



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO  
UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO DO CAMPO  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DANIEL BEZERRA DE QUEIROZ**

**A DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO FACE ÀS POLÍTICAS  
PÚBLICAS EDUCACIONAIS NOS GOVERNOS FHC E LULA (1994 – 2010)**

**SUMÉ - PB  
2017**

**DANIEL BEZERRA DE QUEIROZ**

**A DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO FACE ÀS POLÍTICAS  
PÚBLICAS EDUCACIONAIS NOS GOVERNOS FHC E LULA (1994 – 2010)**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão das Políticas Públicas do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão das Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Ms. Antônio da Silva Campos Júnior

Q384d Queiroz, Daniel Bezerra de.

A desresponsabilização do Estado Brasileiro face às Políticas Públicas Educacionais nos governos FHC e Lula (1994 – 2010). / Daniel Bezerra de Queiroz. - Sumé - PB: [s.n], 2017.

47 f.

Orientador: Professor Me. Antônio da Silva Campos Júnior.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso de Especialização em Gestão das Políticas Públicas.

1. Políticas Públicas Educacionais. 2. Estado Brasileiro e Educação. 3. Fernando Henrique Cardoso e Educação Brasileira. 4. Governo Lula e Educação.. I. Título.

CDU: 35:37(043.1)

**DANIEL BEZERRA DE QUEIROZ**

**A DESRESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO FACE ÀS POLÍTICAS  
PÚBLICAS EDUCACIONAIS NOS GOVERNOS FHC E LULA (1994 – 2010)**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão das Políticas Públicas do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão das Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Me. Antônio da Silva Campos Júnior**  
**Orientador – UATEC/CDSA/UFCG**

---

**Prof.Dr. Gilvan Dias de Lima Filho**  
**Examinador I – UAEDUC/CDSA/UFCG**

---

**Prof. Me. José Ozildo dos Santos**  
**Examinador II – UAEDUC/CDSA/UFCG**

**Trabalho aprovado em: 14 de setembro de 2017.**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>DOU</b>	Diário Oficial da União
<b>EAD</b>	Educação a Distância
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Base
<b>MARE</b>	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cultura
<b>ONG's</b>	Organização Não Governamental
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PNE</b>	Plano Nacional da Educação
<b>SIMEC</b>	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação.

## RESUMO

O presente estudo objetiva analisar as políticas educacionais nos governos FHC e Lula, buscando identificar a desresponsabilização de ambos os governos no que se refere a assegurar uma educação pública de qualidade. Propôs conhecer alguns programas educacionais criados no governo FHC e no governo Lula. Como objetivo principal, identificar nos eixos centrais dessas políticas a lógica do capital, e analisar a transferência de parte da responsabilidade que, ora seria do governo federal, para a sociedade civil e para a iniciativa privada. Para alcançar os objetivos propostos, foi realizada uma revisão bibliográfica da temática, tendo como referências estudiosos das áreas de educação, ciências sociais, serviço social e políticas públicas, dentre eles: Anderson (1995), Laurell (2002), Scheibe (2003), Oliveira (2009), entre outros. Esse estudo buscou assegurar à presente pesquisa um suporte teórico para a discussão das políticas educacionais no país. Também foi feita a análise de documentos legais que definem tais políticas nos dois governos: Constituição Federal (BRASIL, 1988), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), dentre outros. Espera-se com essa pesquisa contribuir para a ampliação do debate acerca das políticas educacionais no país e na percepção de seus avanços ou retrocessos que elas tiveram a partir do governo de FHC.

**Palavras – chave:** Políticas educacionais. Políticas para a formação de professores. Desresponsabilização do governo FHC. Desresponsabilização do governo Lula.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>2 NEOLIBERALISMO, REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DE 1990</b> .....	9
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO NEOLIBERALISMO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CENÁRIO MUNDIAL.....	9
2.2 O BRASIL NO CENÁRIO DAS REFORMAS DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NA DÉCADA 1990. ....	16
<b>3 GOVERNO FHC: MEDIDAS E ALTERAÇÕES NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TOCANTE À ESCOLARIZAÇÃO DOS ALUNOS E À FORMAÇÃO DE PROFESSORES</b> .....	25
3.1 CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS FACE À RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO. ....	26
3.2 PROGRAMA ACORDA BRASIL – ESTÁ NA HORA DA ESCOLA: CONCEPÇÃO E PARCERIAS COM A SOCIEDADE CIVIL.....	28
3.3 POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO GOVERNO FHC, EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA: CONCEPÇÃO DO PROGRAMA E IMPLICAÇÕES PARA COM A FORMAÇÃO DOCENTE.....	30
<b>4 GOVERNO LULA: IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM CONSONÂNCIA COM A LÓGICA DE RESPONSABILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA</b> .....	34
4.1 O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – PDE: PROPOSTA E EXECUÇÃO NAS INSTITUIÇÕES ESCOLARES.....	34
4.2 POLÍTICA EDUCACIONAL NO GOVERNO LULA NUMA PERSPECTIVA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL: O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO.....	37
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	42
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	44

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo visa analisar algumas das políticas educacionais dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva, nos períodos de 1995 à 2010, respectivamente. No tocante a determinadas políticas voltadas para a educação básica, de formação de professores, bem como, à de escolarização para os alunos, esta última está relacionada a uma proposta de educação integral. Busca-se identificar, nos referidos governos, suas propostas no que se diz respeito às parcerias lançadas com a sociedade civil e a iniciativa privada, numa direção da lógica do capital, configurando-se dessa forma, uma desresponsabilização do governo no que tange às políticas educacionais implantadas nos governos de FHC e Lula. A relevância do tema em estudo, políticas educacionais, está relacionada à criação de dispositivos legais que normatizam as propostas de ambos os governos, bem como as prioridades dadas no que se refere a chamar a população brasileira para ser corresponsável em garantir a educação no país, bem como, transferir para a sociedade civil e a iniciativa privada, certa responsabilidade de garantir a escolarização dos alunos e formação dos professores, isso por parte dos governos em estudo.

Para alcançar os objetivos propostos foi realizada uma revisão bibliográfica da temática, tendo como referência estudiosos das áreas de educação, ciências sociais, serviço social e políticas públicas, dentre eles: Laurell (2002) discutindo as políticas neoliberais, Oliveira (2009) refletindo as políticas educacionais no governo Lula, sobretudo as de educação básica. Este estudo buscou assegurar à presente pesquisa um suporte teórico para a análise das políticas educacionais, como também as políticas de formação de professores no país feitas nessa monografia.

Conforme Moreira & Caleffe (2008, p. 75), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Os autores destacam os objetivos da pesquisa bibliográfica “que é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que já foi produzido na área em questão”. A pesquisa bibliográfica dá ao pesquisador fundamentos a partir de estudiosos da área em investigação/estudo e, também, de pesquisadores mais experientes, que de alguma forma, norteia e sistema a pesquisa em curso.

Ainda com relação a pesquisa bibliográfica, Martins e Theóphilo (2007) consideram a essa estratégia como necessária para a condução da pesquisa

científica, uma vez que, “procura explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências publicadas em livros, periódicos, revistas, [...]”, nesse sentido, acrescentam “Busca conhecer, analisar e explicar contribuições sobre determinado assunto, tema ou problema” Martins e Theóphilo (2007, p. 54).

Foram analisados documentos legais que definem as políticas públicas para a educação básica nos dois governos, a saber: Constituição Federal (BRASIL, 1988), Plano Diretor (BRASIL, 1995), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), Portaria nº. 301 (1998), que normatiza o credenciamento de instituições para EaD, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/07), Programa Mais Educação (Portaria Interministerial nº 17/2007), dentre outros documentos utilizados para análise neste estudo.

Para Gil (1999), a pesquisa documental consiste na análise de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que podem receber outras interpretações de acordo com os objetos da pesquisa. No presente estudo, será realizado um levantamento e análise documental sobre a criação dos Programas no âmbito educacional, nos governos FHC e Lula, no que se refere a seus objetivos, ações, organização e propostas para implantação dos referidos Programas, e ainda, análise de documentos em, ambos governos federais, a exemplo, de Resoluções e Decretos de criação do Programa.

O presente estudo será discutido na perspectiva do método dialético, em conformidade com Rodriguez (2014), esse método analisa o processo dialético de construção da sociedade mediante o estudo das transformações históricas da economia, num movimento dialético. Considerando, dessa forma, a construção social mediante o contexto econômico, isso de forma dinamizada.

O método dialético, fundamentalmente, direcionada e dá respaldo metodológico a essa pesquisa, uma vez que, de acordo com Rodriguez (2014), o pesquisador não pode ignorar que existe uma intenção do poder hegemônico de impor a ideologia e a cultura da burguesia. Nesse sentido, permeia nesse estudo, uma análise no tocante a uma proposta educacional nos governos FHC e Lula que seguem orientações de determinado poder hegemônico, sendo direcionada para uma desresponsabilização do Estado no tocante a assegurar uma educação de qualidade pública.

Com esse estudo pretende-se contribuir para a ampliação do debate acerca das políticas educacionais no Brasil e na perspectiva de compreender a lógica que

move as propostas dos governos FHC e Lula, isto é, seguindo orientações de organismos internacionais, sobretudo, do Banco Mundial.

O governo FHC foi marcado por alterações, a partir das reformas do Estado e da Educação, tais alterações significaram adequação à lógica do mercado capitalista que, nos anos 1990, principalmente, potencializou as medidas tomadas na área educacional tomando como ponto de partida no neoliberalismo.

Com relação ao governo Lula, o início de seu mandato, foi de grande expectativa por parte da população brasileira, especificamente, para os profissionais da educação. Contudo, o que identificou-se foi uma continuidade às políticas do governo federal anterior, FHC, isto é, seguindo a mesma lógica do capital, o que está posto nas propostas das políticas públicas, especificamente, nas políticas educacionais.

O primeiro capítulo discute o neoliberalismo num contexto internacional e nacional, e nesse sentido, a reforma do Estado brasileiro no contexto social, histórico e econômico dos anos 1990 e da reforma educativa. Sendo analisadas as políticas educacionais no contexto das reformas inspiradas no ideário neoliberal, consolidadas no cenário brasileiro a partir de 1995.

No segundo capítulo foi realizado um estudo com base nas políticas educacionais, de forma especial, em alguns programas no âmbito da educação brasileira, criados e implantados no governo FHC.

No terceiro capítulo, também, analisa-se algumas iniciativas do governo Lula no que se refere a criação de alguns programas educacionais, tendo em vista, que o mesmo segue à lógica do neoliberalismo.

