistema através da democratização/descentralização da gestão dos sistemas e escolas. Assim, a resposta à má qualidade educacional seria dada através de medidas que incluiriam:

- *Introdução de modernos recursos tecnológicos em sala de aula
- *Programas de capacitação de professores
- *Estratégia de avaliação das escolas
- *Um currículo comum a todas as escolas do país.

A preocupação com a qualidade educacional acha-se expressa, como a prioridade fundamental do atual governo, já no seu documento de campanha de 1994:

“Incentivar a universalização do acesso ao 1º grau e melhorar a qualidade de atendimento escolar, de modo a garantir que as crianças tenham efetivamente a oportunidade de, pelo menos, completar as oito séries do ensino obrigatório”.
(Brasil, 1994, p. 111).

É dentro desse clima de reestruturação educacional, onde a questão da qualidade emerge como tema central, que se insere a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental. Segundo Luiz Antonio Cunha, tal proposta também já estava contemplada na Proposta de Governo do candidato Fernando Henrique, em 1994. Para esse autor ela já previa “a manutenção centralizada do controle do ensino, implicando um currículo nacional e um sistema de aferição da aprendizagem”.(CUNHA, 1995 p.53-54)

O processo que originou a versão preliminar dos PCNs iniciou-se no final do ano de 1994, antes da posse do atual Presidente da República. A equipe que iria trabalhar na Secretaria de Educação Fundamental do MEC convocou cerca de 60 estudiosos da educação brasileira e mais representantes da Argentina, Colômbia, Chile e Espanha, países que tinham recentemente promovido reformas curriculares, para discutir a idéia de instituir um currículo nacional no Brasil.

Segundo Moreira (1996), três razões foram invocadas para justificar tal propósito. Em primeiro lugar, a iniciativa pretendeu cumprir o artigo 210 da Constituição de 1988, que determina a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, a fim de assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Em segundo lugar, buscou-se promover o aumento da qualidade do ensino fundamental, cuja necessidade foi enfatizada no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). Em terceiro lugar, pretendeu-se articular os diferentes esforços de reformulação curricular que vinham sendo desenvolvidos nos diferentes estados e municípios.

Durante o ano de 1995, uma equipe constituída por professores de escolas, e não de Universidades, responsabilizou-se pela elaboração dos PCNs. É importante assinalar que os professores participantes dessa equipe foram fundamentalmente professores ligados à Escola da Vila, escola da elite paulistana. Registra-se ainda que a experiência de fato inspiradora dos nossos Parâmetros foi a espanhola, sendo o professor César Coll, catedrático em Psicologia Educacional da Universidade de Barcelona, o consultor do trabalho desenvolvido em nosso país.(MOREIRA, 1996).

Antes que o documento final viesse a público, essa versão preliminar, que daria início ao debate sobre o conteúdo dos Parâmetros Curriculares, foi objeto de análise de Luiz Antonio Cunha. Em artigo resultante dessa análise elaborada a pedido da Secretaria de Ensino Fundamental do MEC, o autor comenta:

“Assim, em vez de convocação da universidade, com seus docentes e pesquisadores, os PCN foram elaborados pelos professores de uma pequena escola privada de São Paulo, cujas credenciais ainda estão por ser apresentadas. A essa escolha não justificada juntou-se outra, a da contratação de um consultor espanhol, César Coll, em cujo país, aliás, a pressa verificada no Brasil não ocorreu. Em conseqüência, cabe a pergunta: será que a pressa dos novos dirigentes do MEC levou-os a descartar a Universidade brasileira, com seus pesquisadores tão lentos e questionadores, em proveito da rapidez e eficiência da Universidade de Barcelona?” (CUNHA, 1996, p. 61)

No final de 1995, os mesmos especialistas que participaram do encontro em São Paulo foram chamados a Brasília para receberem a primeira versão dos PCNs. No início de 1996, cerca de 400 professores das diferentes áreas do conhecimento e especialistas em educação receberam a versão para exame e parecer. Discussões com professores de diferentes estados do país, que ocorreram a partir do primeiro semestre de 1996, visaram oferecer subsídio para a reformulação e melhoria dos parâmetros.

Excetuando os professores da escola da Vila, em São Paulo, o grande fato a se notar nesse processo de formulação dos PCNs é a ausência dos professores e professoras do ensino fundamental. O restante dos professores desse nível de ensino foi praticamente esquecido da participação de sua confecção. Era de se esperar que o MEC, ao instituir um documento direcionado ao ensino fundamental, procurasse levantar as vozes da maioria daqueles envolvidos

diretamente com este ramo de ensino. No entanto, o MEC preferiu privilegiar um número reduzido de professores especialistas e consultores/as.

Ausentes também estiveram as vozes de muitos outros grupos sociais que teriam um interesse na questão do currículo: os sindicatos de trabalhadores, os movimentos sociais dos diversos grupos dominados, as associações científicas, etc... Segundo o parecer da Faculdade de Educação da UFRGS:

“É tão grande o grau de certeza e autoridade do grupo que elaborou os PCN que o espectro de ações do “processo de discussão nacional” se limita a apenas duas – “enriquecer” e “ampliar”. (PARECER UFRGS, 1996)

Segundo o mesmo parecer, o qualificativo de nacional e comum ficou prejudicado pelo processo de elaboração que não contemplou, de fato, uma produção nacional, sendo resultado de um processo baseado na opinião de um grupo restrito e limitado, embora bastante representativo, de especialistas.

No entender do Ministério da Educação a proposta inicial dos PCNs passou por uma ampla discussão nacional. Uma discussão da qual participaram docentes de universidades públicas e particulares, técnicos de secretarias estaduais e municipais de educação, de instituições representativas de diferentes áreas de conhecimento, especialistas e educadores. Segundo o MEC o processo de elaboração dos PCNs teve início a partir do estudo de propostas curriculares de Estados e Municípios brasileiros, da análise realizada pela Fundação Carlos Chagas sobre os currículos oficiais e do contato com informações relativas a experiências de outros países. (PCNs, Vol 1, 1997)

No entanto o Parecer da ANPED, também sobre a Versão Preliminar do PCNs, mostra uma visão diferente da oferecida pelo MEC com relação ao que teria sido o processo de formulação do documento. Enquanto o Ministério afirma ter havido participação de especialistas, técnicos e professores, por meio de pareceres inclusive, a Associação reclama da impossibilidade de dar um parecer mais elaborado, em virtude do limitado prazo de que dispôs para uma consulta a seus membros (ANPED, 1996, p.85) Alude ao fato de que a elaboração dos PCNs não se apoiou na experiência já acumulada no Brasil em estudos e reformas curriculares. A ANPED demonstrou essa preocupação, principalmente, porque considera que existe muita polêmica, entre os educadores, quanto à necessidade da definição de uma base comum nacional ou currículo mínimo para a educação brasileira:

“O conhecimento da história das reformas educacionais brasileiras, que pouco conseguiram influir na enorme seletividade que caracteriza nossa escola básica, confere fundamento à preocupação comum, detectada junto a vários associados, de que o processo adotado para a elaboração dos PCN, até o presente momento, não garantiu a participação ampla e o ancoramento na experiência já existente no país em relação ao currículo das primeiras séries, como seria desejável” (ANPED, 1996, p. 86).

Algumas outras vozes se somam à Luiz Antonio Cunha e a ANPED na crítica ao processo de elaboração dos PCNs. José Pires AZANHA (s/d, p 4), em artigo intitulado Parâmetros Curriculares Nacionais e autonomia da escola, referindo-se à pesquisa desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas, assevera que o relatório em que se basearam as críticas dos PCNs às propostas estaduais ou municipais de reformas curriculares é bastante genérico e não descreve adequadamente o impacto dessas orientações nas redes de ensino em que foram implementadas.

Observando as posições acima referidas, de Luiz Antonio Cunha, UFRGS, ANPED e José Mário Azanha, e concordando com o fato de que os aspectos por elas mencionadas realmente estavam presentes no documento preliminar e permaneceram em sua versão final, cabe perguntar a que mesmo vieram os PCNs. Se, por um lado, os parâmetros exigem o esclarecimento de alguns conceitos presentes no documento, essenciais quando se pensa numa educação para a cidadania democrática, por outro, indicam um método que produziria os resultados almejados para o ensino fundamental. Percebe-se que a validade de um documento como os PCNs pode estar justamente na primeira dessas duas características. A presença de conceitos como educação democrática, democracia, cidadania, por exemplo, passível de debate quanto ao seu significado, pode fazer com que os Parâmetros sirvam como uma referência, entre outras, para a construção de um currículo para uma escola democrática. Já a idéia de um método de ensino pode indicar a tentativa de imposição de certos pontos de vista aos participantes do processo educacional, o que não estaria de acordo com a idéia de se construir escolas democráticas.

Assim, após várias revisões pelas equipes de áreas e transversais, o documento oficial chega às escolas em setembro de 1997. Percebe-se no documento o cuidado em apresentar um material de boa qualidade gráfica, esteticamente bem apresentado, dividido didaticamente por temas e subtemas, além de incorporar gráficos e fotos, importantes para uma melhor compreensão do seu conteúdo.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental compõem-se de dez volumes organizados da seguinte forma:

-Um documento introdução, que justifica e fundamenta as opções feitas para a elaboração dos documentos de área e temas transversais;

-Seis documentos referentes às áreas de conhecimento: Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, História, Geografia, Artes e Educação Física:

-Três volumes com seis documentos referentes aos temas Transversais: o primeiro volume traz o documento de apresentação destes temas, que explica e justifica a proposta de integrar questões sociais como temas transversais e o documento ética; no segundo, encontram-se os documentos de Pluralidade Cultural e Orientação Sexual, e no terceiro, os de Meio Ambiente e Saúde.

Houve, segundo Carlos Roberto Jamil Cury, presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, da qual a professora Iara Prado, secretária de ensino fundamental, também é membro *ex officio*, a intenção de se elaborar um documento relativo a Economia e Trabalho, mas este não chegou a se consubstanciar³.

O objetivo dos PCNs, segundo o documento introdutório, é o de auxiliar o professor na execução de seu trabalho, compartilhando seu esforço diário de fazer com que as crianças dominem os conhecimentos de que necessitam para crescerem como cidadãos plenamente reconhecidos e conscientes de seu papel na sociedade. (PCNs, V1)

Para garantir o acesso a este material e seu melhor aproveitamento, o MEC colocou a disposição de cada educador seu próprio exemplar, para que ele pudesse lê-lo, consulta-lo, grifá-

³ De acordo com a Professora Iara Prado, vários especialistas foram contatados para elaborar o referido documento. As razões da recusa foram atribuídas à dificuldade de traduzir a linguagem científica em linguagem pedagógica.

lo, fazer suas próprias anotações e utilizá-lo como subsídio da formulação do projeto educativo de sua escola.

Importante ressaltar, sobre a proposta de Parâmetros Curriculares Nacionais, que tal iniciativa não se esgotou somente com o material impresso e distribuído aos professores a partir de 1997. Com o propósito de intensificar a implantação desses Parâmetros e Referenciais Curriculares Nacionais nos Estados e Municípios, o Ministério da Educação, por intermédio da SEF, também disponibilizou aos sistemas de ensino, impresso e em disquete, o material do programa “Parâmetros em Ação”.

Esse programa visa a operacionalização dos PCNs. Propõe atividades a serem realizadas em um contexto de formação continuada de profissionais de educação, vindo contribuir para o debate e para a reflexão sobre o papel da escola e do professor, criar espaços de aprendizagem coletiva, identificar as idéias nucleares presentes nos Parâmetros, potencializar o uso de materiais produzidos pelo Ministério da Educação e incentivar o uso da TV escola como suporte para ações de formação de professores.

Dessa forma, os Parâmetros Curriculares Nacionais, tomados como referenciais para a renovação e reelaboração da proposta curricular, reforçam a importância de que cada escola formule seu projeto educacional, compartilhado por toda a equipe, para que a melhoria da qualidade da educação resulte da co-responsabilidade entre os educadores.(PCNs, V1)

Para isso, é preciso oferecer à criança brasileira pleno acesso aos recursos culturais relevantes para a conquista de sua cidadania. Tais recursos incluem tanto os domínios do saber

tradicionalmente presentes no trabalho escolar quanto as preocupações contemporâneas com o meio ambiente, com a saúde, com a sexualidade e com as questões éticas relativas à igualdade de direitos, à dignidade do ser humano e à solidariedade.

Nesse sentido, segundo o documento introdutório, o propósito do MEC, ao consolidar os Parâmetros, é apontar metas de qualidade que ajudem o aluno a enfrentar o mundo atual como cidadão participativo, reflexivo e autônomo, conhecedor de seus direitos e deveres. (PCNs, V1)

Nessa perspectiva de contribuir para uma educação voltada para as exigências do mundo atual, podemos perceber nos PCNs cinco grandes temas sobre os quais gravitam a problemática curricular: a questão da qualidade, educar para a cidadania, o multiculturalismo, o construtivismo e a avaliação.

No documento introdutório, enfatiza-se que os PCNs constituem instrumento promotor da qualidade do ensino, já que se pretende que orientem e aperfeiçoem o trabalho pedagógico nas escolas. Os PCNs são colocados, claramente, como um meio para a obtenção de uma oferta educacional de qualidade. Assim:

“Os Parâmetros Curriculares Nacionais constituem um referencial de qualidade para a educação no Ensino Fundamental em todo o País. Sua função é orientar e garantir a coerência dos investimentos no sistema educacional, socializando discussões, pesquisas e recomendações, subsidiando a participação de técnicos e professores brasileiros, principalmente daqueles que se encontram mais isolados, com menor contato com produção pedagógica atual”. (PNCs. V1, 1997 p. 13)

Para os elaboradores do documento, é papel do Estado democrático investir na escola, para que ela prepare e instrumentalize crianças e jovens para o processo democrático, forçando o acesso à educação de qualidade para todos e às possibilidades de participação social. Nesse sentido faz-se necessário uma proposta educacional que tenha em vista a qualidade da formação a ser oferecida a todos os estudantes.

Este ensino de qualidade que a sociedade estaria demandando atualmente seria expresso como a possibilidade de o sistema educacional vir a propor uma prática educativa adequada às necessidades sociais, políticas, econômicas e culturais da realidade brasileira, que considerasse os interesses e as motivações dos alunos e garantisse as aprendizagens essenciais para a formação de cidadãos autônomos, críticos e participativos, capazes de atuar com competência, dignidade e responsabilidade na sociedade em que vivem. (PCNs, V1, 1997)

A preocupação com a qualidade educacional evidencia-se, também, pela quantidade de vezes que o termo “qualidade” aparece no documento. Só no subtítulo “Considerações Preliminares”, de apenas duas páginas, a palavra aparece sete vezes, o que evidencia sua importância no contexto do documento. Citando o documento:

“Os parâmetros Curriculares Nacionais constituem um referencial de qualidade para a educação no Ensino fundamental em todo o País. (...) Entretanto, se estes Parâmetros Curriculares Nacionais podem funcionar como elemento catalizador de ações na busca de uma melhoria da qualidade da educação brasileira, de modo algum pretendem resolver todos os problemas que afetam a qualidade do ensino e da aprendizagem no País. A busca da qualidade impõe a necessidade de investimento em diferentes frentes , como a formação inicial e continuada de professores, um apolítica de salários dignos, um plano de carreira, a qualidade do livro...” (...). (PCNs, V1, 1997, p.13) (grifos adicionados)

Um pouco mais à frente o documento afirma que o Ministério da Educação e do Desporto coordenou a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), concebido:

“Como um conjunto de diretrizes políticas em contínuo processo de negociação, voltado para a recuperação da escola fundamental, a partir do compromisso com equidade e com o incremento da qualidade...(...) O plano Decenal afirma a necessidade e a obrigação de o Estado elaborar parâmetros (...) de forma a adequá-lo aos ideais democráticos e à busca da melhoria da qualidade do ensino nas escolas brasileiras”. (PCNs, V1, 1997, p.15) (grifos adicionados)

No entanto, apesar do termo qualidade repetir-se à profusão no decorrer do texto, ele nunca é definido. A “qualidade de ensino”, no texto introdutório, é apresentada como sendo “expressa”, tendo “padrões” e “indicadores”, como sendo “buscada” através de “instrumentos”, como devendo ser “elevada”, “melhorada”, como sofrendo “incrementos”, mas sem jamais ser definida. Entretanto, pelas referências feitas às estatísticas sobre evasão e repetência, parece que a “qualidade”, neste caso, estaria vinculada à eliminação desses problemas. Ou seja, uma escola de “qualidade” seria aquela que tivesse baixas taxas de evasão e repetência e, a crer no documento, o estabelecimento de parâmetros curriculares nacionais seria um elemento central para garantir essa desejável situação. (PCNs V1, 1997, p. 20/21)

Ao defender, como meta prioritária, a elevação dos padrões da qualidade no ensino no país, o documento silencia sobre a qualidade que se deseja, tomada como consensual, como já definida, como a mesma, independentemente da escola e dos estudantes a que é aplicada.

Com efeito, não existe um critério absoluto que possa ser seguido ao se atribuir “qualidade” a alguma coisa, a não ser que a consideremos como característica compartilhada por

todos os produtos e processos (Enguita, 1994). Segundo Moreira (1996), no cenário educacional, a palavra tem tido, ao longo dos tempos, diferentes significados, podendo ser identificada com a dotação em recursos humanos e materiais dos sistemas escolares, com a eficácia do processo e, mais recentemente, com os resultados obtidos pelos estudantes. Cada nova versão da qualidade, todavia, não elimina de uma vez todas as anteriores: a nova versão, ainda que afaste as antigas para o lado, passa a conviver com elas. Torna-se possível, assim, que grupos com interesses distintos utilizem a mesma palavra de ordem com propósitos e significados diversos. Explicitamente Moreira lembra a dubiedade do conceito:

“O vocábulo pode ser associado, em determinados momentos, à preocupação com “o melhor para todos” como, em outros, à ênfase no “melhor para uns poucos privilegiados”. Ou seja, tanto pode ser usado no âmbito de políticas educacionais igualitárias como de políticas excludentes”.(MOREIRA, 1996, p. 9)

Durante os anos 80 a qualidade educacional foi pensada como um atributo indispensável ao ensino e aos currículos visando a formação do cidadão crítico, consciente e participante. Esta qualidade seria resultante de condições políticas e econômicas específicas, determinantes da melhoria das condições de vida da população e de melhoria das condições de ensino e aprendizagem dos alunos.

Segundo essa postura, qualidade implica o esforço de capacitar o estudante tanto a lidar como mundo dos instrumentos, costumes e linguagem (mundo concreto), como a transcender seu ambiente e atingir esferas mais elevadas de atividade intelectual e prática, adquirindo, assim, a

competência necessária para lutar por mudanças significativas tanto em termos individuais como coletivos.

Essa discussão ganha novo fôlego a partir dos anos 90 com a mudança da cena político-pedagógica através da entrada das novas tecnologias e a redefinição do cenário econômico internacional colocando para o Brasil novas opções e novos desafios. A centralidade da educação para o desenvolvimento (PAIVA, 1994) passa a ser defendida, respaldada agora por estudos que apontam a baixa produtividade do sistema educacional brasileiro, medido, por sistemas de avaliação, mais uma vez em termos de sua eficiência e eficácia e demonstrado por índices considerados insuficientes no quadro mundial e da América Latina.

Essa interpretação fez com que as designações de qualidade fossem se alastrando na área educacional, mediante a divulgação do Programa de “Escola de Qualidade Total”, que busca aplicar os princípios empresariais de controle de qualidade no campo pedagógico. Conforme Machado (1994), os paradigmas empresariais do Controle da Qualidade Total sustentam a Escola da Qualidade Total, uma vez que, segundo seus ideólogos, esse modelo pode ser transportado para qualquer tipo de organização humana pois:

“as normas de regulamentação, os métodos e técnicas recomendados, bem como os argumentos laudatórios para justificar sua importância compõem uma cultura administrativa que nada mais é que uma verdadeira cultura do controle”.(MACHADO, 1994, p.47)

Nessa linha de entendimento, pode-se afirmar que o discurso da qualidade encontra-se, hoje, “aprisionado dentro de um campo de significação determinado” – o campo ideológico – e esse discurso passa a fazer parte de uma “intensa utopização da lógica de mercado” (ASSMANN, 1994, p.2). Assim, o campo ideológico da Qualidade/Qualidade Total inscreve-se na concepção da economia de mercado do tipo neoliberal, que pretende submeter especialmente a educação, a saúde, o emprego e até a satisfação das necessidades elementares do homem a critérios mercadológicos.

Para alguns autores (SILVA, 1997; MOREIRA, 1996) é nessa direção que caminha o conceito de qualidade contido nos PCNs. Embora nunca definido ele, implicitamente, ganha contornos de qualidade baseado no produto, daí sua ênfase na “medição”, nos “padrões”, nos “indicadores”. Segundo os mesmos autores, o texto se refugia em tal noção de qualidade precisamente porque é o único que poderia levar à duvidosa correlação entre o estabelecimento de parâmetros curriculares nacionais e qualidade de ensino.

O texto introdutório dos PCNs parece articular essas críticas de uma concepção de qualidade meramente técnica com o novo momento de reestruturação das novas forças de produção capitalistas. Se a qualidade educacional buscada nos anos 80 afirmava a qualificação como uma competência necessária para lutar por mudanças significativas, tanto em termos individuais como sociais, conceito que estava ligado a uma conotação mais política, o documento afirma:

“Um ensino de qualidade, que busca formar cidadãos capazes de interferir criticamente na realidade para transformá-la, deve também contemplar o desenvolvimento de capacidades

que possibilitem adaptações às complexas condições e alternativas de trabalho que temos hoje e a lidar com a rapidez na produção e na circulação de novos conhecimentos e informações, que têm sido avassaladoras e crescentes”.(PCNs, V1, 1997, p. 47)

A imagem produzida é de um mundo em mudança vertiginosa, com conhecimentos sendo produzidos e divulgados com rapidez nunca vista, onde não há tempo a perder para quem deseja participar desse mercado de trabalho. Segundo Freitas (1995), essa ideologia procura gerar a idéia de que não há tempo a perder com discussões políticas e ideológicas; há muito a fazer, o tempo é pouco, a sociedade esta mudando, o mercado é mutante ao extremo, é preciso agir de forma pragmática e rápida. Portanto, para transformar a sociedade numa boa sociedade de mercado é preciso adaptar-se às novas formas de produção.

Quando, nos PCNs, afirma-se que não se deve formar o indivíduo apenas no tocante às “habilidades imediatamente demandadas pelo mercado de trabalho”, não parece estar sendo formulada qualquer crítica à idéia da educação regida pelo mercado. Para Duarte (2000) o que está aí sendo defendido é que o mercado seja respeitado em seu caráter dinâmico, o que exige um processo de adaptação constante e, portanto, também dinâmico, da parte dos indivíduos.

Aqui percebemos a tensão que perpassa todo o documento: a tentativa de se mostrar crítico usando termos como “transformar a realidade”, “alteração nas forças sociais”, “sociedade mais justa” e, ao mesmo tempo, a tentativa de preparar o indivíduo para a constante adaptação às demandas do processo de reprodução do capital. A qualidade em educação estaria ligada às novas competências exigidas por uma sociedade baseada no livre mercado, caracterizada por um novo

tipo de relação entre conhecimento e trabalho. Uma citação longa, mas eloqüente, permite uma elucidação melhor dessa questão:

“Desde os primeiros computadores, na metade deste século, novas relações entre conhecimento e trabalho começaram a ser delineadas. Um de seus efeitos é a exigência de um reequacionamento do papel da educação no mundo contemporâneo, que coloca para a escola um horizonte mais amplo e diversificado do que aquela que, até poucas décadas atrás, orientava a concepção e construção dos projetos educacionais. Não basta visar à capacitação dos estudantes para futuras habilitações em termos das especializações tradicionais, mas antes trata-se de ter em vista a formação dos estudantes em termos de sua capacitação para aquisição e o desenvolvimento de novas competências, em função de novos saberes que se produzem e demandam um novo tipo de profissional, preparado para poder lidar com novas tecnologias e linguagens, capaz de responder a novos ritmos e processos”.(PCNs, V1, 1997, p.34/35)

Esta passagem estabelece, com clareza, as relações entre a qualidade educacional postulada nos PCNs e a nova forma de produção do capitalismo atual. Percebe-se a necessidade de formar um indivíduo capaz de constantemente readaptar-se ao mercado de trabalho em constante mutação. Tudo isso articulado à concepção de que estaríamos vivendo numa sociedade onde o insucesso ou sucesso de indivíduos, empresas e instituições, depende basicamente da maior ou menor capacidade de buscar conhecimentos e informações com rapidez e saber utilizá-los com criatividade, adaptando-se a novos ritmos e processos, dominando a novas tecnologias e linguagens, em suma, adaptando-se a um novo tipo de sociedade que estaria surgindo, caracterizada por um novo tipo de relação entre conhecimento e trabalho.

Assim, apesar da linguagem politizante e transformadora presente nos PCNs, o conceito de qualidade educacional não parece estar ligado a uma concepção crítica de qualidade e de

educação. Essa, segundo Silva (1996), aponta para outras soluções que não a postulada pelos PCNs. Qualidade educacional estaria ligada à valorização financeira e social do magistério; a uma distribuição prioritária de recursos para a educação dos grupos excluídos e marginalizados; para a adoção de políticas econômicas e sociais que ataquem na raiz as causas dos desempenhos inferiores desses grupos. Qualidade apontaria, também, para a elaboração e desenvolvimento local dos currículos que contemplem prioritariamente as perspectivas e interesses desses grupos. No entanto, temos nos PCNs apenas algumas referências esparsas sobre esses pontos, sem a ênfase merecida àquilo que se pretende afirmar como importante.(PCNs, V1, 1997 p.13) O documento parece apostar mais numa qualidade técnica que dependa da manipulação tecnocrática de umas quantas variáveis, entre as quais um currículo nacional.

A qualidade não pode estar desligada de suas vinculações com relações de poder, interesse e dominação. Ela é necessariamente relacional em seu vínculo com a distribuição e partilha dos recursos e da riqueza. No entanto, não parece ser essa a direção seguida pelos PCNs. Em tom psicologizante, ele passa ao largo da reflexão sobre o currículo acumulada nas últimas décadas. Como se a qualidade educacional dependesse apenas de alguns ajustes técnicos.

No que diz respeito à educação para a cidadania, os PCNs elegeram “a cidadania como eixo vertebrador da educação escolar” e admitem que isso implica tratar de valores (PCN, V8, p 25). Afirmam que:

“A escola não muda a sociedade, mas pode, partilhando esse projeto com segmentos sociais que assumem os princípios democráticos, articulando-se a eles, constituir-se não apenas como espaço de reprodução mas também como espaço de transformação.

(...) A concretização desse projeto passa pela compreensão de que as práticas pedagógicas são sociais e políticas e de que

não se trata de educar para a democracia – para o futuro. Na ação mesma de educar, educadores e educandos estabelecem uma determinada relação com o trabalho que fazem (ensinar e aprender) e a natureza dessa relação pode conter (em maior ou menos medida) os princípios democráticos”.(PCN, V8 p. 25/26)

Essa passagem é muito importante quando se avalia os PCNs enquanto possível orientação para a formulação de currículo de uma escola democrática. Ao propor formar cidadãos que procurem pautar suas ações em princípios democráticos; eleger como princípios para a educação escolar a dignidade da pessoa humana, a igualdade de direitos, a participação, a co-responsabilidade pela vida social e quando não se limitam os objetivos do ensino fundamental à aquisição de um conjunto de informações “que permitam ao indivíduo, enquanto governado, ter conhecimento de seus direitos e deveres, para a eles conformar-se com escrupulo e inteligência”, mas “fornecer-lhe, além dessa informação, uma educação que corresponda à sua posição de governante potencial”.(CANIVEZ, 1991, p. 31), está-se constituindo uma escola democrática. Essa proposição de uma “educação na democracia” pode ser um estímulo para que as escolas reflitam sobre o seu próprio trabalho tendo uma educação desse tipo como objetivo.

A citação acima indica a possibilidade dos PCNs representarem a tentativa de, via educação, implementar um projeto social (ou educativo). Construir a democracia pode ser um projeto para o qual as instituições de ensino contribuam, e isso é muito saudável como resultado de um processo democrático de decisão. A idéia é que a escola seja o fundamento de um projeto educacional articulado a outras iniciativas de participação popular e a atividades parlamentares para a efetivação de uma democracia participativa. Segundo os PCNs:

“Na sociedade democrática, ao contrário do que ocorre nos regimes autoritários, o processo educacional não pode ser instrumento para a imposição, por parte do governo, de um projeto de sociedade e de nação. Tal projeto deve resultar do próprio processo democrático, nas suas dimensões mais amplas, envolvendo a contraposição de diferentes interesses e a negociação política necessária para encontrar soluções para os conflitos sociais”.(PCN, V1, p 33)

Com certeza, numa sociedade democrática, é assim que projetos sociais deveriam ser elaborados. No entanto, segundo o parecer da ANPED, não teria sido exatamente assim o processo que originou os PCNs.

“a ANPED lamenta que a primeira etapa de elaboração dos PCN tenha passado ao largo de parte importante do acervo de conhecimento e experiência acumuladas no país sobre o currículo, o saber e a cultura escolar. Embora muitos reconheçam que sempre é necessária a utilização de um grupo formulador na elaboração de um documento complexo e amplo como são os PCN, há a constatação unânime de que, durante o primeiro ano de sua elaboração, não foi garantida uma interlocução mínima com especialistas e grupos significativos da área”.(ANPED, 1996. p.90)

Resulta, assim, contraditório que o documento aponte para um processo democrático sem, no entanto, ser ele mesmo resultado de um processo democrático. Em um regime democrático, um documento com esse teor não deveria ser imposto, mas poderia e deveria ser proposto. E por ser uma proposta, necessariamente manifestará certas concepções e interesses absolutamente normais em se tratando de um jogo democrático. Uma proposta é apenas mais uma contribuição para o fortalecimento da democracia.

No entanto, esse “jogo democrático” não se fez presente na formulação inicial dos PCNs. O caráter de proposta, que caracterizaria uma iniciativa dessas, não parece ter sido incorporado pelo grupo que formulou os PCNs. Tanto sua formulação como sua implementação parece caminhar mais na linha de uma “imposição democrática”, tais as dificuldades de alternativas a essa proposta.

Essa “imposição democrática” pode ser percebida ao se comparar os PCNs com outros instrumentos da legislação educacional, em nível federal, como o Decreto nº 3.276 e o Plano Nacional de Educação. Mesmo que os PCN reconheçam a autonomia da escola e dos professores, terceiro e quarto níveis de concretização do currículo – respectivamente – (PNC V1, 1996 p. 36), quando seu texto é confrontado com a Lei nº 10.172, que aprova o Plano Nacional de Educação e o Decreto nº 3.276, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, a possibilidade de escolha ou não dos PCNs se torna muito remota. Se o objetivo maior estabelecido pelos PCNs para o ensino fundamental é a formação para uma cidadania democrática, como levar adiante essa tarefa numa escola que não seja democrática, se por isso entendemos uma escola autônoma e capaz de oferecer oportunidade de experimentação de um modo de vida democrático?(APLLE, BEANE, 1997)

Ao examinarmos o Parecer 04/1998 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, sobre a fixação das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, podemos perceber de forma bastante esclarecedora a função dos PCNs e de uma base nacional comum. O documento afirma:

“Base Nacional Comum: refere-se ao conjunto de conteúdos mínimos das Áreas de Conhecimento articulados aos aspectos da Vida Cidadã de acordo com o art. 26 da lei nº 9394/96. Por ser a dimensão obrigatória dos currículos nacionais – certamente âmbito privilegiado da avaliação do rendimento escolar – a Base Nacional Comum deve preponderar substancialmente sobre a dimensão diversificada.

É certo que o art. 15 [da mesma LDB] indica um modo de se fazer a travessia, em vista da autonomia responsável dos estabelecimentos escolares. A autonomia, como objetivo de uma escola consolidada, saberá resumir em sua proposta pedagógica (art. 12) a integração da Base Nacional Comum e da Parte Diversificada, face às finalidades da Educação Fundamental”.(BRASIL. MEC.CNE, 1998 p.6)

A conselheira Regina Alcântara de Assis, em outro momento, argumenta que:

“(…) para elaborar suas propostas pedagógicas, as Escolas devem examinar, para posterior escolha, os Parâmetros Curriculares Nacionais e as Propostas Curriculares de seus Estados e Municípios, buscando definir com clareza a finalidade de seu trabalho, para a variedade de alunos presente em suas salas de aula. Tópicos regionais e locais muito enriquecerão suas propostas, incluídos na Parte Diversificada, mas integrando-se à Base Nacional Comum”. (BRASIL.MEC.CNE, 1998 p. 11)

A mesma conselheira, em entrevista ao Jornal do Brasil, é ainda mais enfática em definir o papel dos PCNs e esclarece o que seriam Diretrizes Curriculares Nacionais:

“As diretrizes definem uma política de Estado, que não depende das gestões de governo. Os parâmetros são uma decisão de política educacional da atual administração que pode persistir ou não. As diretrizes são obrigatórias, os parâmetros não. Mas esperemos que as redes públicas tenham maturidade para avaliar esses parâmetros e aperfeiçoá-los. As diretrizes saíram do Conselho Nacional de Educação, que é um órgão de Estado e não de governo”. (In: ASSIS, 1999)

Percebe-se, das citações acima, que os PCNs são uma proposta do MEC. E como propostas podem ou não ser consideradas. Poderão constar na elaboração dos projetos pedagógicos das escolas, da mesma forma que outros “parâmetros” construídos nas várias instâncias da Federação. Esse caráter de não obrigatoriedade é reforçado pelo Parecer da CEB 04/1998 em outro trecho, onde afirma que “embora os Parâmetros Curriculares propostos e encaminhados às escolas pelo MEC sejam Nacionais, não tem, no entanto, caráter obrigatório, respeitando o princípio federativo de colaboração nacional. De todo modo, cabe à União, através do próprio MEC, o estabelecimento de conteúdos mínimos para a chamada Base Nacional Comum”.(BRASIL. MEC. CNE, 1998 p.7)

O mesmo Conselho, no parecer nº 03/97, específico sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais, também aponta na direção da não obrigatoriedade dos PCNs reafirmando sua condição de proposta governamental:

“O documento enviado pelo Senhor Ministro da Educação e do Desporto ao CNE é fruto de importante programa de governo na busca de soluções para os problemas que afligem o ensino fundamental, base para qualquer política educacional de âmbito nacional e de longo prazo”.(BRASIL. MEC. CNE, p. 5)

Disso se depreende que os PCNs, a partir de seu próprio texto e dos pareceres do CNE, são uma proposta do MEC para a construção de uma base comum nacional, o que se daria pela articulação com outras propostas curriculares de escolas, estados e municípios. Seriam respeitadas as escolhas dos sistemas educacionais dos vários níveis da federação e a autonomia das escolas, conforme o art. 15 da lei nº 9394/96. Segundo Teixeira (2000) isso significa

respeitar, inclusive, o direito de que os PCNs não sejam utilizados pelas escolas na elaboração de seus projetos pedagógicos. A autonomia escolar garante, desde que a instituição se responsabilize por isso, a não aceitação de uma proposta ou outra que não lhe for conveniente ou adequada ao desenvolvimento de um processo educativo condizente com as necessidades da população que atende, observadas as normas comuns e as de seu sistema de ensino (Lei nº 9394/96, art.12)

O Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica, em seu parecer 03/97 afirma sobre os PCNs: “Esse tema não se confunde com a definição de diretrizes e de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, nos termos dos artigos 9º parágrafo 1º e 26 da LDB”.(BRASIL. MEC. CNE, 1997, p. 3) Se, segundo o CNE, os PCNs não se confundem com os conteúdos mínimos estabelecidos pela Constituição, nem com as diretrizes curriculares nacionais, pergunta-se: o que são eles? A Base Nacional Comum?

Diante disso, é importante fazer algumas considerações sobre os PCNs quando do seu envio à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), em 1997. No próprio ato do envio e na mensagem do Ministro percebe-se que para o MEC os “parâmetros” são as “diretrizes” do art. 9º da lei nº 4.024/61 com a redação dada pela lei 9.131/95.

A rigor, com a extinção do Conselho Federal de Educação em outubro de 1994 e com a instalação do CNE só em fevereiro de 1996, o MEC passou a arbitrar muitas das decisões antes cabíveis ao CFE durante a vacância do órgão normativo nacional. E, de certo modo, O MEC julgava que a tradução do art. 210 da CF/88 e do art. 9º, parágrafo primeiro, letra c da lei nº 4.024/61, com a redação dada pela lei 9.131/95, era o conjunto dos “parâmetros”. Importante

assinalar que, neste momento, ou seja, até dezembro de 1996, não havia ainda a lei de diretrizes e bases: lei nº 9.394/96. A situação geral era de relativa indefinição quanto aos novos rumos legais.

Entretanto, com a definição da nova LDB, com as críticas advindas da sociedade civil, acelerou-se na CEB/CNE uma discussão em torno dos “parâmetros” como política de governo versus “diretrizes” como algo mais permanente do que a provisoriedade dos governos. Acelerou-se a discussão em torno do que é política de governo e o que é política de Estado. Desses debates é que resultou o Parecer CNE/CEB nº 03/97 que distingue as Diretrizes dos parâmetros. As primeiras com amparo direto em lei do Congresso Nacional, os segundos com base em programas de governo.

A autonomia da escola, como consequência da democratização da educação, sofre um sério abalo quando se pergunta sobre a possibilidade de escolha ou não dos PCNs. Outros instrumentos da legislação educacional, em nível federal, entram em choque com a afirmação da autonomia da escola.

O Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999, da Presidência da República – que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica e da outras providências – prescreve que:

“Art. 5º O Conselho Nacional de Educação, mediante proposta do Ministro de Estado da Educação, definirá as diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores da educação básica (...)

& 2º As diretrizes curriculares nacionais definidas para a formação dos professores devem assegurar formação básica comum, distribuída ao longo do curso, tendo como referência

os parâmetros curriculares nacionais, sem prejuízo de adaptações às peculiaridades regionais, estabelecidas pelos sistemas de educação”. (BRASIL, 1999).

Um dia após, em retificação, o mesmo decreto modifica o parágrafo 2º do artigo acima referido:

“As diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores devem assegurar formação básica comum, distribuída ao longo do curso, atendidas as diretrizes curriculares nacionais definidas para a educação básica e tendo como referência os parâmetros curriculares nacionais, sem prejuízo de adaptações às peculiaridades regionais, estabelecidas pelo sistema de ensino” (BRASIL, 1999)

Para o decreto, as diretrizes curriculares nacionais para o curso de formação de professores devem assegurar uma formação básica comum. Essa formação deve atender às diretrizes curriculares nacionais definidas para a educação básica e ter como referência os parâmetros curriculares nacionais. Portanto, atender as diretrizes curriculares nacionais definidas para a educação básica passa pelo referencial dos parâmetros curriculares nacionais. Assim, todas as instituições de formação de professores terão que utilizar os Parâmetros como referência na instrução dos futuros profissionais do magistério. Os Parâmetros Curriculares, que são uma proposta de governo, passarão a ser referência para as diretrizes, que são obrigatórias? Qual será o sentido da autonomia? Tal autonomia que poderia ser inclusive a recusa aos PCNs como conteúdo para a formação de professores, vira, nesse caso, descumprimento da Lei? O que antes era apenas proposta agora é obrigatório?

Essa possibilidade ou não de escolha dos PCNs torna-se ainda mais remota quando se considera a Lei nº 10.172 que aprova o Plano Nacional de Educação. Entre as metas estabelecidas para o ensino fundamental figuram:

(...)4. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infraestrutura para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo:

a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente;

b) instalações sanitárias e para higiene;

c) espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar;

d) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;

e) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas;

f) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;

g) telefone e serviço de reprodução de textos;

h) informática e equipamento multimídia para o ensino;

(...)6. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas atendam os itens de 'a' a 'd' e, em dez anos, a totalidade dos itens.

7. Estabelecer, em todos os sistemas de ensino e com apoio da União e da comunidade escolar, programas para equipar todas as escolas, gradualmente, com os equipamentos nos itens de 'e' a 'h'.

8. Assegurar que, em três anos, todas as escolas tenham formulado seus projetos pedagógicos, com observância das Diretrizes Curriculares para o ensino fundamental e dos Parâmetros Curriculares Nacionais. (BRASIL, 2000). (grifos adicionados)

O texto não deixa dúvidas: “assegurar”. Isso significa que, cumprindo o dispositivo legal, todas as escolas terão que elaborar seus projetos pedagógicos de acordo com os PCNs. Se assim não o fizerem, estarão ferindo a lei. Novamente a pergunta: onde foi parar a autonomia que os PCNs, o parecer CEB 04/98, a LDB e toda a legislação educacional reconhecem como condição para que as escolas desenvolvam seus projetos pedagógicos voltados à população que atendem? Os PCNs serão, então, também um outro componente da base comum nacional? Sendo os PCNs

uma proposta de governo e sendo este rotativo, um outro governo poderia também fazer os seus PCNs. Pergunta-se: quais valerão?

Outro dispositivo legal reforça ainda mais essa presença dos PCNs como referência curricular. A lei nº 10.436/02 que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais- Libras afirma em seu art. 4º:

“O sistema educacional federal e os sistemas educacionais estaduais, municipais e do Distrito Federal devem garantir a inclusão nos cursos de formação de Educação Especial, de fonoaudiologia e de Magistério, em seus níveis médio e superior, do ensino da Língua Brasileira de Sinais-Libras, como parte integrante dos Parâmetros Curriculares Nacionais –PCNs, conforme legislação vigente.” (DOU. 25/04/02. Seção 1, p.23)

Para Teixeira (2000) os dispositivos contidos na Lei nº 10.172, no Decreto nº 3.276 e na Lei nº 10.436, transformam o papel dos PCNs, como uma orientação para a formulação dos currículos escolares ou proposta do MEC para a formação de uma base comum nacional, em “promessa não cumprida”. Porque, em escolas que, na prática, não gozam de autonomia, ainda que relativa, dificilmente se constrói um projeto educacional com a fisionomia democrática, e onde esse projeto não pode ser articulado dificilmente se empreende uma educação democrática.