## **2 NEOLIBERALISMO, REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DE 1990**

Neste primeiro capítulo, temos por finalidade apresentar e analisar o contexto histórico das reformas de Estado e da educação no Brasil, na década de 90, tomando como ponto de partida o neoliberalismo nos contextos internacional e nacional, considerando sua origem, fundamentos e sua lógica face às referidas reformas. Para tanto, tomaremos como base teórica estudiosos nos campos das ciências sociais, serviço social, reformas do estado e da educação (anos 90), bem como, do neoliberalismo, a saber: Anderson (1995), Antunes (1999), Faleiros (2000), Fernandes (1987), Laurell (2002), Sader (1995), entre outros.

### **2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO NEOLIBERALISMO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CENÁRIO MUNDIAL**

As políticas sociais<sup>1</sup> surgiram a partir da crise econômica de 1929, contudo foi no período após a II Guerra Mundial que teve maior demanda para essas políticas, tendo em vista sequelas devastadoras desses dois momentos histórico-econômicos.

A primeira grande crise do capital e os efeitos da guerra solidificaram o entendimento sobre a necessidade de uma participação intensa do Estado como ente regulador para o enfrentamento das demandas sociais, políticas e econômicas. A intensificação na intervenção estatal só foi possível, segundo Behring e Boschetti (2011) graças aos elementos fundamentais como políticas keynesianas com vista ao pleno emprego, criação de políticas sociais que ampliassem o poder de consumo e ainda uma aproximação na relação entre esquerda e direita, gerando um “consenso do pós-guerra” (Mishra, 1995) e estabelecendo uma espécie de trégua entre as disputas de classes.

A materialização desse consenso deu-se inclusive, na ascensão de partidos socialdemocratas, institucionalizando a possibilidade de criação e expansão de políticas mais democráticas e universalizantes.

Neste período o Estado capitalista assumiu novas obrigações, tendo o papel de controlar os ciclos econômicos, bem como atuar na economia através de políticas

---

<sup>1</sup> Conforme Nascimento, Silva e Algebaile (2002), as políticas sociais tiveram modelos diferentes em cada país.

fiscais e monetárias. Estas políticas eram voltadas para o investimento público, visando setores que tinham ligação direta com o consumo e a produção em massa, tendo como foco garantir o pleno emprego. O governo complementava o salário através da assistência médica, seguridade social, educação e habitação. O Estado acaba acumulando também o papel de regulador dos direitos dos trabalhadores, bem como dos seus salários, de forma direta ou indiretamente. Sendo chamado de Estado de bem-estar social (HARVEY, 2009).

O Estado de bem-estar se consolidou em países da Europa, América e Oceania, em uma conjuntura no qual as demandas da ação estatal tiveram um grande aumento, no que se diz respeito ao social, assim, o Estado atendia a “todos os cidadãos” através de ações governamentais. Para o Estado, a teoria Keinesiana<sup>2</sup> foi fundamental para o controle na economia e no social. Desta forma, o Estado assumiu a responsabilidade em relação ao bem-estar de seus cidadãos, com a regulação das relações sociais e da economia (HARVEY, 2009).

Diante disso, destaca-se que as Políticas Sociais experimentaram grande expansão no período pós-guerra, tendo como elemento decisivo a intervenção Estatal na regulação das relações sociais e econômicas. Contudo, sua expansão não pode ser tida, necessariamente, como instauração do Estado de bem-estar. Coube aos movimentos sociais e correntes democráticas o papel de propulsor da expansão das políticas sociais.

Cabe destacar também que o Estado de bem-estar social se desenvolveu e se intensificou de formas diferentes nos países europeus e americanos. Segundo Fiori (1997), critérios como natureza, configuração e organização do desenvolvimento econômico; organização da classe operária; expansão e força do efeito da divulgação das inovações que ocorreram nos países; como também, o modo como a luta política é desenvolvida através dos partidos políticos que estão a frente da classe dos trabalhadores, foram essenciais para o desenvolvimento do Estado de bem-estar social em diferentes países.

Segundo Esping-Andersen (1991), o Estado de Bem-Estar Social tem três grandes modelos, que podem ser identificados conforme o grau de amplitude de cobertura de benefícios e do seu grau de intervenção estatal no mercado e no trabalho, sendo eles: o liberal, o conservador-corporativo e o social-democrata.

---

<sup>2</sup> Keynes foi o criador do *New Deal*, política criada nos Estados Unidos, tendo como fim, salvar o capitalismo, sobretudo através de um Estado interventor, por essa razão o nome keynesianismo (LAURELL, 2002).

O modelo liberal é essencialmente voltado à assistência aos legitimamente pobres, por meio de benefícios através de transferências universais ou planos de previdência social. Este modelo foi limitado principalmente pelas normas clássicas e liberais da moral trabalhista, ou seja, os limites desse bem-estar social assemelhavam-se a uma propensão marginal na opção dos benefícios em lugar do trabalho, sendo assim o progresso na reforma social severamente restrito. São exemplos de países que se utilizaram deste modelo a Austrália, o Canadá e os Estados Unidos (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O segundo tipo de modelo, o conservador-corporativo, neste o que prevalece é a continuidade das diferenças de status, desta forma os direitos estavam ligados ao status e a classe. O corporativismo estava na base do pilar estatal que substituiria como provedor de benefícios sociais o mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Neste regime há um comprometimento com a preservação da família tradicional nos moldes típicos da Igreja, com benefícios destinados à família que acabavam por encorajar a maternidade. Porém sendo excluídas da previdência social as esposas que não trabalhavam fora. Serviços como creche e correlatos são oferecidos de maneira visivelmente subdesenvolvida, assim o Estado ressalta a ideia que ele só intervém quando a família não tem os meios para servir de forma mínima aos seus membros. Países como a Itália, França e Alemanha são exemplos deste tipo de modelo (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O modelo social-democrata diferente dos outros dois regimes apresentados, estende-se também para a classe média nos países que adotaram este sistema, usando os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais conseguiram produzir uma grande reforma social em suas nações. Este Estado de Bem-Estar buscou gerar a igualdade através de aperfeiçoamento dos padrões de qualidade, ao contrário dos casos anteriores que buscavam uma igualdade das necessidades mínimas. Com isso se conseguiu que os serviços e benefícios evoluíssem a níveis comparados com aqueles desfrutados pelas novas classes médias; como também, a qualidade dos direitos desfrutados pelos trabalhadores fosse igual aos dos mais ricos (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Ao final dos anos 1960, contrariando as expectativas de um estado de bem-estar duradouro, os “anos de ouro” do capitalismo começaram a se exaurir (HOBSBAWM, 1995).

O crescimento econômico, as taxas de emprego, a inserção em mão de obra, já restrita pelo investimento em tecnologias, e as funções do Estado como ente mediador das relações sociais e econômicas já não eram mais as mesmas. Contrariando as expectativas do pleno emprego, base fundamental daquela experiência (BERHING E BOSCHETTI, 2011), o exército industrial de reserva volta a ser crescente, principalmente entre a população jovem, à medida que o ideal do pleno emprego e da cidadania relacionada às políticas sociais estavam se exaurindo, mostrando, então, que a fase madura do capitalismo começou a dar sinais de esgotamento, rompendo com o crescimento, com o pleno emprego e com o perfil democrático das políticas sociais.

Em poucas palavras, na cena mundial, podemos desvelar as raízes da conjuntura atual na exaustão dos “anos gloriosos” do capitalismo, já no final da década de 1960 e início da década de 1970. A redução nas taxas de crescimento, a incapacidade de garantir o pleno emprego, o crescente endividamento público e privado, tal como a alta dos preços do petróleo, leva a uma nova crise do sistema econômico. O que se tem é a extenuação da saída apresentada pelo *Keynesianismo* e do momento de crescimento vivido desde o segundo pós-guerra.

De acordo com Antunes (1999), a crise da década de 1970 pode ser entendida através de uma série de determinações, dentre as quais podemos destacar: a queda da taxa de lucro, que levou ao esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção; a hipertrofia do capital financeiro; maior concentração de capital a partir das fusões entre empresas e por fim, a crise do Estado de bem-estar social.

Para Behring e Boschetti (2011, p. 116), “o que ocorreu em 1974-1975, na verdade, foi uma crise clássica de superprodução”. A partir desta crise, as últimas décadas foram marcadas pelo aprofundamento da barbárie capitalista que se segue nas próximas décadas. Assim, o esforço do capital será, mais uma vez, encontrar saídas que evitem a queda na taxa de lucros, ou seja, novas formas de superar a crise. Nesse sentido, nos anos seguintes a operacionalização do capital se expressará em dois eixos fundamentais: a reestruturação produtiva e a contrarreforma do Estado.

Como reestruturação produtiva entende-se as mudanças que se decorreram no processo de produção, que antes baseava-se primordialmente no modelo fordista, de linha de produção, com grandes aglomerados de operários. Assim, o que

se teve foi a passagem de um modelo de produção baseado no *fordismo-keynesianismo*, para um novo padrão de acumulação, sem superproduções e de caráter flexível.

Do ponto de vista produtivo, os anos 1980 imprimem um período de revolução tecnológica assemelhada à descentralização produtiva, onde emerge o modelo japonês de produção, o *toyotismo*. No que se refere à produção em si, o advento da informatização e da robótica fez com que o trabalhador se afastasse cada vez mais do processo de produção e fosse substituído pelo trabalho mecânico, desencadeando um novo período de desemprego estrutural.

Diante da nova conjuntura, respondendo à nova crise econômica, surge o *neoliberalismo*. O neoliberalismo propunha, essencialmente, a redução da intervenção do Estado e a liberalização da economia para o mercado atuar como autorregulador, ou seja, capaz de definir seus próprios limites e estratégias de expansão.

A crise vivenciada pelo endividamento público fertilizou o solo a qual os neoliberais puderam progredir. Para eles, a crise resultava “do poder nefasto e excessivo dos sindicatos e do movimento operário [...] e do aumento dos gastos sociais do Estado” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 126). Assim, para estabilização da economia era necessário, entre outras coisas, a contenção dos gastos sociais, ou seja, a retração do papel do Estado, especialmente em relação à economia e às políticas sociais.

Sobre isso, Anderson (1995, p. 11) destaca que a solução apresentada pelo neoliberalismo para a saída da crise, era de “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas”. Esse momento evidencia o ressurgimento dos ideais liberais do século XIX, com uma nova roupagem, adequado à nova conjuntura socioeconômica mundial.

Conforme Laurell (2002), enfraquecer os movimentos sociais da classe trabalhadora e dos movimentos democráticos, favoreceria o fortalecimento dos ideais da política neoliberal. Assim, para essa ideologia,

[...] torna-se primordial destruir as instituições de bem-estar social, tendo em vista que trata-se de organizações coletivas. A essa necessidade política, acrescenta-se o objetivo econômico de destruir

as instituições públicas, para estender os investimentos privados a todas as atividades econômicas rentáveis (LAURELL, 2002, p. 166).

Para os neoliberais, era necessária uma extinção das instituições públicas, pois elas seriam um entrave para o aumento dos investimentos privados nas mais diversas áreas, principalmente aquelas que fossem economicamente lucrativas.

O neoliberalismo, embora tenha ganhado força no panorama mundial em meados da década de 70, conforme Anderson (1995), ele originou-se no período pós Segunda Guerra Mundial, na América do Norte e na Europa. Sendo do economista Friedrich Hayek, que escreveu o texto “O Caminho da Servidão” no ano de 1944, o reconhecimento do texto de origem.

Segundo Anderson (1995), nesse texto, Hayek é contra as formas de controle do mercado por parte do Estado, acusando-as de serem uma ameaça para a economia, como também à política. Porém com o fim da Segunda Guerra Mundial o Estado ganhou novas funções, principalmente nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, fazendo com que os princípios neoliberais não tivessem repercussão naquela época.

Apesar do pensamento neoliberal não ter obtido preeminência no primeiro momento, seus pensadores, opositores do Estado de bem-estar e do *New Deal* norte americano, se organizaram e formaram uma autêntica associação internacional, a Mont Pèlerin Society<sup>3</sup>, sugerida por Hayek no ano de 1947. Entre os célebres sócios estavam Milton Friedman, Lionel Robbins, Karl Popper, Walter Lipman, Ludwig Von Mises, Salvador de Madariaga, Walter Eupken, Michael Polanyi, entre outros. Essa associação tinha como finalidade “discutir os princípios da ordem liberal e o modo de preservá-los” (BUTLER, 1987, p. 8).

Para esses pensadores a lógica da ideia neoliberal está no embate entre a democracia e a liberdade individual. Hayek (2010) defendia que todos os sistemas coletivistas, incluindo a democracia, podem ser determinados, tendo como finalidade uma forma de organização intencional das atividades sociais, em função de objetivo definido, e, entre eles, se diferenciariam, quanto ao fim para o qual pretendem dirigir estes esforços da sociedade.

O neoliberalismo detém quatro estratégias principais para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social: corte dos gastos públicos com direitos

---

<sup>3</sup> A associação recebeu este nome devido ao local de sua primeira reunião, na estação de Mont Pèlerin na Suíça.

sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos e focalizados contra a pobreza e ainda a descentralização (LAURELL, 2002).

O corte dos gastos sociais públicos, justificava-se pela crise fiscal do Estado, indicando um estatuído desfinanciamento das instituições públicas. Laurell (2002, p. 168) aponta que “a crise fiscal dos Estados latino-americanos não se deveu, como se insinua, a gastos sociais excessivos, mas basicamente à questão da dívida pública”. Assim, para garantir o pagamento da dívida pública, a solução encontrada foi a de cortar gastos públicos, mais especificamente do campo social.

Já a privatização, relacionava-se com a estratégia de “conseguir formas estáveis de financiamento para custear os benefícios ou serviços privados” (p. 168).

A centralização e focalização dos gastos sociais em programas seletivos contra a pobreza teve, como objetivo precípua, fomentar o domínio do Mercado mediante o redirecionamento dos fundos públicos para o financiamento de benefícios sociais universais.

A descentralização, como quarta estratégia, teve como objetivo permitir a entrada do gerenciamento, bem como estimular os processos de privatização. Segundo Laurell (2002), na América Latina, esse processo de descentralização tem-se dado com base nessas características, de incentivo aos mecanismos gerenciais e à privatização, defendida pelos organismos financeiros internacionais.

Nessa ótica, Laurell (2002) esclarece que tais elementos implicaram num processo de “remercantilização” dos benefícios sociais, capitalizando o setor privado, deteriorando e desfinanciando as instituições públicas. O elemento da privatização passa a ser o principal mecanismo articulador das estratégias neoliberais, tendo como principal objetivo o que tornar o bem-estar social uma mercadoria, um objeto comerciável, uma fonte de lucros.

Com a nova crise do capitalismo, os países que aderiram e disseminaram o ideário neoliberal passaram por grandes mudanças, principalmente no que se refere à redefinição do papel do Estado na sociedade. O Estado que durante o período de bem-estar social, exercia intervenções econômicas e sociais, através das políticas sociais, passa a partir do período de ênfase do neoliberalismo, a assumir um papel de Estado mínimo.

Nesse aspecto, Nascimento, Silva e Algebaile (2002, p. 90) destacam que “com a crise do *welfare state*, o pensamento neoliberal tornou-se referência para a

redefinição das funções do Estado, com reformas estruturais, políticas e econômicas [...]”.

A aplicação das medidas neoliberais nos países centrais, contudo, não foi suficiente para resolver a crise do capital, tampouco evitar a recessão, que se propagava. Os resultados das medidas produziram apenas consequências destrutivas sobre os direitos sociais e as condições de vida da classe trabalhadora. As consequências imediatas sofridas foram o desemprego, a diminuição dos postos de trabalho, redução dos salários e diminuição das políticas sociais. Essas tendências não se alteram na década de 1990 e início do século XXI (BEHRING E BOSCHETTI, 2001, p. 132).

O processo de reestruturação produtiva, a precarização e flexibilização do mundo do trabalho, o desemprego crescente, a instabilidade nos direitos conquistados e a hegemonia neoliberal provocaram visíveis transformações nas relações sociais, nas relações de produção e no tratamento com as políticas sociais, impulsionando, já na entrada do século XXI, o acesso cada vez mais restrito às políticas e o redirecionamento para o setor privado, que passa a comandar a oferta de serviços necessários à sociedade como habitação, saúde e educação.

## 2.2 O BRASIL NO CENÁRIO DAS REFORMAS DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NA DÉCADA 1990

O início do século XX, demarcou grandes mudanças nas políticas sociais nos países centrais, direcionando-as para sua decadência. No cenário brasileiro, o período inicial da crise internacional iniciada na década de 1970 configurou-se ainda por um período de crescimento da economia brasileira, sob o Regime Militar, conhecido como “milagre econômico”. Contrariamente ao crescimento econômico, desenvolveu-se um processo inverso no que se refere às políticas sociais.

Nos ensinamentos de Behring e Boschetti (2011, p. 137):

[...] no mesmo passo em que se impulsionavam políticas públicas, mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. Essa é uma das principais heranças do regime militar para a

política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social que do Welfare State europeu.

Dessa forma, segundo o autor, modelo de política social durante o regime militar era basicamente voltado ao amparo aos verdadeiramente pobres, através de alguns benefícios.

No Brasil, antes da atual reforma do Estado nos anos 90, tivemos outras tentativas de modificar a forma como o Estado se movimentava para gerir a sociedade. Na década de 1930 no governo de Getúlio Vargas, por exemplo, o Estado deixa de ser patrimonialista. Posteriormente, já na década de 1960 tivemos um processo redimensionamento da democracia e de cerceamento dos direitos civis e políticos.

É importante destacar, inicialmente, que as transformações que já decorriam no cenário mundial como o processo de reestruturação produtiva e o fortalecimento dos ideais neoliberais como medida de superação da crise capitalista, não se deram em sincronia com os acontecimentos sócio-históricos e político-econômicos no Brasil. A medida que no contexto internacional o neoliberalismo se desenvolvia e avançava pelos países centrais, dominando os aspectos políticos, sociais e econômicos, no Brasil ainda vivenciávamos, no período de Ditadura Militar, a expansão da economia nos moldes fordistas de produção.

Contudo, vale ainda salientar que apesar da não sincronia dos acontecimentos entre o Brasil e os países centrais, o crescimento econômico promovido pela Ditadura Militar nasce da uma íntima relação entre esses países onde se promovia uma intensa internacionalização da economia brasileira. Assim, “nosso timing interno não acompanhou a dinâmica externa “ao pé da letra”, mas sempre esteve conectado a ela, assegurando a continuidade de sua trajetória de heteronomia” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 135).

No marco da ditadura burguesa no Brasil, os desdobramentos causados pelo processo ditatorial imputaram grandes mudanças para o cenário econômico, político, social e cultural do país. Os moldes que afirmaram tal tendência de desenvolvimento nas distintas esferas encarregaram-se de moldar um processo inverso que, além de não solucionar os problemas estruturais da sociedade brasileira, aprofundou-os e os tornou mais complexos, reescrevendo de vez uma nova identidade para o país.

Ao fim do processo ditatorial, o que se somou para a massa do povo brasileiro foi uma sociedade muito distinta daquela em que o golpe se iniciou. As transformações alcançaram patamares globais e desenharam novos elementos sociais, políticos, culturais, ideológicos e econômicos que exprimem segundo Netto (2011), sentidos coercitivos e impositivos de legitimar uma estratégia de classe.

A ditadura brasileira esteve longe de ser um processo isolado e restrito ao contexto do país. Na verdade, fez parte de um processo muito maior de sucessão de golpes de Estado que molduravam a divisão internacional do trabalho, bem como o papel do Estado que, por sua vez, relacionava-se diretamente com um processo macro de internacionalização do capital, ou seja, fixar um novo padrão de desenvolvimento econômico capitalista, articulado às estruturas políticas e ideológicas capazes de endossar ideais neoliberais de crescimento e garantir exclusão de qualquer projeto popular ou democrático.

O fio condutor que permitiu a inserção da modernização baseando-se, segundo Netto (2011, 31-32) nas:

Benesses ao capital estrangeiro e aos grandes grupos nativos, concentração e centralização em todos os níveis etc. – consagrada inclusive em tentacular repertório operativo e normativo (fora de qualquer controle democrático ou parlamentar) acionado por conselhos e coletivos diretamente atrelados ao grande capital. Elas instauraram o perfil e a estrutura econômico-social do Brasil legados pela ditadura: a internalização e a territorialização do imperialismo; uma concentração tal da propriedade e da renda que engendrou uma oligarquia financeira; um padrão de industrialização na retaguarda tecnológica e vocacional para fomentar e atender demandas enormemente elitizadas no mercado interno e direcionado desde e para o exterior [...]"

Nesse sentido, o golpe militar no Brasil deve ser visto como um mecanismo facilitador da entrada de um novo modelo econômico de produção e acumulação, dentro de uma projeção modernizadora. A perda das liberdades políticas era compensada pela ideia de modernização crescente.

A característica das políticas sociais em tempos de Ditadura no Brasil foi, segundo Faleiros (2000) o momento de perda dos ideais democráticos, da censura e da tortura, onde o bloco militar buscou adesão nos países de economia neoliberal e legitimidade por meio da modernização de políticas sociais.