Uma outra questão importante a ser analisada é a adjetivação dada aos Parâmetros: seu caráter nacional, em um país fortemente marcado pela diversidade. A expressão currículo nacional não comporta somente um significado. Ela vem sendo usada para indicar os padrões a

serem atingidos nacionalmente, as estruturas básicas das disciplinas, assim como o conjunto formado por metas, padrões, processo instrucional e avaliação.(MOREIRA, 1996).

A profusão de significados pode ser vista como decorrente tanto da diversidade de definições de currículo encontrada da literatura como dos diferentes posicionamentos dos especialistas. Torna-se necessário, portanto, esclarecer o que se está chamando de currículo nacional e ter em mente que o currículo só ganha vida nas salas de aula, quando experienciados pelos estudantes. Nessa direção, alguns autores consideram mesmo a idéia de currículo nacional uma contradição em termos, por não ser possível um currículo ser vivido e experienciado nacionalmente.(ZUMWALT, 1995).

Os PCNs, no tópico relativo à “diversidade”, parecem concordar com essa afirmação ao sustentar que:

“As adaptações curriculares previstas nos níveis de concretização apontam a necessidade de adequar objetivos, conteúdos e critérios de avaliação, de forma a atender a diversidade existente no País. Essas adaptações, porém, não dão conta da diversidade no plano dos indivíduos em uma sala de aula”.(PCNs, V1, 1997, p.96)

Assim, os Parâmetros Curriculares Nacionais se voltam para a questão do multiculturalismo. Percebem a importância desse aspecto para o mundo contemporâneo e, nessa direção, apontam caminhos para uma escola democrática.

No entanto, segundo alguns autores (MOREIRA 1996, SILVA 1996, KNIJNIK, 1996), a reflexão sobre o multiculturalismo presente nos PCNs é ainda muito tímida. Para esses autores a perspectiva aberta pelo documento se refere apenas ao respeito à diferença, questão fundamental, sem dúvida, mas sem a devida criticidade de sua construção.

O documento sobre a pluralidade cultural abre afirmando que pluralidade cultural quer dizer a afirmação da diversidade como traço fundamental na construção de uma identidade nacional que se põe e repõe permanentemente, e o fato de que a humanidade de todos se manifesta em formas concretas e diversas de ser humano. (PCNs, vol 10, 2000)

A preocupação básica que informa o documento é o respeito a essas múltiplas formas de manifestação do ser humano. Nesse sentido o documento:

“Oferece, também, elementos para a compreensão de que respeitar e valorizar as diferenças étnicas e culturais não significa aderir aos valores do outro, mas, sim, respeitá-los como expressão da diversidade, respeito que é, em si, devido a todo ser humano, por sua dignidade intrínseca, sem qualquer discriminação”. (PCNs, vol 10, 2000, p. 19/20)

Moreira (1996) percebe no documento introdutório uma oscilação entre um multiculturalismo conservador e um multiculturalismo liberal, ou nas palavras de Candau (1995), uma postura transcultural e uma postura assimilacionista.

A postura transcultural é visível na consagração de uma escola transmissora de conhecimentos científicos historicamente produzidos e aceitos, de conhecimentos que apresentam

caráter transcultural, de uma escola voltada para o desenvolvimento de competências necessárias a todos para viver e conviver na sociedade. Nesse aspecto, o documento avança. Em outros momentos, uma postura assimilacionista se evidencia quando, ainda que reconhecemos as diferenças culturais, o documento acaba por defender a integração e assimilação de todas as diferenças à cultura hegemônica.

Ainda que admitindo ser o Brasil marcado pela desigualdade social, pelas disparidades regionais, pela diversidade cultural e por grande dimensão territorial, o documento insiste na importância de cada estudante ter acesso aos conhecimentos socialmente elaborados, tanto aos que fazem parte da cultura brasileira e sejam vistos como relevantes, como aos que fazem parte do patrimônio universal da humanidade:

“Se existem diferenças sócio-culturais marcantes que determinam diferentes necessidades de aprendizagem, existe também aquilo que é comum, que um aluno de qualquer estado do Brasil, do interior ou do litoral, de uma grande cidade ou da zona rural, deve ter o direito de aprender e esse direito deve ser garantido pelo Estado”(PCNs, VI, 1997, p.35)

Sobre essa citação Moreira (1996) aponta algumas ambigüidades: há valores culturais que “nos são próprios”, há conteúdos essenciais que devem ser ensinados em todas as escolas, apesar do reconhecimento da diversidade culturais que marca o país. Pergunta-se: a que grupo tais valores são próprios? Trata-se de reforçar valores já existentes ou de promover a construção de valores comuns? Que critérios norteiam de fato a escolha do que deve ser preservado ou construído? Como determinar a essencialidade e a relevância de alguns conteúdos? De quem eles são? A quem sua inclusão no currículo deverá favorecer? Que se entende por desenvolvimento do

aluno? E que sociedade? Essas questões foram levantadas há mais de duas décadas pelos autores da sociologia do currículo e que, ao que parece, não tiveram a atenção devida nos PCNs.

Partindo do ponto de vista de que a cultura é necessariamente um campo de conflito, uma arena política, a diversidade não pode se constituir em um fim em si mesmo. Pelo contrário, ela precisa afirmar-se no bojo de uma política de crítica cultural e de compromisso com a justiça.(McLAREN, 1995). Por ser a diversidade sempre um produto da história, da cultura, do poder e da ideologia, é preciso questionar a construção da diferença e da identidade, tendo-se como pano de fundo a adesão a uma democracia radical. Parece ser esse, aliás, o pressuposto norteador de crítica levantada no parecer da ANPED sobre os PCNs:

“A questão do multiculturalismo, bastante presente hoje na análise sobre o saber e a cultura escolar, parece ter sido incorporado de forma superficial e ingênua no documento. O convívio entre hábitos, valores e crenças populares locais, ou de grupos sociais minoritários, e o conhecimento transmitido pela escola nem sempre ocorre sem conflitos. Não basta propor o respeito às diferenças; é preciso fazer os alunos refletirem sobre elas, é preciso que seu conhecimento seja construído a partir da análise crítica e informada sobre a natureza dessas diferenças”(ANPED, 1996, p. 90)

É essa análise crítica que parece não estar suficientemente trabalhada no texto. As afirmativas usadas para justificar a preocupação com o “comum” parecem constituir declarações de intenções genéricas que acabam por secundarizar os conflitos e as desigualdades presentes na nossa sociedade e que, conseqüentemente, apresentam uma zona de sombra não muito propícia para o desenvolvimento de um processo de escolarização comprometido com a justiça social.

Segundo Moreira:

“O que se acaba por priorizar, no documento, é a homogeneização cultural, o cultivo de conhecimentos e valores supostamente úteis e necessários a todos. Negligenciadas, nessa postura, estão a questão de ideologia e de poder que atravessam tais conhecimentos e valores”.(MOREIRA, 1996, p. 19).

O documento tem o mérito de trazer o tema da cultura para o centro do debate. No entanto, se a cultura está no centro, a construção de identidades sociais e individuais já não podem ser vistas como uma questão somente do respeito às diferenças. Precisamos de teorias que expressem as diferenças, mas precisamos também compreender como as relações nas quais as diferenças são construídas operam como parte de um conjunto mais amplo de práticas sociais, políticas e culturais. No centro das lutas pelo poder estão em jogo lutas simbólicas, lutas pela hegemonia de sentidos, lutas pela visibilidade de imagens, associadas a determinados grupos, causas, ações políticas.

Essa homogeneização cultural parece ser a justificativa para ligar o estabelecimento de um Currículo Nacional à preservação de uma unidade cultural nacional. No entanto essa ligação enfrenta problemas já que alguns autores (APLLE, 1996; GIROUX, 1995; McLAREN, 1996; SILVA, 1996; MOREIRA, 1996), afirmam que num mundo e num país tão cheio de divisões, quaisquer tentativas de uma identidade cultural nacional seriam, no mínimo, extremamente problemáticas e sujeitas a múltiplas interpretações. Em um mundo social dividido e hierarquizado em classe, gênero, raça, entre outros eixos, o estabelecimento de um Currículo Nacional que garantisse uma “identidade cultural nacional” teria, antes de mais nada, que perguntar em que consiste essa “identidade cultural nacional”, No entanto não há tal questionamento nos PCNs.

Embora o documento afirme que não se trata do estabelecimento de um Currículo Nacional, mas de parâmetros curriculares supostamente flexíveis e não obrigatórios, parece evidente que a explicação detalhada feita nos documentos parciais que o compõe, assim como as condições sob as quais foi feita sua implantação, apontam, na verdade, para o contrário disso. O detalhamento e desdobramento efetuado nos documentos que descrevem as diversas áreas de estudos não caracterizam simples parâmetros, entendidos como princípios gerais a serem seguidos por um currículo elaborado em nível local.

Tal detalhamento caracterizado por objetivos, conteúdos, avaliação e até mesmo metodologias deixam pouco campo de ação para a “liberdade” do professor. As atividades ali prescritas tornam a flexibilidade afirmada nos próprios documentos passível de se tornar letra morta.

A afirmação de parâmetros supostamente flexíveis cai por terra, também, quando se observa outros instrumentos da legislação educacional em nível federal. O decreto nº 3.276/99 que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para a educação básica e a Lei nº 10.172, que aprova o Plano Nacional de Educação não deixam dúvidas: a não observância dos PCNs torna-se ilegal.

É interessante observar, também, no texto introdutório, uma contradição entre a sua compulsoriedade e a não-compulsoriedade, uma vez que o documento insiste em proclamar que não é obrigatório, mas, por outro lado, se ele não se tornar obrigatório, ficam comprometidos os objetivos de sua elaboração, tais como formulados em outros locais do documento: o estabelecimento de uma uniformização no sistema educacional de ensino elementar, a formulação

de uma política de formação docente e, sobretudo, um sistema nacional de avaliação.
(MOREIRA, 1996)

A especificação minuciosa de conteúdos, objetivos, formas de avaliação e até mesmo metodologias entram em choque com a afirmação de que o documento seria apenas um plano geral a ser modificado de acordo com as necessidades regionais. Tal detalhamento de ações deixaria alguma possibilidade de liberdade para uma eventual modificação? Diante de tal situação, seria possível caracterizar os presentes parâmetros não apenas como um Currículo (nacional), mas até mesmo como um grande e nacional Plano de Ensino.(SILVA, 1996).

Segundo o parecer da Faculdade de Educação da UFRGS sobre os PCNs:

“É possível que a preocupação retórica em não caracterizar estas especificações como um Currículo Nacional se deva à previsível e esperada reação da comunidade educacional contra qualquer tipo de imposição autoritária uniformizadora, dada a ideologia e o compromisso democrático adotados por grande parte das educadoras e educadores brasileiros. A minúcia com que os diversos textos, seguindo a orientação geral traçada no texto introdutório, especificam seus respectivos “parâmetros” desmentem, entretanto, de forma inequívoca, as anunciadas intenções do papel supostamente mais limitado e restrito dos PCN”.(PARECER UFRGS, p.113)

Assim, a idéia de estabelecimento de um Currículo Nacional parece clara nos PCNs, embora o texto constitucional limita-se a determinar a elaboração de “conteúdos mínimos”. Esses conteúdos mínimos podem ser feitos em variados graus de especificações e detalhamento, nada

havendo no preceito constitucional que obrigue ao detalhamento operacionalizado nos presentes PCNs.

“A lei que rege a educação no país (Lei nº 9493/96), em nenhum momento, sugere a existência de parâmetros nacionais. O que se pode encontrar em alguns de seus artigos que falam de currículo para os diversos graus de ensino são as noções de base nacional comum e diretrizes –art 26,27 e 36 quanto à educação básica; art 38, quanto à educação de jovens e adultos; art 53, quanto ao ensino superior- e a base comum nacional, para a formação dos profissionais da educação, especialmente aqueles que vão atuar na administração, no planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica – art 64 (ALVES, 1998, p. 48)

De onde vem, então, a proposta dos PCNs? Segundo Cunha (1995, p.53-54), a proposta de Governo do candidato Fernando Henrique Cardoso, em 1994, já previa “a manutenção centralizada do controle da qualidade do ensino, implicando um currículo nacional e um sistema nacional de aferição de aprendizagem”. Isso não exclui o fato de que a formulação de parâmetros curriculares nacionais tenha tido outras “fontes de inspiração”, além da formulação de uma proposta ministerial para a base comum nacional do ensino fundamental, o que já teria motivado a presença dessa idéia na própria plataforma do candidato. (TEIXEIRA, 2000).

Vários autores apontam influências para a concepção dos PCNs. Aguiar (1996, p.507) faz referência aos documentos da CEPAL que orientam as políticas educacionais no sentido de “adequar os sistemas de ensino dos diversos países aos ditames das políticas de ajuste econômico inscritas no continente latino-americano”.

“As orientações desses organismos para a América Latina supõem a redefinição do Estado em função dos objetivos estratégicos de ampliação da cidadania [qual cidadania?] e da competitividade, devendo, nesta ótica, as políticas de educação se dirigirem à responsabilização na gestão educacional: à profissionalização e ao protagonismo dos educadores; ao compromisso financeiro da sociedade com a educação; à capacitação e aos esforços científico-tecnológicos e cooperação regional e internacional.

As teses esboçadas dão sustentação à reforma do sistema educacional como estratégia principal para formar cidadãos produtivos. Para isso algumas estratégias estão propostas. Entre outras, estão colocadas: a descentralização da gestão educacional, as reformas curriculares e a implantação de sistemas de avaliação”.(AGUIAR, 1996, p.507)

Oliveira e Sousa (1996), a partir da Versão Preliminar dos PCNs relaciona essa iniciativa:

“ao compromisso assumido pelo governo brasileiro quando de sua participação na primeira Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jontiem, na Tailândia, em 1990, convocada pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial. Desta conferência e da Declaração de Nova Delhi resultaram, segundo o documento, “posições consensuais de luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos tornando universal a educação fundamental”, o que é expresso no documento introdutório do PCNs (p. 3)

(...)Os PCN e o sistema Nacional de Avaliação aparecem dentro deste corolário como mecanismos de controle e viabilidade de um projeto de gestão de sistema de ensino que, ao contrário do que se propaga, não representa os anseios dos setores populares, mas muito mais a subordinação da política educacional brasileira às exigências externas (OLIVEIRA; SOUSA, 1996, p. 150-151)

Para compreender a relação entre um currículo nacional e um sistema de avaliação na política educacional do MEC é interessante observar alguns trechos da entrevista dada pela Professora Iara Prado, Secretária de Educação Fundamental do MEC, à revista Nova Escola em 1995:

(...)A existência de parâmetros curriculares facilita a avaliação do ensino, a formação de professores em âmbito nacional e a produção de livros didáticos. É uma política de curto, médio e longo prazo, que se desenvolverá pelos quatro anos de governo, permitindo atingir nosso principal objetivo que é a qualidade do ensino.

(...)Um dos grandes problemas que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), organismo do MEC, tem enfrentado é justamente a inexistência de um parâmetro curricular nacional.

(...)Quando o SAEB define o conteúdo com que vai trabalhar para avaliar o ensino, ele esbarra na questão de que alguns Estados não o adotam ou então não aplicam determinado conteúdo da forma que o SAEB quer analisar. Agora nós vamos dar um parâmetro para os Estados.(Apud GERALDI, 1996, p. 132-133).

A resolução do problema da avaliação estaria ligada ao estabelecimento de um parâmetro curricular nacional. Portanto, uma avaliação nacional seria imensamente dificultada sem um currículo unificado, nacional. Nesse sentido, entender o dispositivo constitucional como reza o espírito da lei, ou seja, como conteúdos mínimos, sob diretrizes gerais, seria inviabilizar tal avaliação nacional.

Assim, a idéia de um parâmetro curricular nacional está ligada a um sistema nacional de avaliação. No entanto, tal ligação não é privilégio da política educacional brasileira. Segundo Apple (1994), nos Estados Unidos um currículo nacional e um sistema nacional de avaliação têm sido vistos pelos neoliberais como capazes de contribuir tanto para a modernização no ensino e o melhor preparo de recursos humanos, como para a preservação dos valores de um passado romantizado. Como um Estado forte se faz necessário para que certos padrões morais sejam respeitados, justifica-se sua intervenção na definição de um currículo nacional e de um sistema unificado de avaliação.

Segundo o mesmo autor, a junção de um sistema nacional de avaliação com um currículo nacional faria parte de uma certa tendência internacional em termos de política educacional. Em um quadro político e social de avanço do neoliberalismo e neoconservadorismo, um currículo nacional tem seu principal papel em “prover a estrutura que permitirá o funcionamento do sistema nacional de avaliação”.(APLLE, 1995, p 74).

Para Goodson (1994), na Grã-Bretanha, o debate sobre o currículo nacional relaciona-se à crescente percepção de que a nação se encontra em crise econômica. Nesse contexto, o currículo nacional é apresentado como parte de um projeto de regeneração econômica e de reestruturação da identidade nacional. Dois outros propósitos subjacentes podem ser notados: a) a reconstituição de disciplinas tradicionais cujo peso deriva de interesse de classe; b) o controle dos estudantes e professores por parte do Estado.

Assim, a partir dos dados analisados em confronto com a análise de Apple e Goodson, podemos perceber uma ligação muito estreita entre o conceito de qualidade contido nos PCNs, a tentativa de instituição de um currículo nacional e um sistema nacional de avaliação com a lógica mercadológica. Para o especialista em currículo Antônio Flávio:

“O modelo de análise proposto por Goodson para o caso do currículo nacional britânico também contribui para iluminar algumas das intenções de nossas autoridades. A preocupação com a utilização da educação e do currículo para evitar os riscos de uma economia em crise estão presentes no discurso governamental, quando se acentua a importância da educação básica e de um ensino superior de qualidade para a construção de nações economicamente viáveis”.(MOREIRA, 1996, p.102-103).

Apple é mais explícito ao ligar currículo nacional, avaliação e mercado, quando afirma que o principal valor de um currículo nacional reside não no estímulo à padronização de metas e conteúdos importantes, mas sim no oferecimento de suporte ao financiamento de um sistema nacional de avaliação. O currículo nacional facilita que se esclareça aos “consumidores” quais as escolas que merecem ser consideradas como de qualidade para que, a partir daí, as forças do mercado livre passem a operar com força total. (APPLE, 1996).

Disso depreende-se que o núcleo central dos PCNs é a questão da avaliação. A preocupação basilar parece caminhar no sentido de dotar o sistema nacional de um parâmetro único que possa fornecer base comum para uma avaliação global do sistema. É nesse sentido que uma das prioridades estabelecidas pelo Ministério da Educação é a questão da avaliação como tradução do Art. 9º (LDB/96) e de outros constrangimentos normativos.

Para a realização de tal objetivo, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) implantou, em 1990, esforços na coleta e sistematização de dados e análise de informações sobre o ensino fundamental e médio: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb.

Segundo o MEC, o Saeb é um importante subsídio para a compreensão dos fatores associados ao processo de ensino e aprendizagem, em diversas séries e disciplinas. Com base nas informações coletadas por ele, o MEC e as secretarias estaduais e municipais de Educação definem ações voltadas para a correção das distorções e debilidades identificadas, dirigindo seu apoio técnico e financeiro para o crescimento das oportunidades educacionais e da qualidade do sistema educacional brasileiro, em seus diferentes níveis.

Importante iniciativa do MEC, no sentido de coletar e sistematizar dados sobre a educação básica, é o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Essa avaliação pretende coletar subsídios para a compreensão do processo de ensino e aprendizagem relativo ao Ensino Médio.

No Ensino Superior o correspondente avaliativo usado pelo MEC é o Exame Nacional de Cursos, mais conhecido como PROVÃO. Tal exame é uma avaliação realizada pelos formandos dos cursos de graduação da Educação Superior. O objetivo do Provão é traçar um diagnóstico dos cursos avaliados e servir de instrumento para a melhoria do ensino oferecido. Há também a avaliação das condições de oferta das instituições de ensino superior.

No entender de Barreto (2001), essas avaliações estariam intimamente relacionadas com um modelo de reformas educacionais destinadas a transferir a educação da esfera do direito social para a esfera do mercado.

Esse modelo, de cunho conservador, começa a consubstanciar-se nos Estados Unidos no início dos anos 80 e início dos anos 90 na Inglaterra. Ele foi fundamental para a promoção de quase-mercados no setor educacional, ou seja, por uma combinação específica de elementos de regulação do Estado e da introdução da lógica de mercado no domínio público, o que aumenta o controle governamental sobre as escolas, ao mesmo tempo em que cria mecanismos de incentivos à competitividade no sistema educacional. (AFONSO, 1998).