Contrariamente e propositalmente, ao mesmo tempo em que o Estado ditatorial expandia políticas públicas, que eram restritas e excluía milhões de pessoas do seu acesso, a ditadura militar abria um amplo espaço para os serviços privados de saúde, previdência, habitação e educação. À medida que tais serviços públicos são ofertados de forma precária e limitada, os mesmos serviços prestados por instituições privadas ganhavam cada vez mais espaço e adesão da população.

A partir da década de 1970 o projeto modernizador do regime militar começa a dar sinais de falência em função dos impactos causados pelo fluxo de movimentação da economia internacional (FALEIROS, 2000).

Os anos que se seguiram foram marcados por movimentos de redemocratização e de lutas por direitos sociais, civis e políticos. No plano econômico a distensão da ditadura cuidou de adensar a implementação das perspectivas conservadoras neoliberais, que já se encaminhavam ao país. Nesse sentido, apontou-se uma transição aparentemente democrática, mas fortemente controlada pelas elites conservadoras para evitar a movimentação de uma vontade popular radicalizada (SADER, 1990).

Os anos 1980 representaram um período de crescimento ambíguo. A década foi o marco importante no período de redemocratização e de conquista dos direitos sociais e políticos a partir das reivindicações dos movimentos sociais. O ápice de conquistas democráticas na década foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe a garantia de direitos que, outrora, foram negados por décadas. Por outro lado, no que se refere ao aspecto econômico, a década de 1980 representou um período de reversão do crescimento, que já se expunham com o esgotamento das medidas criadas no “milagre econômico brasileiro”.

Como postula Behring e Boschetti (2011, p. 138):

Na entrada dos anos 1980, tem-se um aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas econômicas de impacto nos investimentos e na redistribuição de renda, não só no Brasil, mas no conjunto da América Latina. [...] No processo de endividamento localizam-se as principais decorrências da reorientação da política econômica norte-americana em busca da hegemonia do dólar, bem como o início das pressões cujos resultados derruíram a possibilidade de ruptura com a heteronomia, contida no desenvolvimentismo [...].”

Ao longo da década de 1980, a inflação anual do Brasil apresenta saltos gigantescos causados pela dívida contraída pelo setor privado e pela redução nos investimentos (CANO, 1994). Os largos efeitos gerados nessa crise de endividamento foram o empobrecimento na América Latina, redução da taxa de crescimento, crise nos serviços públicos, desemprego, entre outros (BEHRING E BOSCHETTI, 2011).

Portanto, do ponto de vista econômico, o Brasil entra na década de 1990 destruído pela inflação. É nesse cenário desolador, sem investimento público e privado e pelo endividamento, que fomentará a hegemonia neoliberal no Brasil, delineando um novo momento de conquistas e tensões.

Dos anos 1990 até os dias atuais a conjuntura posta tem sido o de reformas do Estado e de redimensionamento dos direitos conquistados no processo de redemocratização. Durando o governo de Fernando Henrique Cardoso, a herança deixada desde Collor de Melo, foi o de ações reformistas no papel e na atuação do Estado. Tais reformas direcionavam os esforços políticos econômicos para o Mercado privado. A ênfase nas privatizações circunscreve o novo projeto de modernidade do país com convicções neoliberais.

Quanto à implantação da política neoliberal no país, Sader (1995, p. 191) assinala que:

No Brasil, o neoliberalismo, apoiado por muitos partidos de centro e de direita, e pela maioria da grande imprensa, aparece como a via de modernização do país. Seria necessário diminuir o tamanho do Estado, como forma de combater a inflação, privatizar para desenvolver tecnologicamente as empresas, abrir a economia para internacionalizá-la e especialmente desregular a economia, para fazer com que as leis do capital, reinem soberanamente.

Os fundamentos da política neoliberal, o corte dos gastos sociais públicos, a massificação da privatização, a centralização e focalização dos gastos sociais públicos e a descentralização, foram evidenciados na política brasileira, nos governos de Collor, Itamar Franco e, sobretudo, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, representa um novo processo de reforma Estatal pra o Brasil. Dessa vez a reforma vem inserida nos moldes do neoliberalismo e revestida pelo processo de globalização. Dessa

forma, sob a orientação das agências internacionais financeiras como Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, o Brasil entra em um novo processo de reformulação das atividades do Estado.

De acordo com Simionatto (1997) a justificativa para a reforma era a “incapacidade” do Estado de gerir a sociedade. Contudo, o que realmente tivemos foi apenas uma reforma “gerencial” que substituiria o Estado burocrático predominante na ditadura militar. Essa reforma gerencial foi uma medida de transferir as funções do Estado para o Mercado privado. Esse processo causa não só alteração nas atividades do Estado, como também na relação entre Estado e sociedade, inserida na conjuntura do processo de reestruturação produtiva.

Toda essa perspectiva culminou na criação de um documento chamado de “Plano Diretor de Reforma e Estado” elaborado pela MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) sob a responsabilidade de Bresser Pereira. Possuía, entre outros, quatro componentes básicos: A delimitação do tamanho do Estado (privatização, terceirização); redefinição do papel do Estado (repassa para o terceiro setor); aumento da governança (facilitação das fronteiras produtivas); aumento da governabilidade. Em linhas gerais, esse documento impulsionava a entrada dos ideais neoliberais no Brasil, a partir das orientações internacionais do Banco Mundial de forma que o Brasil também entrasse no *Hall* das economias globais e globalizadas.

Altamente de cunho econômico, a Reforma de Estado dos anos 90 teve grandes implicações sobre a efetivação das Políticas Sociais. Para atender às exigências econômicas internacionais, o Brasil precisava cada vez mais reduzir os gastos com a “coisa pública” e racionalizar os recursos. Foi nesse cenário desolador que as Políticas Públicas passaram a ser conduzidas.

A orientação do Banco Mundial sobre as Políticas Públicas era a de que se atribuísse prioridade aos setores sociais mais indispensáveis, ou seja, as Políticas Públicas passariam a assumir um caráter compensatório, ao invés de universalizante, e também focalizador, pois passaria a atender somente as camadas populacionais mais vulneráveis (SIMIONATTO, 1997). Assim, os serviços prestados pelo Estado passariam para o Mercado privado e aqueles serviços assistenciais que não geram lucros é repassado para o chamado “terceiro setor”, responsabilizando a sociedade civil para sanar suas próprias demandas.

Outro setor que também foi afetado negativamente pelo processo de Reforma do Estado foi a relação entre o Estado e a Sociedade civil. Nesse contexto os processos democráticos de participação social foram sendo cada vez mais limitados. A participação social através dos Conselhos Gestores foi sendo transformada em meros “processos consultivos” em uma espécie de “conselhos administrativos”. O que temos é simplesmente a transformação do cidadão político em “cidadão consumidor”.

Conforme salienta Sader (1995, p. 168), o governo FHC representou:

Uma tentativa de reforma do Estado e da economia em aliança direta com os representantes dos detentores das principais alavancas de poder no país, os banqueiros, os donos dos grandes meios de comunicação, os proprietários dos grandes monopólios empresariais, nacionais e estrangeiros, incluídos, entre estes, os bancos internacionais.

Diante de toda a conjuntura foi possível identificar nessa tentativa de reforma disposta durante o governo FHC uma ampla conformidade com a ideologia neoliberal e que, as alianças feitas por FHC com elite conservadora no país, levou o Brasil a atender as exigências internacionais do mercado capitalista. Esses aspectos, do ponto de vista do Mercado, buscam a integração do Estado em seu sistema, como estratégia de mercantilização, ou seja, na redefinição do papel do Estado. A partir da reforma, criam-se mecanismos de facilitadores nas relações entre Estado e Mercado, de forma que o primeiro atende os interesses do segundo.

A proposta da reforma do Estado defende, segundo Nascimento, Silva e Algebaile (2002, p. 94), “a manutenção de um Estado forte para garantir as condições adequadas à expansão do mercado e do alívio a pobreza”.

Assim, para a execução da reforma do Estado, o governo Fernando Henrique criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995.

Segundo o Plano Diretor:

O objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995 é contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. [...] Um dos princípios fundamentais da Reforma de 1995 é o de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são

exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado.<sup>4</sup>

A redução do papel estatal diante das políticas sociais, em especial à política de educação, introduz-se na reforma do Estado, implicando, necessariamente numa reforma educacional, ou seja, a reforma no campo da educação foi engendrada como parte da reforma do Estado.

Ainda com relação ao Plano Diretor (1995), Peroni (2003, p. 60) analisa, no que concerne os setores do Estado:

Na proposta de reforma do Estado, o cidadão é adjetivado, é o cidadão cliente, o que, portanto, de acordo com as leis de mercado, não inclui todos os cidadãos, pois os clientes dos serviços do Estado serão apenas contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas. As políticas sociais não serão contempladas, uma vez que o Mare considera serviços não-exclusivos do Estado, sobretudo de pertença da propriedade pública não estatal ou privada.

A autora conclui que a proposta da reforma do Estado, no governo FHC, é marcada pela proposta neoliberal e acrescenta que,

tanto o ajuste do país à política dos organismos internacionais como o próprio processo de competitividade internacional, no qual os países querem livrar-se dos “obstáculos” ao livre jogo do mercado, são parte do mesmo movimento, que tem como consequência a diminuição do Estado frente às políticas sociais, e a educação é parte desse processo (PERONI, 2003, p. 69).

A educação no contexto da reforma e, conseqüentemente, do neoliberalismo, assume o novo papel, que se opõe à perspectiva macro pedagógica. As bases neoliberais da educação têm a função precípua de formar cidadãos para o mercado capitalista, ou seja, a educação ao invés de priorizar a formação integral do ser humano no que se refere ao campo intelectual, social e crítica, passa a limitar-se apenas à formação técnica e operativa de indivíduos que possam reproduzir à lógica do mercado capitalista de formação de “capital humano”.

Para Souza (2009), a teoria do capital humano tem alocado a relação entre educação e desenvolvimento humano numa mesma direção.

De acordo com Souza (2009), essa relação tem-se dado no:

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em: 23 de agosto de 2017

[...] contexto histórico de um capitalismo que objetiva a apropriação dos conhecimentos para aumentar a capacidade de trabalho para o capital, isto é, um capital como fator de produção em busca de crescimento econômico. Enfim, as perspectivas neoliberais mantêm essa ênfase economicista, utilizando a educação para um bom desempenho do mercado e de sua expansão do crescimento econômico (p.7).

Desse feito, o Brasil, um país marcado por tradições político-econômicas e socioculturais construídas por uma conjuntura áspera, hostil, e complexa no que se refere aos direitos sociais, impossibilitando a construção de um padrão de implantação democrático e inclusivo das políticas sociais, de acordo com a Constituição de 1988, que institui o direito à saúde, educação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, entre outros, de forma gratuita e universal. Essas tendências perduraram durante toda a década de 1990 durante o governo FHC e se mantiveram durante o início dos primeiros anos do novo século.

Foi durante a primeira década do século XXI, já sob os Governos de Lula da Silva, que os desafios ganham novos formatos. Do ponto de vista do trato do Governo com as políticas sociais, destaca-se uma relação mais próxima com o real acesso das políticas pela população, principalmente as mais necessitadas. Contudo, numa aproximação e aprofundamento do estudo das políticas na era Lula, percebe-se, também, uma continuação da relação direta com as políticas de cunho neoliberal, estabelecidas nas décadas anteriores, que se destacam no amplo investimento no setor privado. É sobre as mudanças no campo da educação, numa perspectiva histórica linear dos governos FHC e Lula que trataremos a seguir.

### **3 GOVERNO FHC: MEDIDAS E ALTERAÇÕES NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TOCANTE À ESCOLARIZAÇÃO DOS ALUNOS E À FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

Esse segundo capítulo tem como objetivo identificar e analisar as políticas educacionais da educação básica no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), tendo em vista a desresponsabilização do Estado, por meio das políticas educacionais, o capítulo visa conhecer as políticas e programas no âmbito da educação brasileira implantadas no período de 1995 a 2002, numa perspectiva de direcionamento num contexto internacional e nacional. O estudo das políticas e programas da educação brasileira do governo FHC tem como referência o contexto de consolidação do neoliberalismo e reconfiguração do Estado brasileiro.

Para alcançar os objetivos propostos, buscou-se situar as políticas de formação de professores tomando por base a legislação educacional brasileira, a LDB (1996), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, (BRASIL, 2002), dentre outros documentos.

Também foi realizada uma revisão da bibliografia que investiga a política de formação de professores da educação básica no governo FHC, tendo por referência estudos da área de políticas educacionais produzidos por: Mota (1994), Aranha (2011), Scheibe (2003), Nascimento, Silva e Algebaile (2002), dentre outros. Essa revisão busca assegurar ao presente estudo um suporte teórico para a discussão e a análise de algumas das políticas educacionais do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O estudo da legislação e bibliografia, referente ao governo FHC, com relação às políticas educacionais, nos permite compreender eixos centrais da política do referido governo. Para tanto, faremos um recorte de duas políticas implantadas e executadas em seu governo, a saber: O Programa Acorda Brasil e a Educação à Distância (EaD), considerando que, o primeiro, foi uma ação no início do seu governo, e o segundo, já foi implantado mais adiante do seu mandato. Ademais, foi configurado, no governo FHC, uma ênfase na expansão da formação inicial e continuada de professores na modalidade de Educação à Distância (EaD), privilegiando esta em detrimento a uma formação presencial. Dessa forma, a política de formação de professores caminha na lógica do neoliberalismo, isto é, cortes de

gastos, mão de obra qualificada para o mercado de trabalho, bem como, com base numa formação técnica.

### 3.1 CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS FACE À RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO

O Brasil, na década de 1990, tornou-se cenário de mudanças nas áreas econômica e política, com isso, políticas sociais e educacionais tiveram que ser ajustadas ou reformuladas. “Destaca-se aí a redução do papel do Estado” (SCHEIBE, 2003, p. 3).

Nessa conjuntura, procurava-se assegurar a implantação das orientações do ideário neoliberal, as políticas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), tornaram-se alvo da política neoliberal, tendo em vista a tentativa de privatizá-las.

O presidente FHC<sup>5</sup>, defendeu que a crise ao qual o Brasil passara nas derradeiras décadas era também uma crise do Estado, já que este se afastara de suas funções fundamentais para aumentar sua presença no setor produtivo, dessa forma, levando-o a um gradual e contínuo prejuízo dos serviços públicos, como também, o agravamento da crise fiscal e da inflação (BRASIL, 1995).

O presidente propôs então uma reforma no Estado brasileiro, para superar essa situação, e que ela garantiria o crescimento sustentável da economia e a estabilização social. Para isso o Estado teria suas atribuições redefinidas:

Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor. (CARDOSO, 1998, p. 15).

Conforme o presidente FHC, o Estado deveria mudar sua forma de agir e intervir na sociedade, suas ações deveriam deixar de serem assistencialistas e paternalistas. Nessa lógica, o Estado necessitaria transferir para a sociedade e

---

<sup>5</sup> Governou o país de 1995 a 2003.

iniciativa privada a atuação direta na produção de bens e serviços, com isso, gerando mais eficiência e um menor custo para o consumidor.

De acordo com Cardoso (1998), para atender as crescentes exigências do povo, era necessária uma reformulação do Estado alicerçada em critérios de gestão que teriam como objetivos: reduzir custos, definir prioridades, cobrar resultados e aumentar a articulação com a sociedade:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto de 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. (BRASIL, 1995).

Dessa forma o Estado no que se diz respeito às políticas públicas procura se consolidar na função de formulador, regulador e avaliador, mas por outro lado, busca diminuir sua atuação como executor dessas mesmas políticas.

De acordo com o Plano Diretor (1995), a educação está no setor dos serviços que não são exclusivos do Estado, desta forma, Pereira (1998, p.34) sugere a abertura desse espaço para a iniciativa privada:

Serviços não exclusivos são todos aqueles que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso, podem ser também oferecidos pelo setor público não estatal (“não governamental”). Esse setor compreende os serviços de educação, saúde, culturais e de pesquisa.

Com essas palavras o ex-ministro Bresser Pereira disse que, com a reforma, o Estado investirá na ideia de transferir para a iniciativa privada e sociedade civil os serviços que pudessem ser controlados por meio de terceirização, privatização e publicização (transferência da gestão de serviços e atividades do Estado para o setor público não estatal), pelo mercado. Dessa forma, serviços e atividades que antes apresentavam natureza pública e eram ofertados pelo Estado passariam a ser oferecidos pelo terceiro setor, ou seja, o público não estatal (não governamental), formado por organizações da sociedade civil e a iniciativa privada.

Em pronunciamento feito em rede de TV e rádio no início de seu mandato em fevereiro de 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, fala sobre as prioridades e providências a serem tomadas em seu governo para a área da educação. Em seu discurso, o presidente faz um chamamento a toda sociedade

brasileira, para que ela contribua para a melhoria da qualidade da educação no Brasil. Para ele,

a educação é importante demais para ser uma preocupação só do governo. Ela tem que ser o objetivo de toda a sociedade. [...] As pessoas com mais recursos, as empresas, grandes e pequenas, também devem pensar no futuro do Brasil, assumindo a manutenção de uma ou mais escolas em sua vizinhança (CARDOSO, 1995).

Em seu discurso o Presidente Fernando Henrique Cardoso, coloca a educação como responsabilidade de todos e não apenas do Estado, como também, que sociedade civil e a iniciativa privada devem contribuir para a melhoria da educação, não apenas de maneira indireta, mas também, de forma direta, até assumindo a manutenção de uma ou mais instituições de ensino.

### 3.2 PROGRAMA ACORDA BRASIL – ESTÁ NA HORA DA ESCOLA: CONCEPÇÃO E PARCERIAS COM A SOCIEDADE CIVIL

Já no início do seu mandato, o Presidente FHC sinaliza em seu discurso a ênfase em buscar parcerias para as suas políticas educacionais, sejam elas, com a iniciativa privada, ou com a sociedade civil. Buscando através da disseminação de uma ideologia<sup>6</sup> de responsabilização conjunta, transferir paulatinamente parte da responsabilidade do Estado com a educação para as empresas e sociedade civil.

O governo federal brasileiro, se utilizando do tema da mobilização social, com destaque para o desenvolvimento de parcerias entre o governo e a sociedade civil, lança o Programa “Acorda Brasil – Está na Hora da Escola!”, no ano 1995, na forma de campanha, no início do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo um mecanismo utilizado pelo Ministério da Educação – MEC, para sensibilizar a sociedade brasileira para que ela participe da educação do país.

Participação deve ser entendida neste trabalho como “todas as formas e meios pelos quais os membros de uma organização, como indivíduos ou coletividade, podem influenciar os destinos dessa organização” (MOTTA, 1994, p. 200), o que não implica em uma assunção das responsabilidades desta.

---

<sup>6</sup> Neste trabalho foi utilizado o conceito de ideologia proposto por Mészáros: “a ideologia não é uma ilusão, nem superstição religiosa de indivíduos mal orientados, mas uma forma específica de consciência social, materialmente ancorada e sustentada” (MÉSZÁROS, 1996, p.22).

Tendo o Estado a responsabilidade pela educação, objeto do nosso estudo, a participação, seja da sociedade civil ou de empresas privadas, não desresponsabiliza o Estado de suas obrigações para com os cidadãos que dependem do seu provimento. Nesse sentido, a nossa Constituição Federal de 1988, deixa claro o dever do Estado para com a educação do país.

Para Júnior (2010, p.731), “depois de afirmar que a educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205), a Carta Magna impõe que esse dever estatal seja efetivado [...]”. Portanto, observamos que, apesar do direito a educação ser assegurado através de nossa Constituição, o que ocorre é uma transferência em parte dessa responsabilidade para a sociedade civil e para a iniciativa privada.

O Programa “Acorda Brasil – Está na Hora da Escola!”, era voltado para o ensino fundamental, não tendo recursos próprios para sua execução, sua viabilidade dependia de parcerias com os diversos segmentos da sociedade: instituições, organizações, sindicatos, veículos de comunicação, empresas, movimentos sociais, organismos internacionais e artistas.

Segundo a coordenadora do programa, Regina Othon de Lima, o objetivo geral era “induzir ações em prol da educação e despertar a sociedade para uma nova atitude diante da educação. Ele vem buscando estimular na população uma cultura de engajamento em favor da educação [...]” (LIMA, 2000, p. 95).

Nessa perspectiva, percebe-se de forma clara, que a proposta desse Programa estava em consonância com uma política em que o Estado, por meio do consenso, coloca a população para se engajar em favor de sua proposta de educação, como sendo, também, seu papel ser participante ou corresponsável pela educação no Brasil, tendo a sociedade como parceira e responsável no tocante à elaboração de propostas para esse Programa, como também, seria ela que daria condições para seu financiamento (seja de infraestrutura ou de material humano), bem como para sua execução. Tais ações, em nossa análise, configuram-se como parte de uma condição de desresponsabilização do Estado face à educação no Brasil, no contexto em estudo.