Segundo Barreto:

“Essas reformas, motivadas pelo argumento de que a qualidade insatisfatória da educação seria basicamente

responsável pela vulnerabilidade do país em face do nível educacional e de desenvolvimento de outros países industrializados, partem do pressuposto de que uma força de trabalho educada é crucial para enfrentar a competição econômica elevando a produtividade e aumentando a capacidade de adaptação às rápidas mudanças nos mercados internacionais”.(BARRETO, 2001, p. 57).

Segundo a mesma autora, a avaliação nesse modelo ganha importância nunca antes experimentada no cenário educacional, tornando-se componente imprescindível das reformas educativas. Ela permitiria não só a ampliação do controle do Estado sobre o currículo e as formas de regulação do sistema escolar, como também sobre os recursos aplicados na área. Nesse sentido, os imperativos da avaliação terminariam por pressionar a formulação de currículos nacionais em países que nunca os tiveram, ou levariam à sua reformulação e atualização nos que já os possuísem, visto que eles são a referência “natural” para o emprego da aferição padronizada do rendimento escolar. (BARRETO, 2001).

A avaliação também possibilitaria que fosse conferida uma autonomia vigiada às escolas, uma vez que assegura o controle de seus resultados, e ainda permitiria que se descentralizassem recursos, capazes inclusive de beneficiar escolas privadas que anteriormente não faziam jus a eles, aumentando a capacidade de decisão do Estado sobre sua alocação.

Assim, os PCNs parecem vir ao encontro da tendência de organizar a escola e o currículo em conformidade com as necessidades do mercado. Embora o texto se apresente como um instrumento de transformação social, é possível encontrar nele pontos que o aproximam da lógica da conformidade com as novas necessidades tecnológicas ou industriais demandadas pelo novo processo de produção capitalista.

Para Apple uma política curricular embasada numa racionalidade social apontaria para a elaboração e desenvolvimento local dos currículos que contemplariam prioritariamente as perspectivas e interesses sociais e culturais. No entanto, a base teórica que sustenta os PCNs, baseada na psicologia e na psicopedagogia, não parece caminhar nessa direção.

Esse viés psicológico que sustenta os PCNs secundariza as importantes e centrais contribuições da Sociologia da Educação, da Sociologia do currículo, da Filosofia da Educação, dos Estudos Culturais e de outras áreas de pesquisa e estudo que têm examinado analisado o currículo e a educação sob uma perspectiva mais ampla, ressaltando, sobretudo, sua implicação em relações de poder e construção de identidade sociais.

Para o documento introdutório, a aprendizagem estaria ligada quase que exclusivamente à aquisição de elementos individuais como capacidades e motivações de cada aluno. Para ele, atender às necessidades singulares de determinados alunos é estar atento à diversidade. Por isso:

“A atenção à diversidade deve se concretizar em medidas que levem em conta não só as capacidades intelectuais e os conhecimentos de que o aluno dispõe, mas também seus interesses e motivações. Esse conjunto constitui a capacidade geral do aluno para a aprendizagem em um determinado momento”.(PCNs, V1, 1997, p.97)

Percebe-se que a abordagem da diversidade está centrada nas diferenças entre “capacidades intelectuais”, “conhecimento”, “motivações e interesses dos alunos”. As fontes dessa diversidade são reduzidas aos seus elementos individuais e psicológicos. São marginalizadas as práticas culturais dos grupos aos quais os/as alunos/as pertencem, assim como

as diversidades relacionadas a gênero, etnia, classe etc...Tudo parece ser explicado pelas particularidades individuais dos sujeitos.

Segundo Knijnik (1996), ao enfatizar somente a diversidade psicológica (que obviamente é relevante no processo de ensino-aprendizagem), a diversidade sócio-cultural é obscurecida. E seria exatamente essa variável que impossibilitaria qualquer tentativa de se propor parâmetros curriculares únicos, homogêneos para uma sociedade marcada pela heterogeneidade.

A razão para tal prioridade, centrada na diversidade psicológica, parece estar fundamentada na base teórica construtivista que informa os PCNs. No item “Aprender e ensinar, construir e interagir” o documento fundamenta sua opção por tal base teórica:

“A perspectiva construtivista na educação é configurada por uma série de princípios explicativos do desenvolvimento e da aprendizagem humana que se complementam, integrando um conjunto orientado a analisar, compreender e explicar os processos escolares de ensino e aprendizagem”.(PCNs V1, 1997, p.50)

Desta forma, o construtivismo é apresentado, no documento, como o melhor caminho para se pensar a educação de uma forma que considere o aluno e sua atividade mental: como a corrente por excelência do processo educativo. Essa concepção seria a grande superação das tradicionais teorias de aprendizagem, baseadas apenas no ensino e no professor e proporcionaria uma nova relação com o conhecimento respondendo, assim, às exigências de um novo paradigma educacional. Esse paradigma se caracterizaria pelo peso central nas experiências de

aprendizagem nas quais a preocupação maior não estaria no ensinar e sim no aprender. O pólo central se deslocaria do professor para o aluno.

“Por muito tempo a pedagogia focou o processo de ensino no professor, supondo que, como decorrência, estaria valorizando o conhecimento. O ensino, então, ganhou autonomia em relação à aprendizagem, criou seus próprios métodos e o processo de aprendizagem ficou relegado a segundo plano. Hoje sabe-se que é necessário ressignificar a unidade entre aprendizagem e ensino, uma vez que, em última instância, sem aprendizagem o ensino não se realiza”.(PCNs, V1, 1997, p.50)

Não resta dúvida que o construtivismo pode contribuir para uma melhoria das relações pedagógicas. Mas, diante da diversidade do campo educacional, os sistemas educativos poderiam dispensar outros enfoques teóricos que enriqueceriam a abordagem das diferentes dimensões do desenvolvimento do aluno, assim como oferecer maior suporte à sistematização do professor em sala de aula?

A eleição do construtivismo como a concepção por excelência do processo educativo por parte do MEC deve ser confrontada com dispositivos da própria Constituição Federal. Segundo o art 206, inciso III, o ensino será ministrado com base no “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas”. Os PCNs estariam respeitando o preceito constitucional?

Com efeito, o construtivismo, assim como fundamentado nos PCNs, parece mesmo estar ligado a uma psicologização do processo educativo. A priorização desta concepção pode ser

percebida devido à influência de César Coll, catedrático em Psicologia da Educação da Universidade de Barcelona, mentor dos PCNs e adepto da referida teoria.

Segundo Duarte (2000), o construtivismo sustentado pelos PCNs seria um “construtivismo eclético” de acordo com o estilo de César Coll. Para esse autor, o estilo metodológico de Coll nada mais é do que a liberdade que ele concede a si mesmo, de extrair das várias teorias o que lhe pareça mais útil, jogando fora o resto da teoria e interpretando, como bem lhe aprouver, a parte que foi recortada.

De fato, no item sobre “a tradição pedagógica brasileira” (PCNs, V1, 1997, pp. 38,44) é apresentada uma síntese da conhecida classificação das tendências pedagógicas propostas por José Carlos Libâneo (1986), na década de 1980, com a questão do construtivismo. Depois de classificar ligeiramente essas tendências o documento afirma:

“As tendências pedagógicas que marcam a tradição educacional brasileira e aqui foram expostas sinteticamente trazem, de maneira diferente, contribuições para uma proposta atual que busque recuperar aspectos positivos das práticas anteriores em relação ao desenvolvimento e à aprendizagem, realizando uma releitura dessas práticas à luz dos avanços ocorridos nas produções teóricas, nas investigações e em fatos que se tornaram observáveis nas experiências educativas mais recentes realizadas em diferentes Estados e Municípios do Brasil”.(PCNs, V1, 1997, p 42)

Ou seja, nada de preocupação com esta ou aquela teoria. Isso seria uma preocupação improdutiva e desnecessária. O que importa é o que cada uma pode trazer de contribuição para a

proposta atual. Tal proposta, segundo Duarte, seria um construtivismo eclético no qual a única coisa em comum seria atividade do aluno.

O construtivismo presente nos PCNs parece querer difundir a interpretação de que ele se constituiria como a superação das polarizações entre indivíduo e sociedade, entre o psicológico e o sociopolítico no terreno das concepções pedagógicas. Tal superação estaria na utilização do recurso do meio termo, de um equilíbrio entre posições opostas.

“No final dos anos 70, pode-se dizer que havia no Brasil, entre as tendências didáticas de vanguarda, aquelas que tinham um viés mais psicológico e outras cujo viés era mais sociológico e político; a partir dos anos 80 surge com maior evidência um movimento que pretende a integração entre essas abordagens. Se por um lado não é mais possível deixar de se ter preocupações com o domínio de conhecimentos formais para a participação crítica na sociedade, considera-se também que é necessária uma adequação pedagógica às características de um aluno que pensa, de um professor que sabe e aos conteúdos de valor social e formativo. Esse momento se caracteriza pelo enfoque centrado no caráter social do processo de ensino e aprendizagem e é marcado pela influência da psicologia genética”. (PCNs, V1, 1997 pp. 42-43)

Em seu livro “Aprendizagem Escolar e Construção do Conhecimento” César Coll (1994) já defendia que o currículo escolar fosse pensado a partir de um “marco de referência psicológica” e que o marco adotado por ele buscava integrar princípios extraídos de vários autores do campo da psicologia.

“...a alternativa consistiu em fugir de um ecletismo fácil, no que, no fim, práticas pedagógicas contraditórias poderiam encontrar justificativa, como de um purismo excessivo que, ao concentrar-se em uma única teoria psicológica, correria o risco de ignorar contribuições substanciais e pertinentes da

investigação psicoeducacional contemporânea. O nosso domínio de referência concreto é um conjunto de teorias e de explicações que, embora mantenham entre si discrepâncias importantes em inúmeros pontos, participam de uma série de princípios comuns ou, pelo menos, não contraditórios. São estes princípios comuns que impregnam o Modelo de Plano Curricular adotado e se refletem em sua estrutura”. (Coll, 1994, p. 56).

Não fosse Coll assessor direto na elaboração dos PCN, poderíamos acusar o documento ministerial de plágio tal a convergência de opiniões. No entanto, o que unificaria esses princípios comuns a que se refere Coll? Em uma outra obra ele esclarece: “O princípio mais amplamente compartilhado é, sem dúvida, o que se refere à importância da atividade construtiva do aluno na realização das aprendizagens escolares”.(Coll, Palácios & Marchesi, 1996, pp 390-391).

Assim, segundo Duarte (2000), o construtivismo expresso nos PCNs seria constituído por um grupo de teorias psicológicas muito distintas e até conflitantes em pontos fundamentais, mas que possuiriam alguma coisa em comum: a defesa da “importância da atividade construtiva do aluno nas aprendizagens escolares”.

No entanto, hoje parece lugar comum, no pensamento pedagógico, a atividade construtiva do aluno. Não há novidade nisso. Muito menos algo a objetar. A questão pertinente seria: o construtivismo consistiria apenas nisso? Pode o construtivismo incorporar, em seu marco teórico, elementos de teoria de qualquer autor, desde que ele não defenda uma visão do aluno como um ser passivo, que se limite a copiar e repetir o que o professor escreveu no quadro-negro?

Um critério vago e impreciso deixa as portas abertas para o ecletismo e o único parâmetro para recortar esta ou aquela idéia deste ou daquele autor e depois formar uma grande colcha de retalhos é o pragmatismo. O ideário neoliberal, como alertou Freitas, utiliza-se do pragmatismo “cego” como forma de despolitização da sociedade e de cooptação de setores progressistas:

“Ao mesmo tempo que se propõe a retirada de referências, proclama-se a “era das incertezas”, aponta-se a necessidade de se adotar um “postura objetiva” diante dos problemas para resolvê-los decididamente – vale dizer, um pragmatismo “cego” que caminha guiado pelo projeto capitalista. (Teremos que voltar a discutir a questão da não-neutralidade da ação do homem?) Cria-se um clima em que o debate político é considerado “perda de tempo”, “falta de objetividade”. Setores progressistas são cooptados com a palavra de ordem como: “é preciso fazer algo pela educação” ou “meu compromisso é com a educação”, fazendo vista grossa ao projeto político “modernizador” da “nova direita”. Desmobiliza-se a luta de idéias, no seio da intelectualidade, e facilita-se o avanço de forças conservadoras, combinando-se ingenuidade e cooptação”.(FREITAS, 1995, p 121).

Nesse contexto de pragmatismo neoliberal, a meta educacional que atuaria como critério para definir o que deve ou não deve ser aproveitado das diversas teorias, centra-se na formação de um indivíduo preparado para uma constante adaptação às demandas do processo de reprodução do capital. Esse indivíduo seria aquele que centraliza sua vida nas relações interpessoais, nas quais interessa fundamentalmente a boa comunicação, a desenvoltura, a apresentação e a rapidez de raciocínio, qualidades essas requeridas pelo mercado. Levando-se em conta a distribuição dos bens materiais e simbólicos, não é difícil saber a quem interessa e a quem será, efetivamente, dada essa formação.

Em síntese, os parâmetros curriculares nacionais não são unanimidade no âmbito dos educadores. É possível encontrar, no meio educacional, críticas tanto a sua elaboração quanto a sua implementação. No entanto, há no documento ministerial indicações de caminhos, visando uma melhoria do processo ensino-aprendizagem. Sua expressão formal, de fato, se aplicada como enriquecimento dos projetos pedagógicos, pode contribuir para a melhoria da qualidade educacional. O problema se apresenta quando tentamos captar as razões de sua formulação, o contexto macro no qual se insere e porque apareceram nesse momento histórico.

As reformas educacionais relacionadas à educação inicial, como foi evidenciado no capítulo primeiro, sempre andaram *pari passu* com o movimento maior das mudanças econômicas. Não se trata de um determinismo, mas de um condicionante significativo nas políticas públicas, cujo impacto não pode ser ignorado ou menosprezado. As reformas educacionais atuais, entre elas a curricular, foram afetadas, também, por essa determinação. As mudanças ocorridas no modo de produção capitalista, decorrentes da chamada terceira revolução industrial, imprimiram feições próprias ao processo educativo de modo a adequá-lo às exigências dessa nova fase do capitalismo pós-industrial.

Esse processo, iniciado na Europa nos anos 70 com a recomposição do processo de acumulação capitalista, através do desmantelamento do Estado-de-Bem-Estar-social, aporta no Brasil no final dos anos 80. No entanto, é no governo FHC que o Estado brasileiro consolida a inserção na nova ordem mundial caracterizada pela globalização da economia, pela abertura dos mercados e pela redução da atuação do Estado no campo social.

É dentro dessa nova conjuntura que o Ministério da Educação preparará os PCNs. Haveria alguma relação entre os PCNs e essa nova fase do processo capitalista denominada globalização? Por que o MEC precisa de um parâmetro curricular nacional, unificado, centralizado, se todas as tendências atuais apontam na direção da descentralização? Para entendermos esse processo na sua profundidade é fundamental colocá-lo dentro do contexto geral da chamada globalização da economia.

CAPÍTULO 4

GLOBALIZAÇÃO: A RECONSTRUÇÃO CAPITALISTA E AS REFORMAS EDUCACIONAIS

As reformas educacionais dos anos 90 não nascem por acaso. Pelo contrário, elas têm paternidade e datam de um momento histórico preciso e determinado. Portanto, entender a nova investida em favor da educação, em escala mundial e, especialmente, no Brasil, requer uma compreensão maior de processos mais gerais que a condicionam.

Esses processos, segundo alguns autores (FRIGOTTO, 1996; BERNARDO, 1998), consideram a educação como uma condição geral da produção capitalista em recomposição desde os meados dos anos 70. Embora não monolítica, esta compreensão da educação, isto é, enquanto instância de produção de capacidade de trabalho, da qual todas as empresas necessitam recorrer para terem possibilidade de melhor operar, é fundamental para analisar a lógica que vem presidindo as referidas reformas educacionais.

Segundo Duhou (2002), que analisou várias destas reformas, esta lógica tem comumente tomado a forma de um processo de descentralização. Tal processo visa permitir às escolas controlarem, de modo mais estreito, as tomadas de decisão relativas aos aspectos dos programas escolares, à divisão e utilização dos meios e, em alguns casos, aos processos de avaliação dos alunos e às escolhas tomadas sobre a estrutura do pessoal da escola. As formas mais extremas

deste realinhamento de poderes e de responsabilidades acompanham a reestruturação do ensino público formando redes autônomas cuja organização se dá de acordo com diretrizes centralizadas, dando a cada estabelecimento escolar uma autonomia de gestão no plano do “ambiente escolar” e dos meios de aplicação. Esta reforma administrativa da educação se apresenta sob os mais variados aspectos. No entanto ela é comumente qualificada como “gestão autônoma das escolas”.

A gestão autônoma das escolas, portanto, é um sistema que visa descentralizar a organização, a gestão e a administração da escola, responsabilizar as pessoas mais próximas dos alunos em sala de aula (professores, pais de alunos e diretores de estabelecimento), dar novos papéis e novas responsabilidades ao conjunto dos atores do sistema e transformar o processo de aprendizagem-ensino que se desenvolve em classe.

No entender de Duhou:

“A descentralização do controle da gestão das escolas e dos sistemas educativos foi imposta, de fora para dentro, por dirigentes políticos que procuravam melhorar a produtividade e o crescimento econômico do setor da educação. Os fatores econômicos determinaram a natureza do processo de reestruturação já que os governantes nacionais estabeleceram uma ligação entre o desenvolvimento da sua economia e o grau de instrução da população ativa”. (Duhou, 2002. p. 4)

Duhou assevera que dado que o lucro econômico é medido em termos de produtividade agregada, a reestruturação das escolas visa otimizar o “rendimento” refletido nos bons resultados dos alunos nos testes nacionais normalizados, de acordo com os diversos níveis de estudo. O

crescimento potencial da produtividade nacional aparece como sendo diretamente ligado a uma melhora geral nos resultados de tais testes. (Duhou, 2002)

A educação, então, se torna, mais do que nunca, um componente fundamental para a reestruturação e manutenção do sistema produtivo capitalista. As reformas educacionais da década de 90, na maioria dos países capitalistas, foram feitas no sentido de colocar o processo educativo como um insumo essencial na nova configuração do sistema produtivo atual.

Segundo outros autores (IANNI, 1997; MATOSO, 1998; DREIFUSS, 1998), está em curso um novo surto da universalização do capitalismo como modo de produção e processo civilizatório. O desenvolvimento do modo capitalista de produção, em forma extensiva e intensiva, estaria adquirido outro impulso, com base em novas tecnologias, na criação de produtos novos, na recriação da divisão internacional do trabalho e na mundialização dos mercados.

Estaríamos vivemos hoje em meio a uma profunda e abrangente reestruturação produtiva e reorganização societária, ancoradas na entronização da microeletrônica e eletrônica digital; da eletrônica de concepção, produção e consumo; da informática; das telecomunicações; da automação e da robótica, tanto no processo de produção e no próprio produto quanto nas novas formas de existência social. Instalou-se a revolução tecnocrônica, cujo símbolo são as megaempresas de microeletrônica e de informática.(DREIFUSS, 1997)

Esse novo paradigma capitalista expresso em seu novo ciclo de expansão, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial, vem sendo chamado de Globalização. Sob

este conceito estaria um processo de amplas proporções envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes, economias e sociedades, culturas e civilizações. A globalização assinala a emergência da sociedade global, como uma totalidade abrangente, complexa e contraditória.

Para Comblin:

“A globalização seria o efeito dos progressos tecnológicos. As novas tecnologias exigiriam capitais tão importantes e mercados tão extensos que somente a participação mundial no capital e a penetração no mercado mundial tornariam as empresas viáveis”.(COMBLIN, 2000. p. 45).

No entanto, a característica marcante dessa reestruturação produtiva mundial é a lógica financeira que informa o capitalismo atual. Na opinião de Chesnais (1997), estamos diante de um novo funcionamento sistêmico do capital mundial ou, em outros termos, de uma nova modalidade do regime de acumulação, um regime mundializado sob a égide financeira, consolidado a partir de políticas de liberalização e de desregulamentação de mercados.

A globalização vem se estruturando na fase mais recente do desenvolvimento capitalista, mais particularmente nas últimas duas décadas, associado à hipótese da emergência de um outro patamar de ordenamento da vida social, institucionalmente articulado em plano supra-nacional.

Para Mello (2000), esse outro patamar de ordenamento da vida social está:

“Institucionalmente articulado em plano supra-nacional, em que o centro das atenções se volta para a constituição de uma realidade (relações, processos e estruturas) não mais simplesmente determinada (como no passado) através da expansão e/ou difusão horizontal/centrífuga de ações

econômicas, políticas e culturais entre as nações (sob impulso e primazia daquelas hegemônicas) – internacionalização -, mas configurada por meio de uma dinâmica progressivamente transversal/centrípeta de efetividade societal, plasmada em plano concretamente trans-nacional (global) de materialidade”. (MELLO, 2001, p.103).

Há que se considerar uma abordagem multi-dimensional na tentativa de desvelamento desse novo sistema global emergente. No entanto, não se pode esquecer que na base desse processo de globalização está a expansão do modo de produção capitalista. O que significa dizer que, para além de todas as demais e importantes dimensões envolvidas na questão, continua a ser a acumulação do capital o substrato de todo esse processo em andamento: o vetor de todo este novo surto de globalização.