O governo federal propunha com a criação do Programa Acorda Brasil - Está na Hora da Escola! Que “a sociedade assumisse sua parcela de responsabilidade em relação à qualidade da escola e da educação” (p. 34) além do mais, segundo a autora, esse programa “seria muito mais que um programa de mobilização, seria um sentimento participativo cotidiano a habitar cada cidadão” (ARANHA, 2011, p. 34).

Esse Programa demonstra no momento da reforma do Estado brasileiro a postura do governo federal, com a regência do Plano Diretor (1995), onde, para se obter a eficiência na administração pública é necessário que se aja uma descentralização do poder público no que se diz respeito às políticas públicas, entre estas, a educação.

Nesse panorama, a educação começa a ter sua execução delegada a entidades que não pertencem ao Estado, entre estas, a organizações da sociedade civil e a iniciativa privada. Com a mobilização social realizada pelo MEC através do programa Acorda Brasil – Está na Hora da Escola! Inicia-se um processo de concretização de um projeto neoliberal de desresponsabilização do Estado para com a educação no Brasil.

### 3.3 POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO GOVERNO FHC, EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA: CONCEPÇÃO DO PROGRAMA E IMPLICAÇÕES PARA COM A FORMAÇÃO DOCENTE

Outra política educacional a ser analisada nesse estudo é a Educação à Distância (EaD) no governo FHC, uma vez que trata-se de uma das prioridades em seu governo. Prioridade apresentada por Fernando Henrique Cardoso, no início de seu primeiro mandato e que, posteriormente, foi definida pela Portaria nº. 301, de 7 de abril de 1998, que normatiza o credenciamento de instituições para EaD. No governo FHC, a prioridade atribuída à formação de professores na modalidade da educação à distância teve como justificativa consistir em uma modalidade rápida e com baixos custos.

A Educação à Distância segue a lógica e orientação do Banco Mundial (BM). Nesse sentido, Castro (2004) considera que o BM investe na modalidade EaD, sobretudo por conta dos baixos custos e pela rapidez do processo, isto é, a educação à distância dá-se de forma aligeirada. Para a autora, “[...] a associação dessa modalidade de educação às diretrizes expostas pelo Banco Mundial realça muito mais a redução de custos e investimentos e a possibilidade de disseminação de uma ideologia dominante, do que propriamente a qualidade do ensino” (CASTRO, 2004, p. 51).

Além dos baixos custos para o governo, essa política educacional demonstra uma desresponsabilização do Estado, no tocante, a deixar de assegurar uma

formação para os professores em Universidades, a qual, proporcionaria uma formação universitária integral, com: o ensino, a pesquisa e a extensão. Desta forma, haveria uma formação com mais qualidade para os professores.

Na última década, de acordo com Oliveira (2004), a EaD, tem estado em evidência, como forma de expansão da formação de professores da educação básica, mesmo que esta formação apresente precariedade. Para a autora,

[...] a EaD, por sua vez, reverenciada pelas políticas públicas expressas nos documentos e propostas oficiais, como solução para as graves demandas de formação docente para o ensino fundamental. Na prática, a EaD tornou-se, ao final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, o veículo mais eficaz para a difusão acelerada da nova sociabilidade (ou seja, a nova cidadania, o novo homem coletivo), posto que, através do ensino a distância, é possível formar um número expressivo de professores em nível superior e em serviço (p. 23).

Nesse sentido, a preocupação maior, por parte do governo, está em formar um maior número de professores, conforme a demanda, porém essa modalidade EaD não prepara professores com um nível de qualificação que atenda às exigências de uma formação para o exercício da cidadania, ou seja, uma formação integral. Pelo contrário, a proposta da EaD é atender a demanda exigida pelo capital, isto é, formar sujeitos direcionados a esse mercado. A modalidade Educação à Distância, no Brasil, está prevista no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001.

De acordo com Oliveira (2004, p. 23), Essa indicação já figurava entre os Objetivos e Metas constantes [...] no referido PNE, no qual se recomendava [...] a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica.

A EaD é pensada, formulada e implementada no Brasil para a formação em nível superior e em serviço de professor. De acordo com Oliveira (2004), o uso da EaD é apresentado no discurso oficial como adequado para a ampliação do acesso ao ensino superior no país e para reduzir a falta de docentes formados. De acordo com a autora,

a EaD, [...] nos anos de 1990 e 2000 tem sido apresentada, nos documentos oficiais, como a estratégia de ensino favorável para, em primeiro lugar, democratizar o acesso ao ensino superior e, em segundo, para minimizar a falta de qualificação dos professores brasileiros, especialmente em programas de certificação em larga

escala. Ao mesmo tempo, o discurso oficial salienta que, com os recursos de EaD, é possível atender a um número maior de alunos, com a vantagem adicional de uma formação docente mais flexível e de acordo com o mundo globalizado (p. 24).

A expansão da EaD nos últimos anos do século XX tem sido apresentada como "solução" para a formação de professores da educação básica, uma vez que, por ser uma formação flexível, adapta-se às necessidades do trabalhador/professor. É possível destacar a ênfase dada do governo federal, conforme orientações do Banco Mundial à Educação à Distância, uma vez que ela estende-se a um público bem maior e com pouco investimento por parte do governo federal.

Nesse sentido, o governo federal investe poucos recursos, porém, forma um maior número de professores, se comparando a formação presencial em universidades. Com isso, o governo central atende, tanto às orientações do BM, como as exigências do mercado, tendo em vista que formar professores com menor investimento, como também, amplia o mercado para a oferta de cursos superiores na modalidade à distância, beneficiando a iniciativa privada.

Dessa forma, percebe-se que o governo central ao criar a modalidade EaD, transfere uma responsabilidade que deveria ser assegurada pelo poder público, no tocante a formação docente em universidades públicas presenciais, tendo em vista uma formação integral considerando o tripé que a modalidade presencial oferece (ensino, pesquisa e extensão), em detrimento de uma formação a base apenas do ensino, oferecida na modalidade a distância, para a iniciativa privada, ou seja, além de dar abertura, amplia para o setor privado a responsabilização, ou seja, se desresponsabilizando dessa obrigação.

Nessa perspectiva, Oliveira (2004, p. 12), ao analisar a EaD como prioridade em estratégia de acesso a formação inicial e continuada de professores, esclarece que essa formação,

Pode ser a única possibilidade para muitas pessoas retornarem à escola, mais ainda, de acesso ao ensino superior, mas daí a se tornar a principal estratégia de formação inicial e continuada, não apenas reduz a formação e mecanismos de certificação em massa, dada a transmissão rápida dos conhecimentos e a perspectiva de adestramento.

A formação de professores, na perspectiva de adestramento/treinamento em cursos aligeirados, configura-se numa carência de fundamentação teórica, ou seja, a

formação de professores na forma de treinamento apenas instrumentaliza os docentes para a reprodução de conteúdos. Também, os cursos aligeirados não proporcionam arcabouço teórico para a preparação intelectual dos professores.

Mediante análise, nesse estudo, mesmo que com um número reduzido de Programas analisados no governo FHC, identificamos com clareza que, por meio destes, configura-se, em parte, uma desresponsabilização do referido governo no que concerne às políticas educacionais analisadas. Seja responsabilizando a sociedade civil e/ou a iniciativa privada, nesse sentido, um governo que buscou atender, sobretudo, as exigências do mercado.

Para tanto, utilizou reformas no âmbito educacional que direcionasse à formação de um sujeito que tivesse em consonância com as necessidades do capital, isto é, formar os alunos com esse propósito. Para que esses objetivos fossem alcançados, o governo FHC, utilizou do consenso para disseminar a ideologia dessas “parcerias”, da sociedade civil como responsável, também, no processo de educação, para isso contou com o apoio da mídia, dentre outros mecanismos.

Ante o exposto, verificamos que tanto os princípios do ideário neoliberal, como também aqueles que aparecem na reforma do Estado brasileiro conduziram o Estado para uma função de regulador, idealizando políticas públicas para a educação focalizadas e fragmentadas, transferindo responsabilidades para organizações da sociedade civil e incentivando a atuação do terceiro setor e do público não estatal (não governamental). O Estado passou a buscar a “participação” da sociedade civil que passou a ser convocada para avocar atribuições que seriam do Estado, caracterizando uma desresponsabilização do Estado em relação às políticas da educação.

#### **4 GOVERNO LULA: IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM CONSONÂNCIA COM A LÓGICA DE RESPONSABILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA**

Neste terceiro capítulo, temos por objetivo discutir e analisar implantação de políticas educacionais, no governo Lula (2003 – 2010). Buscar identificar eixos centrais no tocante às políticas no âmbito da educação, no governo em estudo, com o intuito de compreender a direção dessas políticas educacionais no contexto internacional e nacional. É propósito do estudo, perceber a existência, nas referidas políticas, da lógica do capital, e, conseqüentemente, a desresponsabilização do Estado quanto ao assegurar uma educação de qualidade no Brasil. Para tanto, no primeiro momento serão apresentados alguns Programas implantados no governo Lula, no que concerne às políticas educacionais, e, em seguida, análise desses Programas.

O capítulo apresenta as contribuições de estudiosos da área da educação, sobretudo, no tocante às políticas educacionais, a saber: Scheibe (2003), Saviani (2007), Oliveira (2009), Libâneo (2012), dentre outros estudiosos da área.

Foi feita a análise dos documentos legais que definem os Programas mencionados neste estudo, no período estudado, (2003 – 2010), como: Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/07), Programa Mais Educação (Portaria Interministerial nº 17/2007), dentre outros documentos utilizados para análise neste estudo.

##### **4.1 O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – PDE: PROPOSTA E EXECUÇÃO NAS INSTITUIÇÕES ESCOLARES**

Luís Inácio Lula da Silva ganhou as eleições presidenciais em 2002. Considerando sua origem política, vinculada aos movimentos populares, foi gerada “uma expectativa de uma outra proposta política social e educacional, promovida por um otimismo nunca visto no país” (SCHEIBE, 2003, p.12). A expectativa de segmentos da sociedade brasileira, sobretudo, no tocante a política educacional, era a de que esse governo priorizaria a implantação de uma educação de qualidade e que fosse pensada também pelos seus envolvidos, os educadores. Linhares e Silva (2003) analisam o resultado das eleições presidenciais de 2002 como uma

possibilidade da implantação de um governo democrático. Para os autores, o principal diferencial do governo Lula em relação ao governo FHC, é que, esse presidente teria,

[...] sem dúvida, uma maior sensibilidade para os graves problemas sociais que afligem dezenas de milhões de brasileiras e brasileiros, praticamente exilados em seu próprio país; e o estabelecimento de um verdadeiro diálogo entre governo e movimentos sociais organizados. Essa esperança nos permite acreditar que, pouco a pouco, muitos dos textos legais [...] e a política educacional que eles sustentam serão significativamente alterados, não apenas em seu conteúdo, mas também em seu processo de elaboração, que há de ser mais dialogado e menos imperial (p. 69-70).