“Sob a denominação de “globalização” encontramos diversos fenômenos e variados conjuntos de processos pertencentes ao “âmbito” da economia que se desdobram na sociedade, se expressam na cultura e marcam a política, condicionando gestão e governança nacional”. (DREIFUSS, 1997, p. 156)

O que subjaz à globalização é a transnacionalização do capital, o alto grau de concentração e centralização por este alcançado e sua decorrente capacidade de soberania planetária, cada vez mais deslocada dos limites tradicionais condicionados pelas instâncias dos poderes estatais nacionais. Mesmo que o Estado-nação não fique de todo anulado, ele vai ser redimensionado em suas funções sociais, transformado, segundo Ianni, em “província da sociedade global” mediante: a) uma maior integração desta nos circuitos do capital com dimensões globais; b) uma ampliação das responsabilidades do Estado como instrumento de regulação dos interesses do capital financeiro transnacional; c) uma redefinição dos princípios de operação do sistema estatal para além de seu tradicional enfoque nacional; d) uma organização

das estruturas sociais, consistente com a internacionalização de segmentos da economia doméstica.(IANNI, 1994). Dessa forma, no contexto de globalização efetivada sob a hegemonia das organizações transnacionais, os Estados Nacionais são, no dizer de René Dreifuss, transformados em pivôs político-estratégicos, espécies de links locais que articulam a rede de interesses da “nova poliárquia planetária”, refuncionalizados para cumprir, primordialmente, a tarefa de garantir a estabilidade e previsibilidade político-institucional e societária para a atuação multinacional de tecnologia avançada e para o capital de risco.(DREIFUSS, 1997).

Ao contrário do que muitos analistas pensam, o que se convencionou chamar globalização não tem início nas décadas de 60/70 com o aprofundamento da crise de acumulação do modo de produção capitalista. Na verdade é próprio do sistema contratual de mercado tornar-se mundial, seja na sua primeira fase: a colonialista, seja na segunda fase: a Imperialista. Essa característica do capitalismo resulta uma controvérsia entre os autores: estaríamos já vivendo numa outra fase de dinamização do capitalismo, distinta das anteriores e com configuração própria e singular, ou ainda predominam, basicamente, as mesmas características e conteúdos do que se consagrou designar Imperialismo, ainda que sob nova roupagem? Há boas razões para se exercitar a primeira hipótese.

Todo este processo de mundialização da economia capitalista tem sua intensificação maior a partir do final da II Guerra Mundial. É nessa época que o capitalismo conhece um fabuloso surto de desenvolvimento econômico que ficou conhecido como “anos dourados”. Foi esse novo ciclo de expansão da produção e do mercado que criou, pela primeira vez na história, uma singular, crescente, integrada e universal economia mundial, consolidando um processo já

em andamento, operando amplamente por sobre as fronteiras dos Estados e, portanto, também cada vez mais para além das fronteiras da ideologia estatal.(HOBSBAWM, 1996).

Durante os “anos dourados” o crescimento econômico foi tão intenso que o rápido aumento da produtividade não elevou o desemprego. Antes, pelo contrário, os atingidos pelo desemprego tecnológico puderam encontrar novos empregos em setores em rápida expansão, sobretudo na prestação de serviços. (SINGER, 1998).

A dinâmica capitalista do pós-guerra passou a exigir fundações menos frágeis que aquelas que haviam sustentado a economia mundial até os anos 1920/30, apresentando o desafio de formas mais globais de planejamento e de acordos macroeconômicos entre as potências industriais como o único caminho à salvaguarda do sistema como um todo.(MELLO, 2000).

O Keynesianismo, com sua fórmula do Estado regulador, investidor e de Bem-estar e o fordismo, como universalização do modelo produtivo americanista pautado na produção e consumo de massa, emergem, então, como padrões institucionais mundiais de estabilização do sistema, como modo de regulação responsável pela ampliação das demandas efetivas que garantiriam, durante os 25 anos que se seguiram a 1945, a acumulação capitalista. Nesse movimento, a centralização do poder financeiro internacional se torna ainda maior, passando os Estados Unidos, praticamente, a desfrutar do monopólio da liquidez mundial.(MELLO, 2000).

O Estado Keynesiano caracteriza-se pela emergência de uma intensa e progressiva intervenção planejada na economia para evitar a desordem produzida pelo próprio mercado. O Estado passou a ter controle de áreas estratégicas como petróleo, energia, minérios,

telecomunicações, tornando-se, ele próprio, um produtor e a implementar uma série de impostos progressivos para poder estimular determinados setores com subsídio, garantir as condições gerais de funcionamento da produção capitalista e, também, dar respostas à crescente organização da classe trabalhadora que reivindicava direitos sociais.(FRIGOTTO, 1996)

A partir de então o que acontece é uma contínua reestruturação das bases institucionais do capitalismo legadas pelo Imperialismo, avançando-se a criação de mecanismos supra-nacionais efetivos de regulação econômica e política, com os Estados Unidos na cabeça do sistema. O sistema de mundo único da doutrina do New Deal, de Roosevelt, implicava em conceber o planeta não mais como um conjunto de nações com interesses diferentes, mas como um único sistema harmônico, articulado enquanto um só mercado mundial, no contexto do qual a ajuda norte-americana à Europa Ocidental depois da guerra (Plano Marshall), reativaria o crescimento econômico, estimularia o comércio transoceânico e, desse modo, ajudaria a economia americana a longo prazo. (HOBSBAWN, 1995)

Após a II Segunda Guerra Mundial, os países ficaram divididos entre aqueles que aceitavam a hegemonia norte-americana e aqueles que mudaram de regime político, sob a hegemonia da URSS. Essa polaridade ficou conhecida como guerra fria. Isso levou os EUA a se comprometerem com a reconstrução da Europa, como forma de impedir a expansão soviética, através de auxílios diretos às nações e investimentos realizados por grandes corporações, as quais buscavam aumentar seus lucros ampliando a área de atuação em escala mundial.

Dessa forma o novo sistema monetário mundial, resultante do acordo de Bretton Woods, ainda antes do final da guerra, nada mais foi do que um reflexo desta nova percepção globalizada

do sistema capitalista, onde também a produção do dinheiro mundial passou a ser assumida e controlada por uma rede supranacional de organizações governamentais.

As organizações supranacionais que surgem nessa época foram: a Organização das Nações Unidas (ONU); Fundo Monetário Internacional (FMI); Banco Mundial (BM); Organização Mundial do Comércio (OMC); Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Todo esse processo de globalização iniciada durante o Estado de Bem-Estar Social ficou denominado como globalização dirigida. Nesse período as empresas multinacionais americanas multiplicaram suas filiais, primeiro na Europa e, em seguida, nos outros continentes, sobretudo na América Latina e Ásia. Logo que a reconstrução do pós-guerra se completou, as multiempresas da Europa e do Japão trataram de fazer o mesmo. No Brasil essas empresas começam a entrar a partir do Governo Juscelino Kubitschek (1956/61), quando o governo colocou como meta implantar uma indústria automobilística no país em 5 anos, no fim dos quais os carros deviam ser produzidos com componentes inteiramente nacionais. Essa meta, assim como diversas outras, na siderurgia, na fabricação de tratores e de navios foi cumprida mediante a implantação de filiais de multinacionais.

Esse exemplo ilustra bem o que veio a ser a globalização dirigida. O Governo brasileiro, assumindo a liderança do processo de industrialização, fixava metas e negociava com as multiempresas do primeiro mundo as inversões necessárias à sua realização. Algo semelhante ocorria em outros países.(SINGER, 1998).

A partir de meados dos 1950, a vantagem tecnológica dos Estados Unidos começou a ser erodida e, em lugar da primazia de uma única potência, começou a emergir a hegemonia econômica de uma elite de nações, formada pelos EUA, países da Europa Ocidental e Central e o Japão. Este novo equilíbrio passou a se refletir no comércio internacional. Os outros países da elite conquistaram espaço no mercado mundial, em detrimento dos EUA, cujo balanço de pagamentos passou a ser deficitário.

De acordo com a análise de Paul Singer, esse déficit americano podia ser atribuído à exportação de capitais, já que os rendimentos externos das empresas dos Estados Unidos cobriam o excesso de importações sobre exportações. Este fato provocou uma reação nacionalista de De Gaulle, que tinha reassumido a chefia do estado francês a partir de 1958. Os EUA pagavam o déficit de seu balanço de pagamentos com emissão de dólares e/ou de títulos do Tesouro, avidamente demandados pelo resto do mundo.(SINGER, 1998).

À primeira vista isso tudo era normal, só que as multinacionais americanas continuavam comprando o controle de grandes empresas francesas (a alemãs, italianas, inglesas...) não com receita de vendas de mercadorias mas com “papel pintado”, ou seja, moeda-papel, isto é: dólares. De Gaulle passou a protestar contra o privilégio dos EUA de não precisar submeter-se à disciplina monetária que o FMI impunha aos demais países. Ele determinou que a França deixaria de acumular reservas cambiais em dólares, passando a fazê-lo em ouro. Outros governos passaram a fazer a mesma coisa.(SINGER, 1998).

Isso tudo só fez estourar a famosa crise do dólar. Ela representou o primeiro passo para a substituição da hegemonia dos EUA sobre o mundo capitalista pela hegemonia compartilhada pela

trilateral: Estados Unidos, Europa e Japão. Além disso, a crise do dólar acarretou uma disputa entre o governo americano e suas empresas multinacionais, que deu origem ao euromercado de capitais e à desregulamentação dos sistemas financeiros. A partir dos 1970, o dólar deixou de ser a moeda-chave dos pagamentos internacionais e o FMI passou a emitir DES (Direitos Especiais de Saque), uma moeda internacional cujo valor reflete o de uma cesta de moedas de diversos países.(SINGER, 1998).

A solução da crise do dólar marcou o fim dos “anos dourados”. O processo capitalista iria entrar em mais uma de suas crises. A partir de 1974, a economia voltou a apresentar oscilações conjunturais com recessões profundas e longas. O ritmo de crescimento passou a cair de ano a ano e as taxas de desemprego voltaram a se tornar cada vez mais altas.

Embora os “anos dourados” (1945-1973), através de sua política Keynesiana, reconstruíssem a economia e elevassem as taxas de acumulação capitalista, eles não estiveram isentos de vozes discordantes. Ainda em seu início, um grupo de intelectuais liderados por Frederic Hayek e Milton Friedmam, já anunciava que o modelo Keynesiano promoveria a inflação. Para Friedmam o compromisso com o pleno emprego não passava de equívoco, do qual só poderia resultar inflação crônica e crescente. No entanto, a euforia dos “anos dourados” relegou o grupo discordante ao ostracismo.⁴

No entender de Hayek, toda a economia gira em torno do mercado. A referência última será o conceito de mercado perfeito, isto é, de equilíbrio perfeito. Há equilíbrio perfeito do

⁴ No Brasil, Roberto Campos foi um dos mais ardentes ideólogos deste grupo, ainda que na sua passagem no governo ditatorial instalado em 1964 pudesse indicar vias opostas. Cf. Lanterna na Popa

mercado quando os produtos oferecidos no mercado são exatamente os produtos procurados. Então as rendas gastas pelos consumidores são exatamente as rendas recebidas pelos produtores.

Para o economista austríaco, os inimigos do mercado perfeito seriam o Estado e os sindicatos. O Estado porque pretende intervir na definição de preços, contrariando o livre caminhar do mercado. Os sindicatos porque querem forçar os salários sem os deixar à regulação da “mão invisível” do mercado.

As idéias de Milton Friedmam também retornam para as concepções de Adam Smith e dos economistas liberais clássicos. Segundo Comblin (2000) suas idéias são simplistas e rudimentares e não teriam tido nenhuma notoriedade se não tivessem sido publicadas em um momento muito significativo.

Para Friedmam, somente há dois métodos para organizar as atividades econômicas: o Estado totalitário ou o livre-mercado. Quem não adota o livre-mercado, cai no Estado totalitário. Por isso, para ele, tanto o Estado de Bem-Estar como os programas econômicos de inspiração Keynesiana levam inevitavelmente ao Estado totalitário. Para o economista americano, o New Deal de Roosevelt não é substancialmente diferente do comunismo de Stálin. Não há outras opções: ou o totalitarismo ou o livre mercado.

“O que é o mercado segundo Friedmam? É uma organização em que o intercâmbio se faz em forma de transações voluntárias entre sujeitos igualmente informados e incapazes de controlar os preços dos bens e serviços”. (COMBLIN, 2000, p. 45)

O mercado assim definido constitui benefício para ambos os lados. Os dois sujeitos que fazem o contrato lucram. Todos ganham e ninguém perde no mercado. É o milagre de Adam Smith, operado pela “mão invisível”. Cada um busca unicamente o seu interesse e todos ganham.

Com o estourar da crise do petróleo, na década de 70, e suas seqüelas, o grupo que “pregava no deserto” passou a ser ouvido. O Estado Previdência vai aos poucos sendo, gradualmente, quebrado. De um lado, porque o relativo consenso social, engendrado pelos acordos de produtividade, começa a ser violentamente questionado e, de outro, porque o regime de acumulação capitalista, no qual tais acordos se apoiavam, indicava os primeiros sintomas de desestabilização. Acresce ainda que o próprio paradigma então usado (taylorismo/fordismo), ter apresentado sinais de esgotamento, acarretados, sobretudo, pela saturação crescente dos mercados internos, o que representou um golpe fatal para um sistema sustentado pela produção em escala e pela produtividade. O capitalismo “organizado” entra em crise.

O encaminhamento do enfrentar desta crise está relacionado ao questionamento do Estado-previdência. Ele é acusado de ser centralizador, ineficiente e responsável pela estagnação capitalista, devido às suas políticas de cunho social e igualitário, que promoveram a desestabilização da economia e o declínio dos lucros. A nova teoria que emerge do grupo de Hayek e Friedmam tem em comum a defesa dos princípios da redução do poder do Estado e os da ampliação e liberdade do mercado.

Segundo Harvey (1996), a profunda recessão dos anos 70 pôs em movimento um conjunto de processos que solaparam o compromisso fordista, e as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e reajustamento social e político. As

experiências, nesse sentido, representam os primeiros ímpetus de passagem para um novo regime de acumulação, com um sistema de regulamentação política e social distinta: a “acumulação flexível”:

“A acumulação flexível como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento do chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas”.(HARVEY, 1996, p. 140).

Esse contexto levou a um acirramento da competição entre empresas em escala mundial, e o modelo de acumulação adotado começou a dar sinais de esgotamento, com o aumento especulativo inflacionário, estimulado pelos mercados financeiros e pelas altas taxas de juros impostas pelas políticas de créditos restritivas. Os EUA e a Inglaterra, nos governos Reagen e de Thatcher, passaram a pressionar os países da Comunidade Européia a apoiarem e a adotarem políticas de desregulamentação dos mercados, de privatizações e de maior flexibilização dos contratos de trabalho, com restrições aos direitos dos trabalhadores.

Postula-se o retorno à tese do “Estado Mínimo” que, em síntese, tem como princípios: a hegemonia das leis do mercado; o aumento das taxas de juros; a diminuição dos impostos sobre o capital; a restrição aos gastos e às receitas públicas e a diminuição dos custos com políticas sociais.(OLIVEIRA, 1998).

Para Oliveira (1988) o que se pretende é eliminar a face pública do Estado, abrindo espaço para a instauração do “Estado Mínimo”, totalmente livre, para viabilizar a reprodução do capital, sem nenhuma restrição.

Nesse cenário, assiste-se a um processo crescente de desestabilização, de abertura da economia, de desregulamentação, de interdependência entre nações, de globalização, de fim de fronteiras, de privatização, de fragilização de sistema político-eleitoral e das estruturas sociais.

Nessa nova ordem, o processo de globalização atinge seu auge. Desregulamentando a economia e desmontando o Estado como instância reguladora, o capitalismo atual atinge seus objetivos que é a manutenção de suas taxas de lucros. Contrariamente às interpretações convencionais, os fatores mais dinâmicos não são os governos ou representações parlamentares dos países que procuram constituir mercados comuns ou integrados. Os agentes mais atuantes e poderosos são corporações e conglomerados transnacionais.

Considera-se que essa nova fase de desenvolvimento da acumulação capitalista, de abertura comercial, de privatização, de desregulamentação, expressaria a nova geopolítica do grande capital produtivo-financeiro mundializado, centrada na remoção dos obstáculos locais (nacionais) à livre circulação do capital e à mobilidade do capital produtivo. As novas relações de poder estariam deslocando, progressivamente, as instâncias primordiais e o mando dos Estados-nação para níveis supra-nacionalizados de institucionalidade. (MELLO, 2000) Blocos regionais de mercados comuns como o Mercado Comum Europeu (MCE), o NAFTA, a Comunidade Européia Internacional (CEI), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) e outras estruturas de gestão passam a representar

os locais referenciais de coordenação do sistema global, preenchendo as funções tradicionais que, até passado recente, cabiam diretamente aos Estados-nação.

Assim, segundo o senso comum e até mesmo entre alguns “iniciados”, a globalização seria um processo irreversível e natural, quase como um corolário da “modernização” do mundo ancorada pela tecnologia. Hist e Thompson mostram, em uma obra pertinente, que a chamada globalização é, em grande medida, um mito, uma ideologia que tende a paralisar as iniciativas nacionais.(HIST & THOMPSON, 1998). Mostram que os movimentos líquidos de capital, em relação ao tamanho das economias, ainda são menores do que foram nas décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial. O grosso da poupança fica nos países onde é gerada. A globalização é invocada para facilitar a aplicação de políticas que beneficiam os setores mais ligados ao exterior, em detrimento da maior parte da população.

Outro dado importante da onda globalizante é o seu caráter eminentemente ideológico. Ela funciona como uma cortina de fumaça, pois dela tem-se servido os governos para isentar-se de responsabilidade por tudo de negativo que acontece com a economia, transferindo-a para o âmbito de forças supranacionais fora do seu controle. Como uma verdadeira teologia, ela dissemina a idéia que tudo se deve ao “deus” globalização.(mercado) E se “deus” quer, assim será. Se aumenta o desemprego, a culpa não é dos governos, é da globalização. Se empresas nacionais são absorvidas por grupos estrangeiros, a explicação é imediata: são as exigências da competição em uma economia globalizada.

Em resumo Hist e Thompson sustentam que: 1) a atual economia altamente internacionalizada tem precedente: é uma das diversas conjunturas ou estados da economia

internacional que existiram desde que uma economia baseada na tecnologia industrial moderna começou a ser generalizada a partir de 1860; 2) Empresas genuinamente transnacionais parecem ser relativamente raras. A maior parte das empresas tem uma forte base nacional e comercializa multinacionalmente fundada em uma maior localização nacional da produção e das vendas, e não parece haver uma maior tendência de crescimento de empresas realmente internacionais; 3) A mobilidade do capital não está produzindo uma transferência maciça de investimentos e de empregos dos países avançados para os países em desenvolvimento. Ao contrário, o investimento externo direto é altamente concentrado nas economias industriais avançadas, marginalizado o Terceiro Mundo, tanto em relação aos investimentos quanto às trocas, exceto em uma pequena minoria de novos países industrializados; 4) A economia está longe de ser genuinamente global. Ao contrário, os fluxos de investimento e financeiro estão concentrados na Tríade da Europa, Japão e EUA; 5) Portanto, essas grandes potências econômicas, o G3, têm então a capacidade, especialmente se coordenam a política, de exercer fortes pressões de governabilidade sobre os mercados financeiros e outras tendências econômicas. Os mercados globais de modo algum estão fora da regulação e do controle, ainda que o alcance atual e os objetivos da governabilidade econômica sejam limitados pelos interesses divergentes das grandes potências e pelas doutrinas econômicas que prevalecem entre suas elites.(HIST & THOMPSON, 1998).

Diante desse quadro de desmonte do Estado como regulador da economia e como fomentador de políticas sociais requeridas pela nova fase do capitalismo denominada globalização, impõe-se perguntar sobre os rumos da educação pública dentro de tal paradigma.

Nas três últimas décadas, essa nova ordem capitalista, denominada globalização, vem se afirmando capitaneada pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização

Mundial do Comércio e o Grupo dos Sete países mais ricos-G7. Essa afirmação se faz com a predominância do capital financeiro internacional desregulado sobre o capital produtivo e social. Nessa outra ordem capitalista, a intervenção política e econômica dos “homens de negócio” expressa-se na subordinação dos governos nacionais a um conjunto de exigências estabelecidas durante negociações de novos empréstimos. Para Foster Dulles, secretário de Estado na gestão do presidente Eisenhower:

“Há duas maneiras de conquistar um país estrangeiro: uma é ganhar o controle de seu povo pela força das armas; outra é ganhar o controle de sua economia por meios financeiros”.
(BATISTA apud SILVA, 1999, p.43)

Segundo Silva (2000), no Brasil, os últimos governos cederam às exigências das instituições financeiras e aceitaram com desvantagens a intervenção sistemática dos gestores externos nas decisões de políticas macroeconômicas locais, também estendidas às políticas sócio-educacionais. Conforme a mesma autora, há uma intervenção deliberada do Banco Mundial nas políticas e nas estratégias para a educação pública com o consentimento do governo federal, parte dos estaduais e das elites dirigentes nacionais alinhando-se às prescrições externas, cuja finalidade é assegurar a reprodução e a acumulação do capital. Nessa ótica, a educação pública, tornada imprescindível para a formação da força de trabalho, é concebida como mercadoria e, a atividade a ela subjacente, como indústria a ser amplamente explorada pelas leis do mercado.

Nesse sentido, a partir dos anos 90, o Banco Mundial determina uma ampla reforma educativa com vista a equiparar o processo educacional às exigências do mercado. A problemática que determina a necessidade dessa reforma educativa ancora-se na seguinte visão:

(a)O número absoluto de crianças sem educação tem possibilidade de aumentar nos próximos vinte anos

(b)Apenas pouco mais da metade dos alunos da escola primária completam o ciclo primário

(c)A alfabetização dos adultos permanece como sendo um grande problema

(d)Impulsionada em parte pelo êxito no primeiro grau conseguido no passado, a demanda pela educação secundária e superior vem crescendo mais rapidamente que a capacidade que muitos sistemas educativos têm de atendê-las

(e)Vem se alargando a distância educacional entre os países da OCDE e as economias de transição da Europa Oriental e da Ásia (BM, 1995:15)

Melhorar o acesso, a equidade e a qualidade implica em mudanças no financiamento e na gestão do sistema educativo de um país. A reforma deve também se acelerar. A despesa pública com educação é freqüentemente ineficiente e injusta. A cada dia, as despesas públicas em educação tornam-se mais difíceis de financiar na medida em que se expande o número de matrículas no setor público. Da mesma forma, a maior parte dos sistemas educativos são diretamente dirigidos por governos federais ou estaduais, que dedicam a maior parte de seus esforços para tratar de assuntos tais como negociações sobre os salários dos professores, programas de construções escolares e reformas curriculares. Este tipo de gestão centralizada deixa pouco espaço para a tomada de decisões flexíveis sobre os insumos instrucionais e as condições de aprendizagem que conduzem a um aprendizado mais efetivo na sala de aula. (BM. 1995, p. 13)

Esta é a visão do Banco Mundial, resumida pelo próprio banco, em relação aos principais problemas que afetam atualmente os sistemas educativos nos países em desenvolvimento. Segundo essa visão, a exclusão e a discriminação educacional são resultado da ineficácia e da incompetência da estrutura educacional existente e dos que nela atuam. Os sistemas de ensino não estariam vivendo uma crise de democratização, mas de gerência. É essa crise gerencial que promove a repetência, a evasão e o analfabetismo, entre outros. Portanto, diante de tal fato, o problema escolar será resolvido através de uma ampla reforma administrativa no sentido de

introduzir mecanismos que regulem a eficiência, a produtividade, a eficácia, ou seja: a qualidade dos serviços educacionais.

Assim, para o Banco Mundial, não faltam escolas, faltam escolas melhores; não faltam professores, faltam professores mais qualificados; não faltam recursos para financiar as políticas educacionais, ao contrário, falta uma melhor distribuição dos recursos existentes. Dessa forma, melhorar a educação significa um desafio gerencial: promover uma mudança substantiva nas práticas pedagógicas, tornando-a mais eficiente; reestruturar o sistema para flexibilizar a oferta educacional; promover uma mudança cultural nas estratégias de gestão; reformular o perfil dos professores, requalificando-os; implantar uma ampla reforma curricular.

Na ótica do Banco Mundial, os sistemas educativos dos países em desenvolvimento, têm pela frente quatro desafios fundamentais: (a) acesso – já alcançado, no caso da escola de primeiro grau, na maior parte dos países; (b) equidade – considerada principalmente em relação aos pobres, em geral, e às meninas e às minorias étnicas, em particular; (c) qualidade – vista como um problema generalizado que afeta o mundo em desenvolvimento como um todo; e (d) redução da distância entre a reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas – distância que seria hoje em dia mais notória nas economias de transição da Europa Central e do Leste Europeu (BM, 1995, p. 22/23)

A prioridade depositada sobre a educação básica, articulada com o desenvolvimento econômico, destaca-se como elemento distintivo no atual pacote de reforma para os países em desenvolvimento:

“A educação é pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição (...) o ensino de primeiro grau é a base e sua finalidade fundamental é dupla: produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação”. (BM, 1992, p. 2)

Mais à frente, no mesmo documento, o Banco Mundial afirma a necessidade da escola básica proporcionar as chamadas competências cognitivas, fundamentais para a adequação à nova forma de produção capitalista:

“A educação básica proporciona o conhecimento, as habilidades e as atitudes essenciais para funcionar de maneira efetiva na sociedade sendo, portanto, uma prioridade em todo o lugar. Esses atributos incluem um nível básico de competências em áreas gerais tais como as habilidades verbais, computacionais, comunicacionais, e a resolução de problemas. Essas competências podem ser aplicadas a uma grande variedade de empregos e permitir às pessoas adquirir habilidades e conhecimentos específicos orientados para o trabalho, quando estiverem no local de trabalho. Em geral, esse nível básico inclui cerca de oito anos de escolaridade. De fato, em muitos países, o primeiro ciclo da educação secundária está sendo combinado com a educação de primeiro grau para conformar uma etapa de educação obrigatória conhecida como “educação básica”.(BM, 1995, p. 63)

A tentativa de subordinação da educação ao mercado não é nova. Ela ocorria antes mas de forma menos acentuada. Na década de 70 os estudiosos definiram como a educação se

subordinava à teoria do Capital Humano. Essa teoria instituía o mercado de trabalho como o parâmetro fundamental do projeto educativo da sociedade e da organização do sistema educacional. Há vários indicadores pelos quais podemos suspeitar que esse mesmo discurso está sendo retomado hoje sob o manto da globalização. (MACHADO, 1996)

Percebe-se, pelas novas indicações das políticas educacionais atuais, capitaneadas pelo Banco Mundial, uma nova tentativa de subordinação da educação ao mercado. Uma das teses substantivas que subjaz a essa concepção centra-se na afirmação de que estamos diante de uma sociedade do conhecimento, baseada não mais sobre o processo produtivo transformador da natureza e de fontes de energia não renováveis, mas, sim, no conhecimento. Na esteira de teóricos como Alvin Toffler e Domenico De Mazi proclamam a transformação do proletariado em cognitariado. (SILVA, 1995).

As razões desse processo não são inocentes. A produção do capital se faz, na atualidade, mediante a difusão da premissa ideológica centrada na tecnificação-cientificação. Como os novos processos de produção sob nova base técnica liderada pela informática e microeletrônica não exigem mais o processo taylorista e, sim, um trabalhador com capacidade de abstração, flexibilidade e força de conjunto, a educação passou a ser um ponto central nessa recomposição do sistema capitalista. Ela passou a ser advogada como fundamental pelos “homens de negócio”, ou seja: como o novo processo produtor está baseado em sistemas integrados, é preciso um trabalhador que veja o todo, tenha competência e vivacidade para perceber os erros eventuais do sistema. O novo padrão tecnológico calcado em sistemas informáticos projeta o processo de produção com modelos de representação do real e não com o próprio real. Esses modelos podem apresentar problemas que comprometam o processo todo. A intervenção direta de um trabalhador

com capacidade de análise torna-se crucial para a gestão da variabilidade e dos imprevistos da produção. Por serem sistemas integrados os imprevistos não atingem apenas um setor do processo produtivo, mas todo o conjunto e o trabalho parcelar do taylorismo se torna um entrave. Contudo não se pode esquecer que, no Brasil, conforme alguns autores (Salermo 1995, Kuenzer 1997), a grande maioria das empresas industriais, trabalha, ainda, com reduzida base tecnológica, tendo como forma de gestão o taylorismo-fordismo.

É preciso lembrar que, mesmo nos países centrais, somente o “core”, o “staff” da fábrica necessita ter uma formação mais sofisticada, pois todos outros trabalhadores executam tarefas simples, rotineiras, mesmo que informatizadas. No entanto, o discurso que quer tornar-se hegemônico usa o processo de transformação das tecnologias como pano de fundo para uma nova educação.

Assim, o Banco Mundial vem estimulando os países a concentrar os recursos públicos na educação básica, que é responsável, comparativamente, pelos maiores benefícios sociais e econômicos e considerada elemento essencial para um desenvolvimento sustentável e de longo prazo assim como para aliviar a pobreza. Na opinião do Banco Mundial:

“já que as taxas de retorno do investimento em educação básica são geralmente maiores que as de educação superior nos países de baixa e média renda, a educação básica (primária e secundária inferior) deveria ser prioritária dentre as despesas públicas em educação naqueles países que ainda não conseguiram uma matrícula quase universal nestes níveis”. (BM, 1995, p. 13)

Necessário se faz analisarmos o conceito de educação básica pela diversidade de acepções que esse termo possui e pelos seus usos diferenciados inclusive dentro do próprio Banco Mundial.

No primeiro estudo regional sobre o setor educativo elaborado pelo Banco, “A educação na África Sub-Saariana” (BM, 1988), o termo educação básica era reservado para a educação não-formal de jovens e adultos nos rudimentos da lecto-escrita e do cálculo. Posteriormente, educação básica passou a ser equivalente a educação de primeiro grau. Nos últimos documentos sobre política (1995), chama-se educação básica à educação de primeiro grau acrescida do primeiro ciclo da educação secundária, estimando-se que a aquisição de “o conhecimento, as habilidades e as atitudes essenciais para funcionar de maneira efetiva na sociedade” se dá no equipamento escolar e requer aproximadamente oito anos de instrução. Desse modo, a noção de educação básica (e de educação em geral) continua centrada na educação formal e na educação infantil. (TORRES, 1999)

Para Torres (1999), o educativo, no entender do BM:

“equipara-se ao escolar e às crianças. Outras esferas do educativo – e da própria educação básica – tais como a família, a comunidade, o entorno, o trabalho, os meios de comunicação etc..., ficam à margem das considerações e propostas sobre política. Também são excluídas a educação dos adultos, a educação não-formal e outras formas e modalidades educativas (por exemplo, os sistemas de educação religiosa, como o sistema alcoranista) não reconhecidas dentro dos parâmetros da educação oficial”.(TORRES, 1999, p.132)

Segundo a mesma autora, esta concepção de educação básica afasta-se da "visão ampliada" de educação básica que foi determinada em 1990 na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, da qual uma das agências patrocinadoras e organizadoras foi o Banco Mundial. Nessa oportunidade foi proposta uma "visão ampliada" da educação básica que inclui igualmente as crianças, os jovens e adultos, iniciando-se com o nascimento e se estendendo pela vida toda, não se limitando a um determinado número de anos ou níveis de estudo, mas que se define por sua capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa.

No Brasil, o conceito de Educação Básica já está posto na Constituição Federal de 1988. O Art. 208 afirma como dever do Estado o atendimento em creche e pré-escola das crianças de zero a seis anos; a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, inclusive a oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria, e a progressiva universalização do ensino médio gratuito. Esse conceito é confirmado pela Lei 9.394/96 (LDB). A educação básica, conceito defendido pelos educadores desde a década de 80, é o conceito que reúne estas três etapas sucessivas da escolaridade.

Segundo Silva (2000), essas políticas orientadas pelo Banco Mundial, deliberadas e sistematizadas, têm o propósito de encaminhar o ajuste estrutural e as reformas institucionais dos países em desenvolvimento, colocando-os em condições favoráveis ao capital flutuante.

"El mundo actual, caracterizado por la apertura de los mercados, plantea nuevos desafíos para los países en desarrollo. La inversión se condiciona e la aplicación de políticas económicas acertadas y al buen gobierno, es decir, regímenes comerciales liberales y altas tasas de ahorro, conjugados con sistemas jurídicos y judiciales adecuados. En otras palabras, el capital elige los países que ofrecen las debidas condiciones básicas".(Discurso do presidente do

Grupo do Banco Mundial James D. Wolfensohn..
Washington D.C. 1º de outubro de 1996, apud SILVA.
2000)

Tal política induz ao fortalecimento do Estado e o encolhimento dos serviços sociais e educacionais transferindo-os para o setor privado. E, para avançar com a centralidade na educação primária, os gestores da equipe do Banco propõem quatro medidas: uso mais eficiente dos recursos disponíveis, canalização para a educação primária de recursos que atualmente são destinados a outros níveis, maior capacitação de recursos locais e garantia de igualdade de insumos educativos, mediante redistribuição dos gastos públicos, de acordo com as necessidades locais.

O argumento preponderante sobre a importância da educação básica, contido nos documentos do Banco Mundial, está na relação desta com o desenvolvimento econômico dentro dos atuais padrões de qualificação profissional. Neste ponto, a Educação Básica, entendida como capacidade de leitura e escrita e domínio dos cálculos matemáticos elementares, passou a ser indispensável aos processos de formação em serviço.

Em um estudo que Martin Carnoy fez para o UNICEF em 1992, tendo como fundamento resultados de pesquisas empíricas e estudos realizados, muitos deles sob os auspícios do Banco Mundial, expõe as principais razões para os países em desenvolvimento investirem em Educação Básica. Seu principal argumento é que:

“É mais fácil treinar trabalhadores com uma educação básica de melhor qualidade e estes, por sua vez, aprenderem novas tarefas e desenvolverem novas aptidões. A educação básica

parece ser crucial para uma maior produtividade e crescimento, seja pelos conhecimentos acadêmicos que transmite ou pelo desenvolvimento da capacidade de concluir tarefas”. (CARNOY, 1992, p.25)

Esse argumento permite uma aproximação muito estreita com teoria do capital humano de Theodore Schultz e que informou as reformas educacionais do governo militar em 68 e 71. Ele reforça a idéia de que os indicadores de produtividade ilustram o efeito direto da educação sobre a capacidade de produzir e aumentar a produtividade econômica dos países. As referências centram-se na relação custo-benefício que a educação apresenta, quando calculada sua taxa de retorno. Segundo Carnoy:

“Em função da dificuldade de avaliar a produtividade nos empregos como um todo, o valor econômico da educação básica geralmente é calculado com base nas diferenças de renda entre os trabalhadores que concluíram o ensino fundamental e alguns anos de educação secundária e os que não tiveram essa escolarização”. (CARNOY, 1992. p.31)

Na esteira do argumento de Schultz, segundo o qual a maior contribuição da educação é melhorar a capacidade dos indivíduos de utilizar os recursos disponíveis para produzir bens e serviços, Carnoy (1992) defende que as escolas sejam meios de garantir que todos os jovens adquiram e desenvolvam as aptidões cruciais à sobrevivência econômica e ao progresso dos países. Essas aptidões são fornecidas pelo cálculo, pela leitura e escrita, habilidades que a Educação Básica deve garantir.

“Nas sociedades modernas, a aquisição de conhecimentos básicos de matemática e a alfabetização prestam-se à mesma finalidade, promovendo a capacidade das pessoas de produzir bens, seguir instruções e ter um senso crítico em suas atividades. Presentes na força de trabalho, essas qualidades

melhoram a produtividade e, conseqüentemente, a produção econômica”. (CARNOY, 1992. p.35)

O pano de fundo das políticas educacionais para a educação básica, baseadas na nova forma de produção capitalista, rearticula o binômio educação-desenvolvimento. O centro de tais políticas é a preparação, no nível da escola formal, de mão de obra qualificada para o novo modo de produção baseado nas novas tecnologias. Ressuscita-se a velha teoria do capital humano, agora sob novas bases tecnológicas.

O argumento preponderante sobre a importância da Educação Básica está na relação desta com o desenvolvimento econômico dentro dos atuais padrões de qualificação profissional. Nesse ponto, a Educação Básica, entendida como capacidade de leitura e escrita e domínio dos cálculos matemáticos elementares, passou a ser indispensável aos progressos de formação em serviço. Essa ligação entre educação básica e desenvolvimento expressa-se bem na fala do subsecretário para assuntos internacionais da Secretaria do Tesouro norte-americano Jonh Taylor:

“A chave para reduzir a pobreza nos países em desenvolvimento é aumentar a produtividade de suas economias por meio de uma melhoria na educação básica e de políticas para reduzir a corrupção e os entraves comerciais” (Folha de São Paulo. 15/05/2002)

Dessa forma, as reformas educacionais ocorridas no Brasil a partir de 1996 não se dão sem se considerar esta marca do reordenamento do capitalismo e da globalização da economia. Esta estaria demandando um novo tipo de profissional e este teria suas capacidades “econômicas” também e, sobretudo, desenvolvidas pela escola.

No entanto, essa relação entre as proposições do Banco Mundial e os processos educacionais não é mecânica. As reformas educacionais no Brasil nos anos 90 não são simplesmente respostas diretas às determinações de organismos internacionais. Para uma correta compreensão dos processos educacionais atuais é preciso levar em conta a participação efetiva dos grupos internos. De um lado, o federalismo e as conquistas dos anos 80, de outro, as proposições das agências internacionais credoras e o respaldo dos grupos internos.

O Brasil é uma federação desde a proclamação da República, ou seja, uma aliança indissolúvel de estados, baseada em uma Constituição, assegurando a autonomia dos integrantes, quanto a determinadas matérias. Dessa forma, os Estados-membros, integrantes da federação, tinham um conjunto significativo de competências próprias e exclusivas e deviam desempenhá-las com seus próprios meios.

A Constituição Federal de 1988 introduziu uma novidade importante com relação a essa matéria. Ela elevou o município a categoria de ente federativo. Em seu artigo primeiro ela assegura:

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático e de Direito e tem como fundamentos:

- I.a soberania
- II.a cidadania
- III.a dignidade da pessoa humana
- IV.os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa
- V.o pluralismo político (CF/88)

Assim, os municípios passaram a ser considerados como entes federativos de igual dignidade que qualquer outro ente federativo, ganhando autonomia nos espaços de suas atribuições e competências. Um destes espaços foi a constitucionalização dos sistemas municipais de educação, próprios e autônomos. Antes os municípios se constituíam em apenas subsistemas dos sistemas estaduais de educação. Agora, eles podem efetivar seus sistemas com Conselhos Municipais de Educação junto com suas atribuições no terreno do ensino fundamental e educação infantil.

Junto com essa autonomia relativa dos municípios temos as conquistas asseguradas nos anos 80. Depois de mais de 20 anos de regime autoritário a Constituição de 1988 foi promulgada em clima de democracia. Bastante enfática nos direitos coletivos e sociais, desde logo ela será problematizada na efetiva garantia dos mesmos. A assinalação destes direitos deve-se, em parte, à mobilização popular que punha esperanças renovadas em uma Constituição democrática e aberta à sua participação, pela maneira com que se revestiu o seu processo de elaboração.

No campo educacional, essa mobilização contribuirá para algumas conquistas importantes: a educação será reconhecida como direito fundante de cidadania e definida como direito público subjetivo no ensino fundamental, mantêm-se a vinculação orçamentária de recursos, o ensino médio e o ensino superior em instituições públicas são tornados gratuitos. A Universidade assume o estatuto da autonomia como princípio auto-aplicável; a gestão democrática torna-se elemento principal da administração educacional pública e a ela pode se associar uma descentralização que impõe tanto o papel comissivo do Estado quanto o controle da sociedade civil sobre o mesmo. (CURY, HORTA, FÁVERO, 1996). Afirma-se o Plano Nacional de Educação.

A esses princípios constitucionais nem sempre houve correspondentes na prática dos poderes públicos dos entes federativos. Muitos programas do país, inclusive os de educação, passaram a contar com recursos externos advindos de convênios feitos com organismos internacionais. Estes organismos, de longa data, se fazem presentes em nosso país.

Assim, o Banco Mundial, por exemplo, não só se propõe a financiar programas mas também se insinua com relação a propostas educacionais cujas concepções lhe são peculiares. Embora os documentos desse organismo internacional proponham medidas mercadológicas para a educação, elas não são implementadas sem a anuência de grupos internos. Cunha (2001) corrobora essa idéia ao afirmar que:

“Com isso não quero dizer que essas agências não tenham coisa alguma a ver com as políticas educacionais brasileiras. O que assumo como hipótese de trabalho, é que suas influências se fazem sentir mediante o protagonismo de técnicos brasileiros que incorporaram, em diferentes doses, as concepções correntes nas agências, tanto quanto influíram, de alguma maneira, na formulação dessas mesmas concepções”.
(CUNHA, 2001, p. 124)

Mesmo que os organismos internacionais pressionem no sentido de convencerem os países em desenvolvimento a atrelarem a educação ao mercado e à economia, essa ligação não é mecânica. Isso porque a educação não é um apêndice do todo social. Há outros atores que fazem parte da dinâmica social. E no Brasil esses outros atores resistem a essas investidas privatizantes. A própria globalização, que a primeira vista se mostra como uma imposição externa, tem uma demanda interna. Segundo Oliveira:

“Essa expansão da dívida pública interna deu-se com a internacionalização da economia paga pelo Brasil e não pelos

capitais estrangeiros, nem pelo FMI e nem pelo Banco Mundial. O tamanho e os serviços da dívida externa significam que a economia pagou a sua internacionalização, sua globalização. (...) o Estado brasileiro também liquidou-se financeiramente. Ao liquidar-se financeiramente, perdeu a capacidade de ser o motor e o guia da expansão capitalista, tal como tinha sido desde os anos 30. Então, do lado dos grupos dominantes, também há uma crise do Estado, vista por estes dois aspectos.” (OLIVEIRA, 1999, p.71)

Dessa forma, embora não se possa negar o impacto das pressões externas que vinculam a educação ao mercado, e que aos poucos vão se consubstanciando em medidas legais, também não podemos negar que essas pressões encontram-se com especificidades internas que acabam dando uma forma peculiar a essas intenções.