A vitória de Lula é encarada, por muitos, como marco inicial de um novo tempo, tempo de mudança de um país que até então seguia os preceitos do capital e de um ideário neoliberal, que via na área da educação uma perspectiva para atuação da iniciativa privada. A expectativa era a de que no governo Lula haveria maior participação, em particular no âmbito educacional, por parte dos envolvidos na educação no que se refere ao direito de vez e voz nas discussões e na elaboração das políticas públicas educacionais.

Apesar dessas expectativas, de acordo com alguns estudiosos da área em estudo, o primeiro mandato do governo Lula foi marcado pela continuidade da política pública educacional adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

Nesse sentido, Oliveira (2009) sinaliza que:

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu, FHC, mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho (p. 198).

Para a autora, os quatro primeiros anos do governo Lula, sobretudo no tocante à educação básica, foram marcados pela ausência de políticas que viessem a contrapor-se às iniciativas tomadas no governo de FHC.

No ano de 2007, o Ministério da Educação (MEC) anunciou as ideias gerais do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Na ocasião o ministro da

Educação, Fernando Haddad, lançou o PDE como um programa articulado com estratégias e um conjunto de atos normativos. O programa tinha como centro de sua proposta a educação básica, mas também, o Plano tinha ações para outras modalidades de ensino.

No mesmo ano, o Ministério da Educação publicou o documento que apresentava o “Plano de Desenvolvimento da Educação = razões, princípios e programas”. Nele constava que:

O PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil. [...] A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais na educação exige pensá-la no plano do país. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace (BRASIL, 2007, p. 6).

O PDE apresenta-se como um conjunto de metas e ações que instituem políticas concernentes à educação. Para sua elaboração a participação da sociedade civil não foi priorizada, mas sim, a de grupos constituídos por empresários e fundações empresariais (Fundação Roberto Marinho, Instituto Gerdau, Fundação Bradesco, Fundação Ayrton Senna).

Dentre as ações estabelecidas pelo PDE (2007), mais de quarenta ações, está o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, lançado através do decreto nº 6.094/07, pedra angular do PDE, tendo como objetivo assegurar a qualidade da educação através da combinação de esforços dos entes federal, estadual e municipal. Em relação a esse Plano, Saviani (2009, p. 32) argumenta que,

Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.

Nota-se que a educação se tornou algo atrativo para esses grupos empresariais citados por Saviani (2007), devido a possibilidade da atuação destes na educação, colocando-a como produto e seus beneficiados como clientes. Para o autor, o PDE segue “a lógica do mercado” e

[...] assim como nas empresas, visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável (p. 1253).

Em sociedades democráticas, em seu sentido integral, a educação deve ser entendida como um direito de todos. Direito esse que está contido em nosso texto constitucional em seu artigo 205, onde se afirma que “a educação, direito de todos [...] (BRASIL, 1988. p. 60)”, e como direito ele não pode ser reduzido a um mero produto de mercado, pelo contrário, segundo Goergen (2013, p. 732) nas sociedades democráticas, como a brasileira, “todos os seus integrantes tem acesso à educação, e uma educação de qualidade tal que lhe der condições para o exercício da cidadania”.

Dessa forma, uma educação que é dever do Estado e deve ser proporcionada “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania” [...] (BRASIL, 1988, p. 60), para tanto, a educação não deve ser vista como mercadoria pelo Estado, pois assim sendo, ela passaria a ser um objeto de comércio, dessa forma, pode ser comprada por quem oferecer a melhor proposta. E dessa forma, o Estado estaria se eximindo de sua responsabilidade para com a sociedade e do seu dever constitucional de garantir a todos uma educação que tenha como objetivo a formação plena do cidadão.

#### 4.2 POLÍTICA EDUCACIONAL NO GOVERNO LULA NUMA PERSPECTIVA DE EDUCAÇÃO INTEGRAL: o programa mais educação

No decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que trata sobre a execução do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pedra angular do PDE, seu artigo 2º, define algumas diretrizes, como o inciso IV que diz: “combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra turno, estudos de recuperação e progressão parcial”.

No mesmo artigo o inciso VII recomenda “ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular”, e mais a frente o inciso XXVII, ainda no mesmo artigo, motiva as “parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas” (BRASIL, 2007). Desse modo, percebemos que o governo federal incentiva através de uma política de parcerias a oferta da educação em tempo integral.

Nessa perspectiva, uma das ações do PDE foi instituir o Programa Mais Educação, esse Programa teve sua origem determinada pela Portaria Interministerial nº 17/2007, que fazia parte do plano do governo federal lançado naquele momento para aumentar a jornada escolar. O Programa tinha como finalidade a ampliação do tempo em ambiente escolar, implementar ações pedagógicas para a melhoria do aproveitamento escolar e oferecer atendimento escolar especializado para os discentes (BRASIL, 2007, p. 2).

No decreto nº 7083 de 27 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o Programa Mais educação, seu artigo 3º expõe os objetivos do Programa, sendo eles:

- I - formular política nacional de educação básica em tempo integral; II - promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; III - favorecer a convivência entre professores, alunos e suas comunidades; IV - disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral; e V - convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral. (BRASIL, 2010).

Fica evidente que, por meio deste Programa, o governo federal, através de sua proposta de educação em tempo integral, procura reforçar a importância de parcerias, e aprecia a relação que pode haver entre os saberes ministrados nas escolas com aqueles advindos da comunidade (através do trabalho voluntário), com isso, procura-se demonstrar que esse seria o caminho para uma educação com mais qualidade.

Esta política pública educacional foi pensada em razão dos altos índices de fracasso escolar, verificado mediante análises realizadas através de indicadores nacionais e internacionais. Assim, o Programa Mais Educação procurava prover as necessidades da comunidade escolar, promovendo melhorias na educação.

No artigo 6º da portaria interministerial nº 17, versa acerca “Das diretrizes para o apoio a projetos e ações”, deixando claro que,

O Programa Mais Educação visa fomentar, por meio de sensibilização, incentivo e apoio, projetos ou ações de articulação de políticas sociais e implementação de ações socioeducativas oferecidas gratuitamente a crianças, adolescentes e jovens e que considerem as seguintes orientações: [...] VI. fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades desenvolvidas, bem como da sociedade civil, de organizações não governamentais e esfera privada. (BRASIL, 2007).

Não podemos deixar de notar que o Estado tenta transferir o encargo da educação, através de parcerias, para a sociedade civil ou outro parceiro que se proponha interessado na educação.

Nessa perspectiva, Cavaliere (2011) afirma que, esse entendimento ao qual o programa Mais Educação esta ligado, no Brasil, a um arranjo entre os princípios contidos na carta das cidades educadoras<sup>7</sup> (principalmente aqueles em que se fala em uma articulação com parcerias entre o Estado e a sociedade civil para o fornecimento de ações na área educacional) e uma realidade tendencialmente disposta a desresponsabilizar a ação do Estado, principalmente em meados da década de 90 (estímulo ao voluntarismo para uma hipotética melhora no funcionamento de nossas escolas), através das “teias de conhecimento” ou “rede de saberes”, ou seja, a proposição de ações compartilhadas entre o Estado (por meio das escolas públicas) e as comunidades (suposto reduto da sociedade civil).

A autora ainda afirma que, naquele período: “Propagou-se, ainda que sem grande sucesso prático, a ideia de que as mudanças sociais poderiam advir da boa vontade e dedicação dos indivíduos, sendo todos igualmente responsáveis pelas iniquidades sociais” (CAVALIERE 2011, p. 113).

Entendemos que a participação da sociedade na escola pode gerar bons frutos para o desenvolvimento dos discentes, fazendo com que a reunião de saberes gerado por esse encontro gere um novo olhar sobre o conhecimento, e as formas com que ele pode ser trabalhado no ambiente escolar. Porém não podemos

---

<sup>7</sup> Carta inicial que reunia os princípios essenciais ao impulso educador da cidade, feita pelas cidades representadas no 1º Congresso Internacional das Cidades Educadoras em Novembro de 1990, em Barcelona. Elas partiam do princípio que o desenvolvimento dos seus habitantes não poderia ser deixado ao acaso. Esta Carta foi revista no III Congresso Internacional (Bolonha, 1994) e no de Génova (2004), a fim de adaptar as suas abordagens aos novos desafios e necessidades sociais.

responsabilizar a sociedade pela a má qualidade da educação e nosso país, muitas vezes geradas pela falta de uma atuação mais consistente do Estado nesse setor.

Porém, Cavaliere (2011) entende que, a atuação comunitária no ambiente escolar, ideia cara ao pensamento educacional democrático, foi mobilizada de maneira distorcida, levando-se em consideração o pensamento predominante na década de 90, ao qual, a ideia de que deveria se haver uma substituição dos investimentos do Estado na educação, e esses deveriam ser reduzidos ao mínimo, em razão de sua suposta inabilidade de responder às demandas da sociedade.

Ainda para a autora, as críticas realizadas as políticas neoliberais não devem ser entendidas como uma atitude que vise a exclusão das trocas que podem existir entre a escola e a sociedade civil ou entre os agentes voluntários da educação. Porém, na atual conjuntura de nosso sistema educacional fragilizado materialmente e como instituição, as formas com que a educação em tempo integral está sendo colocada, retirando da escola o seu papel central, pode colocar essa instituição em perigo de fragmentação e da perda de sua direção (p.113).

No Programa Mais Educação a oferta de um local onde ele possa ser desenvolvido dependerá da comunidade onde a escola está inserida. O decreto interministerial nº 17/2007, diz que cabe “mobilizar e estimular a comunidade local para a oferta de espaços buscando sua participação complementar em atividades e outras formas de apoio que contribuam para o alcance das finalidades do Programa” (BRASIL, 2007).

Assim, a ausência de local não deveria impedir o desenvolvimento do programa, pois as unidades de ensino deveria formar parcerias com outros setores para o desenvolvimento da política pública.

As instituições de ensino que resolveram participar do programa delinearum um pano de atendimento por meio de um formulário eletrônico que capta dados gerados pelo Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC).

Com o plano devidamente aprovado, o Ministério da educação concedia para as escolas ajuda financeira para a implantação do programa. Os recursos eram disponibilizados conforme a quantidade de alunos atendidos pela instituição. Esses recursos eram para a aquisição de matérias para uso nas oficinas disponibilizadas em cada escola, como também, para o pagamento dosicineiros (agentes voluntários da comunidade), pagamento esses que se limitava ao valor de R\$ 80,00

(oitenta reais), por turma monitorada (BRASIL, 2014). Assim, percebemos que o “Mais Educação” se trata de uma política pública de baixo custo para o Estado.

O Programa Mais Educação tinha o objetivo de abrandar as desigualdades no campo educacional, porém a utilização de voluntários, não diminuiu essas desigualdades, muitas vezes, pelo contrário, as aumentou, intensificando duplicidade cruel da escola pública.

Nesse sentido, Libâneo (2012, p. 13), diz que há “uma escola do conhecimento para os ricos e escola do acolhimento social para os pobres”.

Com isso, o Estado se afasta do seu dever constitucional de oferecer uma educação de qualidade para formação de cidadãos. Para desenvolver o programa com o intuito de promover a educação em tempo integral, as cidades e suas escolas desenvolveram algumas estratégias, entre elas, no que se diz respeito aos locais onde o Programa seria desenvolvido, foram firmadas parcerias com a sociedade civil e instituições privadas. E para a contratação de oficinairos, alguns municípios contrataram professores com seus próprios recursos.

Outra prática utilizada por algumas cidades e suas escolas foi a formação de parcerias com a iniciativa privada, tanto para gerir o programa, como também, para contratar pessoal para atuar nas oficinas, o que fez com que aumentasse o número de parcerias público-privadas no setor educacional.

O Programa Mais Educação visava ampliar o tempo de permanência dos alunos na instituição de ensino e as funções da escola pública, como também, seus espaços e agentes (disponibilizados em parte através de parcerias com a sociedade civil e a iniciativa privada) que eram a chave para o desenvolvimento dessa política. Essa iniciativa configura-se, em parte, uma desobrigação do Estado e um fortalecimento de organizações do terceiro setor, ou seja, o setor econômico direcionando políticas públicas no âmbito educacional.

A partir do exposto neste estudo, podemos concluir que, a proposta de participação da sociedade civil com o Programa Mais Educação proporcionou: viabilidade de locais para sua implementação e concretização de parcerias entre o público e o privado. Assim, o programa buscou retirar parte da responsabilidade do Estado para com a educação, colocando-a sobre as mãos de entidades não governamentais, proporcionando, em nosso entendimento uma desresponsabilização, em parte, do poder público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de toda a história da humanidade os aparelhos coercitivos mantiveram as forças hegemônicas das esferas dominantes sobre as esferas dominadas. Tal hegemonia é responsável pelas mudanças nos valores sociais. Não diferente, o Estado também é perpassado por essas forças dominantes de forma que, ao passar do tempo, novas ideias e crenças sobre as funções do Estado vão sendo postas na sociedade. Nesse sentido, é fundamental a discussão sobre as Reformas do Estado e da Educação. Tal processo deve ser entendido no contexto da crise global do capital, iniciada no século XX e nas particularidades socioculturais do Brasil.

Na década de 1990, o Brasil foi marcado por mudanças significativas, tendo em vista as reformas do Estado e, que conseqüentemente, implicou na reforma da Educação. Essas mudanças ocorreram no âmbito político-econômico, nesse sentido, com o propósito de assegurar a implantação do ideário neoliberal nas esferas política, econômica e educacional.

Para tanto, foi no governo FHC, o cenário dessas alterações. Nesse sentido, a partir do Plano Diretor, por meio do Mare, foram implantadas mudanças que culminaram nas reformas supracitadas. Nessa perspectiva, o Estado e a Educação foram reestruturados de modo que atendessem as orientações do capital. Para tanto, a Educação foi um forte mecanismo utilizado para que a ideologia do neoliberalismo fosse disseminada, por meio de Programas educacionais.

É nesse sentido, que o governo FHC desenvolveu Políticas educacionais, a saber: O Programa Acorda Brasil – Está na Hora da Escola e a Formação de Professores na modalidade à distância, a EaD. Isto é, Políticas que estivessem em consonância com o capital, uma vez que, fossem preparados sujeitos para serem inseridos no mercado, atendendo dessa forma, as exigências do ideário neoliberal. Nesse sentido, fazia-se necessário, a formação de um novo sujeito, o capital humano. A teoria do capital humano tem alocado a relação entre educação e desenvolvimento humano numa mesma direção.

Ainda nessa perspectiva, a educação no contexto da reforma e, conseqüentemente, do neoliberalismo, assume o novo papel, que se opõe à perspectiva macro pedagógica. As bases neoliberais da educação têm a função precípua de formar cidadãos para o mercado capitalista, ou seja, a educação ao

invés de priorizar a formação integral do ser humano no que se refere ao campo intelectual, social e crítico, passa a limitar-se apenas à formação técnica e operativa de indivíduos que possam reproduzir à lógica do mercado capitalista de formação de “capital humano”.

Esses Programas criados no governo FHC, bem como, os criados no governo Lula (o PDE e o Mais Educação), foram Programas que tinham em sua proposta, a ampliação da participação da sociedade civil e da iniciativa privada, considerando que esses, passam a ser chamados para uma corresponsabilidade com a Educação brasileira. Sob essa ótica, mediante pesquisa para este estudo, identificamos que, há uma desresponsabilização por parte dos governos federais em estudo, no tocante a assegurar de forma plena a Educação Pública em nosso país, conforme a Constituição Federal (1988).

Lula caminhou, também, de mãos dadas com a política de mercado, isto, atendendo, também, exigências do mercado capitalista, tendo em vista o incentivo à iniciativa privada, seguindo à lógica do presidente FHC.

O Estado, que tem a responsabilidade de garantir a convivência digna e justa de seus indivíduos, tem como obrigação assegurar o acesso de todos à educação. Este direito da sociedade e responsabilidade do Estado têm uma forte oposição por parte de defensores dos preceitos neoliberais, dos direitos privados e da livre concorrência.

Para estes, o Estado demonstra-se ineficiente para garantir uma educação plena, e oneroso devido aos altos custos de investimentos na educação, nesse sentido, defendiam a privatização da educação. Esta estratégia, além de opor-se, em princípio, ao conceito de educação como direito de todos, consagra a desigualdade social, para tanto, defendemos uma responsabilização do Estado pelo direito de todos à educação de qualidade.

Este trabalho aponta para a necessidade de novos estudos, considerando a importância da temática, políticas da educação brasileira, como base para uma educação de qualidade, bem como, necessidade de investigação das iniciativas do governo federal no que concerne à essas políticas, no sentido de identificar se essas iniciativas coadunam com a necessidade da educação no Brasil e, conseqüentemente, conhecer propostas que visem uma educação pública de qualidade no país, de modo que sejam assegurados os direitos a essa educação por parte do Estado.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9 - 23.

ARANHA, Maria Alice de Miranda. A participação como princípio orientador da política educacional no Brasil. In: LIMA, Paulo Gomes, FURTADO, Alessandra Cristina (orgs.). **Educação Brasileira**: interfaces e situações recorrentes. Dourados: Ed. UFGD, 2011, p.34.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 9º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da educação e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. **Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com os municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando mobilização social pela melhoria da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, abr, 2007.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa no 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 abr. 2007, p. 2. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14887&Itemid=817](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14887&Itemid=817)>. Acesso em: 01 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 14, de 9 de junho de 2014**.

BUTLER, Eamonn. **A contribuição de Hayek às ideias políticas e econômicas do nosso tempo**. Tradução Carlos dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

CANO, W. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. 3ª edição. Campinas, São Paulo: Unicamp/Fapesp, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: Pereira, L. C. B.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998. p. 15-19.

\_\_\_\_\_, Fernando Henrique. Pronunciamento em rede de rádio e TV. **Folha de São Paulo**. Fev, 2008.

CAVALIERE, A. M. V. Políticas especiais no ensino fundamental. *In Políticas públicas, movimentos sociais: desafios a pos-graduação em educação em suas múltiplas dimensões*. FONTOURA, Helena Amaral da (org.). Rio de Janeiro: ANPEd Nacional, 2011. Disponível em: <http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/ebook3.pdf>. Acesso em: 02. Ago. 17. p. 113.

JÚNIOR, D. C. **Curso de direito constitucional**. 4ª ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2010, p. 731.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n. 24 - 25, set. 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264451991000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264451991000200006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 29. Jun. 17.

FALEIROS, V. P. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. Política Social – Módulo 3. Brasília, CEAD-UnB, 2000.

FIORI, José Luís. **Estado de bem estar social: Padrões e Crises**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>> Acesso em: 15 jun. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HARVEY. **Condição pós-moderna**. 19. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

Hayek, F.A. **O caminho da servidão**. – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, p. 75.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

LAURELL, Asa Cristina (Org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2002, p. 151-178.

LIBÂNEO, J. C. **O dualismo perverso na escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos e escola do acolhimento social para os pobres**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n1/aop323.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

LIMA, Regina Othon de. Ações do programa Acorda, Brasil. In: CARREIRA, Denise (org.). **Educação para Todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000, p. 95.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996, p. 22.

MISHRA, R. **O Estado providência na sociedade capitalista**. Políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália. Trad. De Ana Barradas. Oeiras, Portugal. Celta Editora, 1995.

MOREIRA, Herivelto; CALEFFE, Luiz Gonzaga. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008, p.75.

MOTTA, F. C. Administração e participação: reflexões para a educação. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, 1994, v. 10, n. 2, p. 200.

NASCIMENTO, Alexandre; SILVA, Andréia F. & ALGEBAILLE, Maria Emília Bertino. Estado, mercado e trabalho: neoliberalismo e políticas sociais. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.) **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002, p. 85-104.

NETTO, J. P. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil no pós-64**. 16ª Ed. São Paulo. Editora Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Políticas e Administração de Educação**, Vitória, ES, vol. 25, n. 2, p. 197-209, jan./apr. 2009.

PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, L. C. B; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. p. 21-38.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 25 jul. 2017.

SCHEIBE, Leda. Políticas para a formação dos profissionais da educação neste início de século: análise e perspectivas. **Trabalho publicado no GT: Estado e Política Educacional /n.05, na 26ª. Reunião anual da ANPED**, Caxambu, 2003, p. 3.

SIMIONATTO, Ivete. **Globalitarismo e sociedade civil**: a manipulação dos conceitos. Florianópolis, 1997.

SOUZA, Luciene Maria de. Estado e políticas públicas educacionais: reflexões sobre as práticas neoliberais. **V Simpósio Internacional O Estado e as Políticas educacionais no Tempo Presente**. Uberlândia, MG, 2009.

RODRIGUEZ, Margarita Victoria. Contribuições do método materialista histórico-dialético. In: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia. **O método dialético na pesquisa em educação**. São Paulo: Editora Autores Associados Ltda, 2014.