Segundo Bruno (2000), a lógica que vem orientando a reforma da educação no Brasil está estreitamente articulada não apenas com as transformações mais gerais do capitalismo nesta sua fase de desenvolvimento, mas com a forma como o Brasil nela se insere, sem nos esquecermos da reforma administrativa do Estado que incide direta e indiretamente sobre a formulação e implementação das políticas públicas, dentre elas, a educacional.

Essa Reforma Administrativa estaria ligada, segundo Duarte (2002), à superação dos dois grandes modelos de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a saber: o modelo denominado era Vargas, que dava realce ao padrão adotado pelo Estado na construção da proteção social ao trabalho, e o modelo de proteção social construído mediante a Constituição de 1988, pautado na universalização, na ampliação dos direitos sociais e na ampliação do acesso da população a serviços públicos não-mercantis.

Segundo a mesma autora, o governo atual considera os dois modelos ultrapassados. O primeiro por seu desenvolvimento autárquico e pelo seu Estado intervencionista, o segundo por ter sido construído em um momento histórico específico, quando o país acabava de sair de um regime autoritário e exprimia, no que se refere à ordem social, todos os anseios de progresso e justiça social. Para Fernando Henrique Cardoso (1996), esse modelo estaria impedindo uma efetiva adaptação do País à nova realidade econômica que se vislumbrava no final do século passado.

Para Duarte:

“O projeto de modernização do Estado brasileiro, de acordo com FHC, está voltado para a superação do que ele chama de Era Vargas, entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Nessa perspectiva, defende-se uma reforma do Estado, que, *“significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado”* (DUARTE, 2002, p. 181)

Nesse sentido, o novo modelo de desenvolvimento pretende operar nas condições de uma economia de mercado, adaptando-se às novas condições do ambiente econômico internacional. Dessa maneira, molda-se às exigências impostas aos países periféricos pelos organismos internacionais (FMI, BIRD), cumprindo as suas receitas: abertura das economias ao comércio e finanças internacionais, redução dos gastos públicos (privatizações, quebra de monopólios e enxugamento de gastos sociais), desregulamentação dos mercados, combate à inflação e maior disciplina fiscal. (DUARTE, 2002)

É dentro desse quadro de reformas do Estado que, na década de 90, começa uma ampla reforma na área educacional. Percebe-se nessas reformas, relativas à educação, a mesma lógica que informa a reforma no seu conjunto das instituições do Estado, a saber: descentralização, desburocratização, flexibilização e focalização.

No entanto, é preciso evidenciar que tal reforma encontra em seu caminho algumas barreiras, entre elas: o federalismo, os dispositivos constitucionais da gratuidade e da vinculação orçamentária e as resistências dos educadores organizados em associações.

Com a elevação dos municípios, a partir da CF/88, a ente federativo, muitos deles constituíram sistemas próprios de ensino com certa autonomia da União. Assim, alguns municípios de orientação política divergente do poder central puderam implantar políticas educacionais que conflitam com as orientadas pelos organismos internacionais. Experiências como essas podem ser percebidas, entre outros, nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Os aspectos relacionados aos dispositivos constitucionais da gratuidade e da vinculação orçamentária, bem como as resistências dos educadores na década de 80/90, já foram tratados acima. Esses aspectos ilustram bem a existência de barreiras internas mínimas encontradas pela influência internacional no intuito de capitanear as políticas educacionais.

A despeito disso, a lei 9.394/96, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada nesse período, parece responder, no âmbito educacional, aos propósitos da Reforma do Estado proposta pela conjuntura internacional e avalizada pelo governo FHC.

Segundo Cury (2001), a LDB/96 tem eixos muito claros e coerentes. O primeiro deles é a flexibilização que pode ser percebido através da descentralização das competências: art: 9º, 10º, 11º, 16º e 18º; a desregulamentação de controles cartoriais: arts: 11º, 12º e 13º; e autonomia das instituições, proposta pedagógica e registro de diplomas, fim de currículo mínimo, entre outros e a desescolarização: arts.24, II, “c”; 1º ; 42; 38, parágrafo segundo.

O outro eixo no qual gravita a LDB, ainda segundo Cury, é a avaliação. Ele vai da negação de um sistema nacional de educação à afirmação de um sistema nacional de avaliação. Esse sistema está literalmente assim nominado no art.87, parágrafo 3º, IV. A avaliação é o eixo nodal da LDB. Os arts. 8º, parágrafos 1º, 9º, VI,VII e VIII; e 67 colocam nas mãos da União um poder tão grande que jamais governo algum o deteve. Citando o autor:

“Trata-se de um poder inaudito posto nas mãos da União, através de uma avaliação sistêmica, sistemática e externa: do rendimento escolar, das instituições de ensino superior e do desempenho do docente. A LDB fala explicitamente em sistema nacional de avaliação do rendimento escolar do ensino fundamental no art. 87, & 3º, IV. Trata-se pois de algo sistemático e que faz parte da organização da educação nacional. E, ainda que se deva esperar a efetivação do regime de colaboração como um modo de ser da gestão democrática, haverá a presença de avaliadores de um outro ente federativo”.(CURY, 2001, p.17).

Para Cury (2001) a avaliação do rendimento escolar tem a ver basicamente com os currículos e repõe uma grande importância para estes e com as formas de montá-los e controlá-los. Afirma também que a avaliação institucional se relaciona com a diplomação possibilitada pelos estabelecimentos credenciados de ensino superior, sua classificação e as condições materiais e

culturais exigíveis para tal. Isso quer dizer que a avaliação atinge o grau máximo de maturidade institucional dos que oferecem esse nível de ensino.

Essa relação estreita entre avaliação e currículo responde às intenções das reformas educacionais dos anos 90 denominadas por Duhou (2002) de Gestão Autônoma das Escolas. Segundo esse autor, a descentralização escolar contida nessas reformas:

“Tem como meta definir o conteúdo dos programas escolares, os critérios de desempenho dos alunos e avaliação dos resultados escolares ao final do sistema educativo; e de descentralizar a efetivação das metas e objetivos em cada escola. Compreende também uma série de mecanismos de responsabilidades baseados nos resultados e postos no sentido do deslocamento da condução do sistema educacional dos “inputs” para os “outputs”.(DUHOU, 2002, p. 57)

Assim, um dos eixos centrais da Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional de 1996, e, portanto, da espinha dorsal que sustenta a estrutura educacional atual, é a avaliação. Pode-se dizer que a LDBEN cria um verdadeiro Sistema Nacional de Avaliação tal a importância que a avaliação, sob controle da União, passa a gozar a partir da referida lei. Pode-se mesmo dizer que está criado um sistema externo de avaliação do rendimento escolar. Assim, o rendimento escolar é verificado por resultados do desempenho dos alunos através de provas e trabalhos os quais são sempre aferidos por algum critério e expressos em notas e/ou conceitos. É nessa perspectiva que se insere os programas de avaliação: SAEB, ENEM e o Exame Nacional de Cursos (PROVÃO).

Esse modelo de avaliação em larga escala têm a preocupação de possibilitar o delineamento do perfil cognitivo da população, permitindo reconstruir detalhes da trajetória

escolar de populações que freqüentam a escola, bem como identificar a transição de um estágio cognitivo dos sujeitos para outro. Podem ser utilizados também para estabelecer relações entre o perfil cognitivo e cultural de segmentos da população com os novos modelos de organização da produção, bem como com os novos pleitos de participação nas sociedades contemporâneas. (BARRETO, 2001)

Os termos desse modelo avaliativo foram pautados pelas reformas educacionais de cunho conservador do início dos anos 80 nos Estados Unidos e do final dessa década e início da seguinte na Inglaterra. No entender de Afonso esses termos:

“Foram fundamentais para a promoção de quase-mercados no setor educacional, ou seja, por uma combinação específica de elementos de regulação do Estado e da introdução da lógica de mercado no domínio público, o que aumenta o controle governamental sobre as escolas, ao mesmo tempo em que cria mecanismos de incentivo à competitividade no sistema educacional.” (AFONSO apud BARRETO, 2001, p,57)

Essas reformas, motivadas pelo argumento de que a qualidade insatisfatória da educação seria basicamente responsável pela vulnerabilidade do país em face do nível educacional e de desenvolvimento de outros países industrializados, partem de pressuposto de que uma força de trabalho educada é crucial para enfrentar a competição econômica, elevando a produtividade e aumentando a capacidade de adaptação às rápidas mudanças nos mercados internacionais. Segundo Barreto:

“Elas evocam o princípio da *accountability* como fundamento, ou seja, o de que o poder público deve prestar contas à população dos serviços que oferece e de como gasta os recursos que lhe foram confiados. Ao fazê-lo, porém,

substituem o discurso que valorizava a escola pública em períodos anteriores, revisitando o princípio liberal que coloca ênfase na liberdade de escolha dos pais em relação ao ensino que querem para seus filhos, sob a suposição de que eles buscam a melhor educação para suas crianças”. (BARRETO, 2001, p. 57)

Para a mesma autora, essas reformas apostam que a melhoria do rendimento dos alunos pode ser alcançada mediante a concorrência entre as escolas, podendo, para tanto, valer-se da publicidade negativa para estimular administradores e professores a dedicarem maiores esforços ao ensino e utilizar sanções econômicas, políticas, regulamentares com incentivos.

Assim, percebe-se que a avaliação, nesse modelo, ganha importância nunca antes experimentada no cenário educacional, tornando-se componente imprescindível das reformas educativas. Ela permite não só a ampliação do controle do Estado sobre o currículo e as formas de regulação do sistema escolar, como também sobre os recursos aplicados na área. Nesse sentido, os imperativos da avaliação terminam por pressionar a formulação de currículos nacionais em países que nunca os tiveram, ou levam à sua reformulação e atualização em países que já os possuem, visto que eles são a referência “natural” para o emprego da aferição padronizada do rendimento escolar. (BARRETO, 2001)

Percebe-se, portanto, que a lógica globalizante, que atrela a educação ao desenvolvimento econômico, permeia as reformas educacionais dos anos 90, tanto nos países centrais como em países em desenvolvimento. Esta lógica precisa de mecanismos seguros de avaliação dos sistemas para a implementação de mercados, já que estes só se consubstanciam através do conhecimento preciso das atividades de produção e circulação de mercadorias. Dessa forma, é fundamental para

o bom funcionamento do sistema saber onde melhor aplicar recursos e, conseqüentemente, saber onde estão os melhores serviços.

O estabelecimento de um sistema nacional de avaliação e a implementação de referências iguais para os currículos das escolas parece responder a essa exigência: estabelecer um mercado educacional. Se a educação deve se transformar em mercado, nada mais justo que, através de avaliação rigorosa do sistema, se saiba onde estão os melhores serviços educacionais. E nessa avaliação um parâmetro nacional seria a base onde assentaria tal avaliação.

CONCLUSÃO

A discussão sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais não pode passar ao largo do quanto a complexidade desta matéria exige uma compreensão mais profunda da realidade multidimensional da escola pública brasileira e do dever do poder executivo de efetivar o mandamento constitucional do art. 210 que assegura ser da União a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental.

Assim, para compreendermos a passagem do mandamento constitucional para proposta ministerial consubstanciada nos parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental, é preciso ter presente toda uma tradição que combina a questão federativa com as grandes transformações ocorridas no Brasil nas últimas três décadas.

A questão federativa se impõe pela modalidade de República Constitucional que o Brasil adota desde 1889. O Brasil é uma só entidade soberana pela união de suas entidades federadas. Logo, a federação deve tanto conter laços de união e de unidade entre as unidades federadas, quanto a autonomia destas últimas, no quadro da Constituição Federal. Essa autonomia dos membros federados inclui processos descentralizados de iniciativas concernentes à administração e gestão da coisa pública.

No caso específico da educação inicial escolar, firmou-se toda uma tradição jurídica que, desde o Ato Adicional, a atribuía aos membros federados. A administração e gestão desse serviço público nessa modalidade de ensino coube, e continua cabendo, aos Estados e Municípios.

No entanto, devido à situação lamentável e dispersa do ensino primário nos Estados, houve uma luta para que a União, por ter maiores recursos, se obrigasse a interferir também na educação escolar primária visando a superação de lacunas e a assinalação de uma identidade nacional em todo o cidadão. A preocupação básica se exprimia nos princípios educacionais, sobretudo àqueles do direito à educação primária, gratuidade e obrigatoriedade.

Apesar dessa luta, o que se evidencia é que, após o Ato Adicional de 1834, referendado pela Constituição republicana de 1891, estabeleceu-se um federalismo educacional, pelo qual o ensino das primeiras letras ficou a cargo primeiro das Províncias, depois dos Estados recém criados. A verdade é que durante todo o Império e na Primeira República, essa descentralização significou uma ausência da União em relação à educação popular tal como era conhecida na época, ou seja, extensão do ensino elementar às camadas populares.

Assim, percebe-se, na história da educação escolar inicial no Brasil, a tradição de deixá-lo sob os auspícios dos Estados e Municípios, ficando a União comprometida com o Ensino Superior e o Secundário. Essa relação oscilou de acordo com a orientação centralizadora ou descentralizadora do Estado brasileiro. Mesmo deixando aos Estados e Municípios o encargo da escolarização inicial, a União não deixou de interferir quando seus interesses estavam em jogo, especialmente em regimes autoritários.

A tentativa de interferência nesse ramo de escolarização pelo poder central andou *pari passu* com transformações mais gerais no âmbito do modelo político-econômico. O que se percebe é que, durante a história da educação brasileira, a escolarização inicial nunca foi pensada como prioridade ou como um fator de desenvolvimento social. Até a República, ela pouco

importava dentro do sistema escravocrata e elitista da nossa configuração social. A partir de 30, com o avanço das relações sociais capitalistas, percebe-se uma preocupação maior com a educação de base, até porque ela, agora, representava uma importante contribuição para o modelo urbano-industrial de dominação capitalista.

Será esse desenvolvimento que orientará, a partir de então, as políticas educacionais do Estado com vistas a equiparar o processo educacional ao modelo econômico capitalista. E é nesse processo de equiparação que percebe-se a interferência da União através de reformas educacionais de cunho centralizante que atendam às exigências das, sempre renovadas, novas formas de produção capitalista.

A segunda metade do século passado viu uma profunda transformação nos processos produtivos decorrentes da chamada terceira Revolução Industrial. Essa transformação foi marcada por uma nova base tecnológica e novas modalidades de organização e gestão da produção. Esse processo levou à globalização do processo produtivo e do sistema financeiro bem como à recomposição hegemônica do capitalismo sob nova base tecnológica. É dentro desse contexto que serão lançados, no bojo das reformas educacionais dos anos 90, em 1996, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o ensino fundamental.

Assim, compreender as iniciativas do atual governo federal com relação às políticas públicas para a área educacional, em especial a reforma curricular, requer situar tais reformas no contexto geral dessas modificações da configuração societal desse final e início de século bem como a intensidade que o Brasil se insere nela.

Para o atual governo, o desenvolvimento do país passaria necessariamente por uma Reforma do Estado e por um outro modo de inserção na economia internacional. Para ele, a manutenção dos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal estava sufocando a concorrência necessária à eficiência econômica.

É nesse sentido que os anos 90 irão imprimir uma outra agenda pública centrada na estabilização econômica, na reinserção internacional e na institucionalização da democracia. O projeto de modernização do Estado brasileiro está voltado para a superação da chamada “Era Vargas”, entendida dentro do contexto da redefinição do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento pretende operar nas condições de uma economia de mercado, adaptando-se às novas condições do ambiente econômico internacional. Dessa maneira, molda-se às exigências impostas aos países periféricos pelos organismos internacionais (FMI, BIRD), cumprindo as suas receitas: abertura das economias ao comércio e finanças internacionais, redução dos gastos públicos através de privatizações, quebra de monopólios e enxugamento de gastos sociais, desregulamentação dos mercados, combate à inflação e maior disciplina fiscal.

É nesse contexto de Reforma do Estado que está inserida a reforma educacional dos anos 90. A política educacional conduzida nesse período submete-se a uma agenda, com prioridades dadas pela lógica financeira privilegiada na condução da política econômica e de outras políticas públicas, ressalvados alguns pontos protegidos pela CF/88 e determinadas políticas educacionais

a cargo de Estados e Municípios. Assim, o governo Fernando Henrique imprime à sua gestão uma adaptação ao novo cenário mundial que se configura, o qual se caracteriza pela intensa internacionalização dos processos de produção e comercialização. Dessa forma a educação é redefinida de forma a adequar-se a um outro projeto de desenvolvimento.

A característica marcante dessa redefinição é a centralidade do papel da educação em relação a estes processos. Essa centralidade sustenta-se pela idéia de que a nova conjuntura mundial exige a conversão da educação para as habilidades e competências exigidas pela internacionalização do processo de produção.

A reforma educacional do governo FHC orienta-se por três mecanismos básicos: 1) a descentralização, que envolve redefinição das atribuições das esferas do Poder Público, no sentido de canalizar recursos. 2) novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado a fim de atrelar a educação às novas condições tecnológicas e às novas frentes de trabalho e 3) a focalização no ensino fundamental.

No entanto, o traço marcante das reformas educacionais relacionadas ao ensino fundamental será a tentativa de uma convergência em torno da educação escolar para todos com equidade social. Esta orientação busca mediar uma educação que responda às exigências do setor produtivo e outra que atenda às demandas da maioria.

Assim, o que vemos é uma educação básica relacionada com a possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de trabalho, tendo como objetivo central a oferta de mão-de-obra qualificada à demanda do mercado de trabalho.

A justificativa para isso se dá pela importância dos processos escolares formais nesse momento de reestruturação capitalista, de emergência de novos padrões de produção. Esses novos padrões produzem uma mudança no perfil da força de trabalho que passa a requerer um trabalhador mais polivalente ou plurifuncionais.

Nessa direção, a orientação geral da atual política educacional para o ensino fundamental é a manutenção centralizada do controle de qualidade do ensino, um sistema nacional de aferição da aprendizagem, a autonomia das escolas e a presença da comunidade. A avaliação indicaria aos alunos, suas famílias e ao governo quais as escolas que atuam com qualidade e eficiência. Para elas afluiriam mais recursos e mais alunos. E nesta perspectiva de uma avaliação nacional da aprendizagem escolar, a ênfase nos currículos passou a ocupar um lugar de destaque.

É a partir dessa iniciativa federal que surgiram as indagações centrais desse trabalho: por quê a União, que nunca priorizou o Ensino fundamental, agora, em um novo contexto trazido pela eleição de FHC, se volta para ele através de uma política curricular de caráter nacional?

Logo se tornou claro que a elucidação de tal questão não seria possível sem assumir uma postura crítica diante do atual processo de gestão da educação no Brasil e sem situá-lo dentro do contexto do tipo de Estado e Sociedade em que vivemos. Dessa forma, alguns pontos nos pareceram importantes: a mudança de paradigma econômico que está ocorrendo no mundo; as conseqüências desse novo paradigma para os países capitalistas periféricos, entre os quais o Brasil; os deslocamentos de prioridades e os perigos encobertos por esse novo paradigma da prática social da educação.

O paradigma que vem se afirmando em nível mundial – a globalização de corte neo-liberal – decorre do movimento de renovação inerente a uma economia hegemônica que, em ciclos, muda para se manter no poder.

Esse novo liberalismo, no fundo, postula o retorno à tese do “Estado Mínimo” que, em síntese, tem como princípios: a hegemonia das leis do mercado; o aumento das taxas de juros; a diminuição dos impostos sobre o capital; a restrição aos gastos e às receitas públicas e a diminuição dos custos com políticas sociais.

É dentro desse quadro de desmonte do Estado como regulador da economia e como fomentador de políticas sociais requeridas pela nova fase do capitalismo, denominada globalização, que se insere as reformas educacionais dos anos 90 na maior partes dos países capitalistas, entre eles o Brasil.

Nessa sentido, na área da educação básica, o MEC advoga como direção a melhoria a qualidade da educação. Segundo o Ministério da Educação, durante as décadas de 70 e 80 a tônica a política educacional brasileira recaiu sobre a expansão das oportunidades de escolarização, havendo com isso um aumento expressivo no acesso à escola básica. No entanto, os índices de repetência e evasão apontariam problemas que evidenciarium grande insatisfação com o trabalho realizado pela escola. Isso redimensionaria o foco para a questão da qualidade.

Tal foco já estava contemplado no programa de governo de Fernando Henrique Cardoso em 1994, que previa a manutenção centralizada do controle de qualidade do ensino, implicando

um sistema nacional de aferição da aprendizagem para o qual deveria se gestar referências curriculares também nacionais.

Essa preocupação demonstra a aceitação e o comprometimento dos grupos internos com as recomendações dos organismos internacionais que orientam as políticas educacionais no sentido de adequar os sistemas de ensino dos diversos países aos ditames das políticas de ajuste econômico.

Assim, a iniciativa de formulação de Parâmetros Curriculares Nacionais estaria ligada ao compromisso assumido pelo governo brasileiro quando de sua participação na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtiem, e da Declaração de Nova Delhi, na Índia. Dessas conferências resultaram posições consensuais de luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos tornando universal a educação fundamental.

Os PCNs e o sistema nacional de avaliação aparecem dentro deste corolário como mecanismos de controle e viabilidade de um projeto de gestão de sistema de ensino que, ao contrário do que se propaga, não representa os anseios dos setores populares, mas muito mais a subordinação da política educacional brasileira às exigências externas.

Essas exigências dão sustentação à reforma do sistema educacional como estratégia principal para formar cidadãos produtivos. Para isso algumas estratégias estão propostas. Entre outras, estão colocadas: a descentralização da gestão educacional, as reformas curriculares e a implantação de sistemas de avaliação.

Um sistema nacional de avaliação está intimamente ligado ao estabelecimento de referências curriculares unificadas. Assim, o núcleo central do PCNs é a questão da avaliação. A preocupação basilar caminha no sentido de dotar o sistema nacional de um parâmetro único que possa fornecer base comum para uma avaliação global do sistema. É nesse sentido que uma das prioridades estabelecidas pelo Ministério da Educação é a questão da avaliação como tradução do art 9º da LDB/96 e de outros constrangimentos normativos.

A avaliação passou a ter uma importância nunca antes experimentada no cenário educacional brasileiro, tornando-se componente imprescindível das reformas educativas. Ela permitiria não só a ampliação do controle do Estado sobre o currículo e as formas de regulação do sistema escolar, como também sobre os recursos aplicados na área. Nesse sentido, os imperativos da avaliação terminariam por pressionar a formulação de currículos nacionais haja vista serem eles a referência natural para o emprego da aferição padronizada do rendimento escolar.

Percebe-se, portanto, que a lógica globalizante, que atrela a educação ao desenvolvimento econômico, permeia as reformas educacionais dos anos 90, tanto nos países centrais como em países em desenvolvimento. Esta lógica precisa de mecanismos seguros de avaliação dos sistemas para a implementação de mercados, já que estes só se consubstanciam através do conhecimento preciso das atividades de produção e circulação de mercadorias. Dessa forma, é fundamental para o bom funcionamento do sistema saber onde melhor aplicar recursos e, conseqüentemente, saber onde estão os melhores serviços.

O estabelecimento de um sistema nacional de avaliação e a implementação de referências iguais para os currículos das escolas visa responder essa exigência: estabelecer um mercado educacional. Se a educação deve se transformar em mercado, nada mais procedente dentro desta lógica que, através de avaliação rigorosa do sistema, se saiba onde estão os melhores serviços educacionais. E nessa avaliação um parâmetro nacional seria a base onde assentaria tal avaliação.

Assim, o que parece claro sobre a proposta dos Parâmetros Curriculares Nacionais, desde seu envio à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação em 1997, é que o MEC considera, na prática, os “parâmetros” como as “diretrizes” do art 9º da lei nº 4.024/61 com a redação dada pela lei nº 9.131/95. O que se impõe é que o Ministério da Educação tente transformar os Parâmetros Curriculares Nacionais em Diretrizes Curriculares.

Portanto, a presença federal, no âmbito dos currículos da educação fundamental, se efetiva no sentido de adequar-se ao movimento econômico atual. Dado que o lucro econômico é medido em termos de produtividade agregada, a reestruturação curricular das escolas visa otimizar o rendimento refletido nos bons resultados dos alunos nos testes nacionais normalizados, de acordo com os diversos níveis de estudo. O crescimento potencial da produtividade nacional aparece como sendo diretamente ligado a uma melhora geral nos resultados de tais testes. E nessa direção de avaliação geral dos sistemas, uma referência nacional curricular se torna fundamental.

Nosso trabalho pretendeu focalizar apenas as razões políticas da implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental, portanto, uma possibilidade apenas de abordagem. Há outras - o campo é vasto - talvez mais importantes e mais pertinentes.

Fica, então, aberta novas possibilidades, novos enfoques, novas perspectivas. Entre elas questões referentes à teoria do currículo, à implementação efetiva dos PCNs no dia a dia escolar. Contribuem efetivamente para uma escola democrática? Como os professores se relacionam com esse referencial curricular? Pedagogicamente as questões levantadas por eles correspondem aos anseios dos novos paradigmas educacionais? Haveria nos PCNs uma ressemantização da linguagem crítica usada pelos educadores dos anos 80? Há muitos outros recortes possíveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, A.J. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Braga. Universidade do Minho. 1998
- AGUIAR, Márcia Ângela. **Parâmetros Curriculares Nacionais e formação do educador: a reforma educacional brasileira em marcha**. In: Educação e Sociedade. Ano XVII. Nº 56. Dez/96
- ALVES, Nilda. **Uma posição sobre os parâmetros curriculares nacionais**. In: Revista de Educação. Nº 109. 1998
- ANPED. **Parecer da ANPED sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais**. Revista Brasileira de Educação. Mai/jun/jul/agos. 1996
- APPLE, Michael. **Repensando a Ideologia e Currículo**. IN: Currículo, Cultura e Sociedade. MOREIRA, Antonio Flavio; SILVA, Tomaz Tadeu (ORG). São Paulo. Cortez. 1995
- _____**A política do conhecimento oficial: faz sentido a idéia de um currículo nacional?** IN: MOREIRA, Antonio Flavio; SILVA, Tomaz Tadeu (ORG). Currículo, Cultura e Sociedade. São Paulo. Cortez. 1995
- _____**Educação e Poder**. Porto Alegre. Artes Médicas. 1984
- _____**O conhecimento Oficial**. Petrópolis. Vozes. 1997
- APPLE, Michel; BEANE, James (orgs). **Escolas democráticas**. São Paulo. Cortez. 1997.
- ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação Brasileira: Um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do Capital Humano**. São Paulo. Autores Associados. 1982
- ASSMANN, Hugo. **Metáforas novas para reencantar a educação**. Piracicaba. Unimep. 1996
- AZEVEDO, F. A. **A reconstrução Educacional no Brasil. Ao povo e ao governo**. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. São Paulo. 1932.
- BANCO MUNDIAL. **Educação primária. Documento de política do Banco Mundial**. Washington. D.C. 1992
- BANCO MUNDIAL. **Priorities and strategies for education: a world bank sector review**. Washington. D.C. 1995.
- BANCO MUNDIAL. **O Brasil e o Banco Mundial: a quinta década de cooperação**. 1995

BARRETO, Elba de Sá. **A avaliação na Educação Básica entre dois modelos.** In: Educação e Sociedade. Ano XXII. Nº 75. Agosto. 2001.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional.** Ano XLIX, nº 160. 1994

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação nacional. DOU. Brasília, nº 248. 23/12/1996

BRASIL. **Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001.** Plano Nacional de Educação. Brasília. 2001

BRASIL. **Decreto nº 3.276 de 26 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica e da outras providências. 1996. Online <http://www.mec.com.br/cne>

BRASIL.MEC.CNE. **Parecer CEB 04/98.** Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Brasília. CNE. 1998

BRASIL, MEC.CNE. **Parecer CEB 03/97.** Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. Brasília. CNE. 1997

BRASIL. MEC. CNE/CEB. **Parecer CEB 16/99.** Trata das Diretrizes Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico

BRASIL. MEC. **Parâmetros Curriculares Nacionais.** Documento introdutório. Brasília. MEC/SEF. 1997

BRASIL.MEC. **Parâmetros Curriculares Nacionais (1º a 4º séries).** Brasília. MEC/SEF. 10 volumes. 1997

BRITO, Vera Lúcia Alves de. **Projetos de LDB: Histórico da Tramitação.** In: Medo à liberdade e compromisso libertador. CURY, Carlos Jamil; HORTA, José Silvério; BRITO, Vera (orgs). Editora do Brasil. São Paulo. 1997.

BUFFA, Ester. **Ideologias em conflito: escola pública e escola privada.** São Paulo. Cortez & Moraes. 1979

CANDAU, Vera Maria. **Reformas educacionais hoje na América Latina.** In: MOREIRA, Antônio Flávio (org). Currículo: políticas e práticas. Campinas. Papirus. 1999

_____. **Educação escolar e cultura/s.** Tecnologia Educacional. Ano XXIV. Nº 125. 1995

CANIVEZ, Patrice. **Educar o cidadão?** Campinas. Papirus. 1998

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: propostas de governo.** São Paulo. 1994

CARNOY, Martin; CASTRO, Cláudio de Moura. **A melhoria da educação na América Latina: e agora para onde vamos?** In: CARNOY, Martin; CASTRO, Cláudio de Moura (orgs). Como anda a reforma da educação na América Latina? Rio de Janeiro: FGV. 1994

CARNOY, M. **Razões para investir em educação básica.** Brasília. UNESCO/MEC. 1992.

CARVALHO, Laerte Ramos de. **As diretrizes e bases: breve história.** In: Spencer Maciel de Barros, Diretrizes e Bases da Educação. Pioneira, S. Paulo, 1960.

____ **As reformas pombalinas da instrução pública.** São Paulo. Saraiva. 1978

COLL, César. **Psicologia e Currículo.** São Paulo. Ática. 1997

____ **Aprendizagem Escolar e Construção do Conhecimento.** Porto Alegre. Artes Médicas. 1994

COMBLIN, José. **O neoliberalismo.** Petrópolis. Vozes. 2000.

COSTA, Marisa Vorraber. (org). **Escola básica na virada do século.** São Paulo. Cortez. 1996.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e Sociedade no Brasil.** Rio de Janeiro. Eldorado. 1996.

____ **Educação Brasileira: projetos em disputa.** São Paulo. Cortez. 1995

____ **Educação e desenvolvimento social no Brasil.** Rio de Janeiro. Francisco Alves. 1980.

____ **Educação, Estado e democracia no Brasil.** São Paulo. Cortez. 1995

____ **Os parâmetros para o ensino fundamental: convívio social e ética.** In: Cadernos de pesquisa. São Paulo. Fundação Carlos Chagas. Nº 9. 1996.

____ **Os ministérios da Educação e do Trabalho na educação profissional.** In: YANNOULAS, Silvia. Atuais Tendências na Educação Profissional. Brasília. 2001.

CUNHA, Célio da. **Plano Decenal: fundamentos, trajetória e alcance.** In: Em Aberto. Brasília. Ano 13. nº 59, jul/set. 1993

____ **Educação e autoritarismo no Estado Novo.** São Paulo. Cortez. 1989

CHAGAS, Valnir. **Educação Brasileira: o ensino de 1º e 2º graus.** São Paulo. Saraiva. 1980

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo. Xamã. 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **LDB. Lei de Diretrizes e Bases da Educação.** Rio de Janeiro. DP&A. 2001

____ **Os parâmetros Curriculares Nacionais e o ensino fundamental.** Revista Brasileira de Educação. Mai/jun/jul/agos. 1996

____ **Leis Nacionais da Educação: Uma conversa antiga.** In: Medo à liberdade e compromisso democrático. Editora do Brasil. São Paulo. 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Uma Reforma Educacional?** In: Medo à liberdade e compromisso democrático. Editora do Brasil. São Paulo. 1997

____ **A gestão dos recursos financeiros na escola pública fundamental: democratização ou privatização do Estado?** In: Presença pedagógica. Belo Horizonte, nº 22, jul/ago, 1997.

____ **Estado e educação na Revisão Constitucional de 1928.** In: Educação e Sociedade. Ano XVII, nº 55, agosto/96

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA. José Silvério Bahia; BRITO, Vera Lúcia Alves. **Medo á liberdade e compromisso democrático.** São Paulo. Editora do Brasil. 1997.

DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Edgar. **Desafios da globalização.** Petrópolis. Vozes. 1999

DUHOU, Ibtisam Abu. **Princípios do planejamento da Educação: Uma Gestão mais autônoma das escolas.** UNESCO. Paris. 1999. Trad: Carlos Roberto Jamil Cury. No prelo.

DRAIBE, Sonia. **As políticas sociais e o neoliberalismo.** Revista da USP. 1994.

DREIFUSS, René. **A época das perplexidades.** Petrópolis. Vozes. 1997.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90.** In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (orgs). Reforma do Estado e Democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas. Brasília. UNB. 1997

____ **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95.** Rio de Janeiro. Editora FGV. 1997

DUARTE, Adriana Maria Cancell. **Estado, políticas sociais e recomposição de hegemonia: o caso da previdência social.** Tese de Doutorado. Belo Horizonte. UFMG. 2002.(mimeo)

DUARTE, Newton. **Vigotski e o aprender a aprender: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigostkiana.** São Paulo. Autores Associados. 2000.

ENGUITA, Mariano F. **Educação e teorias da resistência.** In: Educação e Realidade. V 14. Porto Alegre. 1989.

FÁVERO. Osmar. **A educação no Congresso Constituinte de 1966-67: Contrapontos.** In: A educação nas Constituintes Brasileiras. Org: Osmar Fávero. Campinas. Autores Associados. 1996.

FERNANDES, Ângela Viana Machado. **Cidadania e educação na redemocratização espanhola e brasileira.** GEMDEC. Nº 9. 1996.

FOLHA DE SÃO PAULO. **A educação terá lei democrática.** São Paulo. 16/10/89

FREITAG, Bárbara. **Política social e educação.** In: Em Aberto. Vol 4. nº 27. 1985.

_____. **Nova República: um balanço.** Porto Alegre. L&PM editores. 1986.

_____. **Escola, estado e sociedade.** São Paulo. Editora Moraes. 1984

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real.** São Paulo. Cortes. 2000

_____. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista.** São Paulo. Cortes. 1993

FURTADO, Celso. **O capitalismo global.** São Paulo. Paz e Terra. 1999

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil – 1964-1985.** São Paulo. Cortez. 1992

GERALDI, Corinta. **Algumas condições de produção dos Parâmetros Curriculares Nacionais.** In: Revista de Educação AEC. Ano 25. Nº 100. 1996.

GOODSON, Ivor. **Currículo: Teoria e História.** Petrópolis. Vozes. 1999.

HANSEN, João Adolfo. **A civilização pela palavra.** In: 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte. Autêntica. 2000

HARVEY, David. **A condição Pós-Moderna.** Trad. De Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo. Loyola. 1996.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. **Globalização em questão.** Petrópolis. Vozes. 1998.

HOBSBAWM, E. J. **A era dos extremos: o breve século XX.** São Paulo. Companhia das Letras. 1995

HORTA, José Silvério Bahia. **O hino, o sermão e a ordem do dia: A educação no Brasil (1930-1945).** Rio de Janeiro. Ed. UFRJ. 1994

HORTA, José Silvério Bahia. **Planejamento educacional.** In: TRIGUEIRO, Durmerval (org). Filosofia da educação brasileira. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1998

IANNI, Octávio. **A era do globalismo.** Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1997

MACHADO, Lucília Regina. **Transformações tecnológicas e padrão de qualificação.** In: Educação em Revista. Nº 14. Belo Horizonte. 1996.

MCLAREN, Peter. **Multiculturalismo revolucionário**. Porto Alegre. Ed. Artes Médicas sul. 2000

_____ **Rituais na escola**. Petrópolis. Vozes. 1997

MELO, Guiomar Namó de. **Educação e transição democrática**. São Paulo. Cortez. 1985

_____ **Magistério de 1º grau: da competência técnica ao compromisso político**. São Paulo. Cortez. 1998

MELO, Tereza Cristina Alves de. **O financiamento da educação brasileira: implicações para a política educacional em municípios mineiros**. Tese de mestrado. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro. 2000. (mimeo)

MELO, Alex Fiúza de. **O globalismo: etapa superior do capitalismo**. In; Cultura Vozes. Nº 1. Janeiro/fevereiro. 2000

MENDES, Durmeval Trigueiro.(Coord) **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 1998

MONLEVADE, João & FERREIRA, Eduardo B. **O Fundef e seus pecados capitais**. Brasília. Idéia Editora. 1998.

MOREIRA, Antônio Flávio. **Os parâmetros Curriculares Nacionais em questão**. In: Educação e realidade. Nº 21. Jan/jun. 1996.

_____ **Parâmetros curriculares nacionais: em busca de alternativas**. In: Revista de Educação. Ano 24. nº 97. out/dez. 1995

MOREIRA, Antônio Flávio. **Parâmetros curriculares nacionais: críticas e alternativas**. In: SILVA, Tomas Tadeu; GENTILI, Pablo (org). Escola S.A. 1994

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na 1º República**. São Paulo. EPU. 1974

NISKIER, Arnaldo. **Educação Brasileira: 500 anos de história – 1500-2000**. São Paulo. Melhoramentos. 1989

OLIVEIRA, Betty. **As reformas pombalinas e a educação no Brasil**. São Carlos. UFSC. 1973

OLIVEIRA, Romualdo Portela. **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo. Cortez. 1995

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis. Vozes. 2000

_____ **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis. Vozes. 2000

OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Marisa. **Política e trabalho na escola: administração dos serviços públicos de educação básica.** Autêntica. Belo Horizonte. 1999

OLIVEIRA, Dalila; SOUSA, Sandra. **Currículo nacional e avaliação: elementos para uma discussão.** In: Revista de Educação AEC. Ano 25. Nº100. 1996.

OLIVEIRA, Cleiton; ARELARO, Lisete, ROSAR, Maria de Fátima et alli. **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte. Autêntica. 1999

OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (ORG). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global.** Petrópolis. Vozes. 1999.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O FUNDEF em três dimensões; Formulação, Regulamentação e implementação.** Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte. UFMG. 2000. (mimeo)

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Escola ou empresa?** Petrópolis. Vozes. 1998.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação permanente e capitalismo tardio.** São Paulo. Cortez. 1985.

PINO, I. **A nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** In: Revista Educação e Realidade. Nº 35. São Paulo. Cortez. 1990

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da Educação Brasileira.** Campinas. Autores Associados. 1995

ROCHA, Marlos Bessa. **Educação conformada: a política pública de educação no Brasil – 1930-1945.** Juiz de Fora. Ed. UFJF. 2000

ROMANELLI, Otaíza Oliveira. **História da Educação no Brasil.** Petrópolis. Vozes. 1982

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação.** São Paulo. Cortez. 1992

RODRIGUES, Neidson. **Estado, educação e desenvolvimento econômico.** São Paulo. Cortes. 1987.

SANTOS, Milton et alli. **Fim de século e globalização.** São Paulo. Hucitec. 1997

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: estrutura e sistema.** São Paulo. Autores Associados. 1996

_____**A nova lei da educação.** Campinas. Autores Associados. 1997

_____**Da nova LDB ao Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional.** Campinas. Autores Associados.

_____**Educação: Do senso comum à consciência filosófica.** São Paulo. Autores Associados. 1980

_____**Política e Educação no Brasil.** São Paulo. Cortez. 1987

SADER, Emir. **A transição no Brasil: da ditadura à democracia?** São Paulo. Atual. 1991

SADER, Emir; GENTILI, Pablo.(org) **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático.** São Paulo. Ed Paz e Terra. 1996

_____(org)**Pós-neoliberalismo II. Que estado para que democracia?** Petrópolis. Vozes. 1999

SINGER, Paul. **Uma utopia militante.** Petrópolis. Vozes. 1998

SILVA, Maria Abadia da. **A hegemonia do Banco Mundial na formulação e no gerenciamento das políticas educacionais.** In: Nuances. Revista do Curso de Pedagogia da Universidade estadual Paulista. Presidente Prudente. Vol. VI, out/00

SILVA, Tomás Tadeu. **Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo.** Belo Horizonte. Autêntica. 1999.

SILVA, Tomás Tadeu; MOREIRA, Antônio Flávio. **Sociologia e Teoria Crítica do Currículo.** In: MOREIRA, Antônio Flávio; SILVA, Tomás Tadeu. Currículo, Cultura e Sociedade. São Paulo. Cortez. 1995.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Síntese de história da cultura brasileira.** Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 1985.

SUCUPIRA, Newton. **O ato adicional de 1834 e a Descentralização da Educação.** In: FÁVERO, Osmar (org). Educação nas Constituintes Brasileiras. Campinas. Autores Associados. 1996

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. **Por uma escola democrática: colegiado, currículo e comunidade.** Tese de doutorado. São Paulo. USP. 2000

TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio.**O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo. Cortez. 1998

TORRES, Rosa Maria. **Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial.** In: TOMMAZI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo. Cortez. 1998.

KUENZER, Acácia. **Educação e trabalho.** Salvador. Fator. 1998

KNIJNIK, Gelsa. **Parecer sobre os parâmetros curriculares nacionais nº 3.** In: Educação e Realidade. V. 21. nº 1. 1996

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em tempos de transição.** Brasília. Plano. 2000

XAVIER, Maria Elizabete. **Capitalismo e Escola no Brasil.** São Paulo. Papirus. 1990

____Maria Elizabete. **Poder político e educação de elite.** São Paulo. Autores Associados. 1980

